

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de São Paulo



Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil

Jacques Marcovitch
Pedro B. A. Dallari
(organizadores)





Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo

Revisão de originais e editoração eletrônica: Com-Arte Jr. e
Rosane Taruhn (Bibliotecária IRI-USP) CRB-8/2464

Ficha catalográfica

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M321

Marcovitch, Jacques, org.

Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil / organizado por Jacques Marcovitch e Pedro B. A. Dallari. São Paulo: IRI-SP, 2014.

128 p.

Textos de palestras apresentadas no âmbito das disciplinas BRI-001 e PRI-500, Temas e Prática em Relações Internacionais (ver vídeos).

ISBN 978-85-69229-00-1

DOI 10.11606/9788569229001

1. Relações internacionais subnacionais 2. Paradiplomacia 3. Brasil – Estados e Municípios I. Marcovitch, Jacques, org. II. Dallari, Pedro B. A., org. III. Título.

Jacques Marcovitch
Pedro B. A. Dallari
(organizadores)

Relações Internacionais de âmbito Subnacional:
A Experiência de Estados e Municípios no Brasil

DOI: 10.11606/9788569229001

Ensaio apresentado pelos conferencistas que participaram dos seminários organizados na disciplina de graduação e de pós-graduação do IRI/USP, Temas e Prática em Relações Internacionais, ministrada em 2013 sob a coordenação dos professores Jacques Marcovitch e Pedro B. A. Dallari.

Instituto de Relações Internacionais
Universidade de São Paulo
2014

Sumário

Entes Subnacionais e os Desafios da Globalização - Jacques Marcovitch e Pedro Dallari	5
A diplomacia dos Estados da Federação - Rubens Barbosa.....	10
As Relações Internacionais do Estado de São Paulo - Rodrigo Tavares	12
Relações Inter(sub)nacionais: O caso do Estado do Rio de Janeiro - Pedro Spadale	28
O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios - Chyara Sales Pereira	40
A Experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul - Tarson Núñez.....	48
A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo - Leonardo Barchini Rosa.....	57
Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro - Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto	73
Estudo de caso – Município de Belo Horizonte - Rodrigo de Oliveira Perpétuo.....	80
ANEXO - Disciplina: “Temas e Prática em Relações Internacionais”.....	123

Entes Subnacionais e os Desafios da Globalização¹

Jacques Marcovitch²

Pedro B. A. Dallari³

As relações de instituições subnacionais brasileiras com suas congêneres globais contribuem para a inserção do país no cenário internacional e não contrariam a autoridade do governo central sobre estas iniciativas. Há muito foi delineado um quadro realista, com os estados e municípios cuidando livremente de seus interesses em tratados com o exterior. Mas, por restarem dúvidas, mesmo que raras, em torno da plena legitimidade dessa diplomacia federativa, o IRI/USP incluiu o tema na disciplina “Temas e Prática em Relações Internacionais”, programando, durante o ano letivo de 2013, uma jornada de encontros e debates em torno da matéria. Esta publicação, que agora chega aos leitores interessados, enfeixa conteúdos de algumas explicações de estudiosos que atenderam o chamamento da Universidade para um painel expositivo de sua expertise no tema.

Na palestra de abertura, do embaixador Rubens Barbosa ficou claro que a descentralização política e a criação do Mercosul nos anos 1980 e 1990 correspondem a um reconhecimento das práticas de cooperação direta entre Estados federativos e países amigos, cabendo ao governo federal a indelegável função de controle, decisão e acompanhamento.

Neste mesmo período, que coincidiu com a redemocratização brasileira, dois outros fatores contribuíram para a consolidação da política externa federativa: a abertura e a estabilização da nossa economia. Novamente coube ao embaixador Barbosa esclarecer que o Ministério das Relações Exteriores não poderia, como órgão controlador, fomentar discordâncias numa direção e fazer o mesmo, simultaneamente, em outra que lhe fosse oposta. Em oito estados brasileiros já funcionam representações do Itamaraty, o qual também não apresenta qualquer dificuldade para a abertura de escritórios de Estados da Federação no exterior, como é o caso da Bahia, Pará, Distrito Federal e Rio Grande do Sul. Vêm surgindo, com frequência, em nossa legislação, elementos facilitadores da cooperação internacional entre governos estaduais do Brasil e governos centrais de outros países.

Assim, dos quinze seminários organizados (Anexo A), nove compõem esta publicação, quando foram debatidas as dimensões e a cultura de internacionalização que hoje permeiam a estrutura de vários estados e municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil. Representantes dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, assim como das capitais São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, ampliaram o mapeamento das iniciativas

1 A palestra com o título “A capacidade jurídica dos entes subnacionais no plano internacional”, apresentada por Pedro Dallari, está disponível em: <http://iptv.usp.br/porta/video.action?idItem=19103> Acesso em 19 ago. 2014.

2 Jacques Marcovitch é Professor da FEA e do IRI, Universidade de São Paulo, da qual foi Reitor. Autor dos livros *Para Mudar o Futuro: Mudanças Climáticas, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais* (2006) e *A Gestão da Amazônia: Ações Empresariais, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais* (2011), entre outros.

3 Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari é Professor Titular de Direito Internacional e Diretor do Instituto de Relações Internacionais (IRI), Coordenador do Centro Ibero-americano (CIBA) da Universidade de São Paulo. Exerce, atualmente, a função de Coordenador da Comissão Nacional da Verdade (Brasil). Autor de livros e artigos nas áreas de Direito Internacional e Relações Internacionais.

subnacionais e despertaram grande interesse dos futuros diplomatas ou qualificados funcionários brasileiros da cooperação internacional que buscam amadurecimento em suas carreiras.

Dessa forma, pela atualidade dessas informações e importância de sua divulgação, os textos são aqueles apresentados pelos palestrantes, sem uma preocupação maior com referências bibliográficas, visto apresentarem experiências atuais que merecem ampla divulgação, como uma transcrição das palestras apresentadas, que também podem ser vistas nos vídeos disponíveis na Biblioteca Digital do IRI e apontados em cada um dos textos. Durante os seminários realizados na Universidade de São Paulo, Chyara Sales Pereira, *Assessora de RI do governo do Estado de Minas Gerais*, definiu a área da diplomacia federativa, ou paradiplomacia, colocando a “cultura internacional como uma estratégia que está sendo utilizada para nortear a projeção internacional das unidades subnacionais, o nome dado à ação externa propriamente, no âmbito das discussões das relações internacionais, é paradiplomacia”. Ou seja, refere-se às atividades paralelas, complementares ou conflitivas em relação à diplomacia central.

O representante do governo estadual paulista, Dr. Rodrigo Tavares, numa retrospectiva dos fatos que consolidaram as relações internacionais de âmbito subnacional no Brasil, lembrou o citado em entrevista pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1998: “(...) Agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável [...]”

Os estudantes de Relações Internacionais (RI) encontrarão outros subsídios de grande relevância para ampliar a sua percepção da matéria. Caso da estratégia inovadora que o governo paulista implementou no seu plano de atuação internacional, conforme pode ser visto no texto respectivo, com 54 metas quantificáveis a serem alcançadas pelas secretarias, já endossada em grande parte pelo Ministério das Relações Exteriores. Em cada grupo de 20 empresas do mundo, 14 mantém escritórios de representação em São Paulo. O Estado cultiva relações institucionalizadas com 108 países, 14 redes multilaterais e 20 organizações internacionais. O seu governador assina a cada ano pelo menos 50 acordos com outras nações e as 26 secretarias estaduais gerenciam, no mesmo período, 150 programas conjuntos. Os dados ilustram a magnitude das atividades internacionais no âmbito do Estado de São Paulo, que tem obrigações externas equivalentes às de um grande país. Somente estas breves informações evidenciam que é irreversível um programa que já alcançou tamanho porte. Assim, faz-se urgente o definitivo enquadramento do que ainda não dispõe de uma clara sustentação jurídica.

Já a experiência do Estado do Rio de Janeiro, relatada por Pedro Spadale da Subsecretaria de RI da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro, em matéria de inserção internacional, é possivelmente a mais antiga entre os estados brasileiros:

[...] anteriormente a 1960, o Rio de Janeiro foi a capital brasileira por dois séculos, desde 1763, como sede da colônia, capital do império português no início do século XIX, do Império do Brasil e da República, o que sempre possibilitou que o Rio fosse o principal centro de intercâmbio internacional do país durante o período. A criação do que pode ser considerada talvez a primeira unidade administrativa designada para se ocupar especificamente da formulação de estratégias de inserção

internacional de um estado da federação brasileira se deu em 1983, com a criação da Assessoria de Relações Internacionais, chefiada à época pelo Professor Clóvis Brigagão, no início do governo de Leonel Brizola.

Em relação ao estado do Rio Grande do Sul (RS), foi mostrado por Tarson Núñez, Assessor de Cooperação e RI, que “As ações de RI do governo estadual tomam como base o programa de governo apresentado no processo eleitoral de 2010. A candidatura de Tarso Genro tinha como slogan ‘Rio Grande do Sul, do Brasil e do Mundo’, sinalizando de forma muito objetiva com o compromisso de potencializar a inserção do RS no cenário mundial como instrumento para o desenvolvimento do estado. A formulação programática proposta destacava justamente a importância da esfera internacional para o RS”.

Passando para as capitais dos estados brasileiros da região Sudeste, Leonardo Osvaldo Barchini Rosa, da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (SMRI), relatou que:

O envolvimento do governo paulistano com as RI é bem anterior à criação da SMRI, e que os primeiros esforços em organizar a ação internacional da cidade foram feitos pela então prefeita Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores), no fim dos anos 1980, dentro da Secretaria de Negócios Extraordinários. No entanto, com o fim do mandato, o órgão foi extinto pela administração posterior, tendo sido retomado somente em 2001. O Município de São Paulo é um dos poucos no Brasil que conta com uma secretaria municipal para lidar com os assuntos internacionais. Criada no governo da então prefeita Marta Suplicy (Partido dos Trabalhadores), em 2001, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) foi responsável pela estruturação e sistematização da agenda internacional da cidade, conferindo importância e peso político às Relações Internacionais no âmbito municipal e dentro da própria prefeitura.

Na cidade do Rio de Janeiro, conforme Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto, da Coordenadoria de RI da Prefeitura do Rio de Janeiro, houve

a criação, pelo Decreto nº 6917 de 02 de setembro de 1987, da Coordenadoria de Relações Internacionais e do Cerimonial – CRI, ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. O Rio de Janeiro tornou-se, então, o primeiro município do Brasil a ter uma estrutura exclusivamente dedicada ao tema. A recém-criada Coordenadoria passou a contar, além do Coordenador, Embaixador Cláudio Garcia de Souza, com dois assessores e quatro assistentes. As competências envolvem a assessoria, a formulação e a execução da política de Relações Internacionais da Prefeitura, envolvendo as relações com organismos e agências internacionais, nacionais, órgãos diplomáticos e demais entidades de representação estrangeira e a preparação de acordos de cooperação e de irmanação e a participação em eventos e atividades no exterior.

Esta nova situação, por assim dizer, foi discutida em seus aspectos empíricos na apresentação de Rodrigo de Oliveira Perpétuo, da Secretaria de RI de Belo Horizonte, assim como de-

monstrada a atuação detalhada dessa Secretaria. Para Perpétuo, “[...] *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 [...]*”.

Apesar dos muitos avanços, cabe averiguar se essas iniciativas de âmbito subnacional têm sido suficientes para o Brasil responder aos desafios da globalização. Na dimensão ambiental, por exemplo, enquanto as grandes potências parecem convencidas da necessidade de migrar para uma maior eficiência energética e tecnologias mais limpas, os recursos necessários a uma ambiciosa transição para uma economia de baixo carbono estão ainda limitados. Muitos dos recursos que poderiam ter sido alocados à causa ambiental foram canalizados para gastos militares e, mais tarde, para salvar o sistema financeiro do seu colapso.

Embora o panorama da economia global continue turbulento, alguns países têm assentado as bases de novas formas de desenvolvimento. Esses países têm buscado os fundamentos de um ciclo de desenvolvimento baseado em sólida arquitetura financeira, enraizado em tecnologias mais limpas e numa matriz energética eficiente apesar de um horizonte repleto de desafios.

Estamos em um tempo que exige o reposicionamento dos governos, das organizações públicas e privadas, além do delineamento de novos modelos de governança, com dirigentes mais sensíveis às mudanças externas para sobrelevar os interesses nacionais. Para tanto, estudos específicos são desenvolvidos, com base em rankings globais que medem, dentre outros: a renda per capita associada à esperança de vida ao nascer, o índice de qualidade de vida, a qualidade da vida comunitária, a qualidade da educação, os fatores de liberdade política, governança pública, igualdade entre gêneros e segurança física individual, os níveis de emprego, a capacidade de inovação e a competitividade.

Entre os países com patamar elevado nessas métricas, encontram-se aqueles com consolidada ação internacional subnacional, entre os quais Bélgica, Canadá e Suíça. Países que, apesar das permanentes tensões políticas internas, decorrentes de acentuada diversidade sociocultural, estão classificados em alta escala nas variáveis enunciadas, além de deter um número expressivo de universidades entre as melhores do mundo.

O que é possível aprender com esses países que se destacam pela ação internacional descentralizada e que chegaram a um nível satisfatório de educação e qualidade de vida? Nesses países cabe destaque à governança com elevada sensibilidade estratégica, fator que induz o reposicionamento das organizações e empresas, por meio da inovação. Os elementos diferenciadores que seguem decorrem em grande parte de uma elevada consciência dos riscos e da necessidade de mitigá-los sem adiamentos:

1. Postura estratégica capaz de apreender tendências globais, mudanças no entorno e oferecer uma resposta mais rápida às expectativas da sociedade.
2. Contínuo reposicionamento das organizações públicas e privadas. Diante de um entorno em rápida transformação cabe ao governo e às cadeias setoriais um rápido reposicionamento.
3. Capacidade de inovação decorrente do ambiente institucional, do sistema educacional e de pesquisa, da infraestrutura tecnológica, da resposta eficiente à demanda do mercado e da criatividade inserida no conhecimento gerado e nos resultados.

4. Consciência disseminada dos riscos e esforço coletivo de mitigá-los que elevam a resiliência aos riscos econômicos, geopolíticos, tecnológicos e ambientais.

Nesse quadro de profundas transformações, a extensão territorial brasileira sugere uma atenção especial para as especificidades regionais. Essas sinalizam para a necessidade de competências em relações internacionais de âmbito subnacional nas cinco grandes regiões do País. Uma das regiões brasileiras que merece destaque nesse sentido é a Amazônia, com seus desafios a serem enfrentados conjuntamente pelos nove países que integram a Amazônia continental.

Com apenas três décadas de aplicação por várias instituições subnacionais ou agentes econômicos, esse modelo de relações externas chegou aos currículos acadêmicos ainda mais rapidamente no curso de duas décadas (2000 e 2010). O perfil dos estudantes na USP registra, em primeiro plano, a capacidade de aceitar este desafio, adequando a gestão local às possibilidades oferecidas pela globalização.

De modo geral, as universidades brasileiras, públicas ou privadas, vêm registrando crescente expansão do número de estudantes optantes por essa área que, desde já, se inscreve entre as mais úteis e promissoras do século XXI. O fato é bastante animador porque situa o jovem brasileiro como potencial observador do mundo, qualificado para adquirir ou desenvolver os predicados que a função exige.

A diplomacia dos Estados da Federação¹

Rubens Barbosa²

Numa Federação, como o Brasil, o equilíbrio entre o poder central e os Estados está regulado pela Constituição, mas sempre surgem questões específicas que desafiam esse equilíbrio e apresentam problemas e conflitos de interesses muitas vezes de difícil solução. Alguns casos recentes, como a guerra tributária dos portos e a distribuição dos royalties do pré-sal, além da questão da criação de um imposto de valor agregado em substituição a um imposto estadual, o ICMS, são exemplos expressivos dessa dificuldade.

A formulação e a execução da política externa é, segundo a Constituição, de competência exclusiva do governo federal, por intermédio do Itamaraty. Algumas iniciativas isoladas de Estados que assinaram diretamente acordos internacionais claramente se chocaram com a competência exclusiva do Ministério das Relações Exteriores (MRE). A maior projeção externa do País e o crescimento da economia brasileira fizeram com que aumentassem o número de altos dignitários no Brasil e os contatos com o exterior em todos os níveis, federal, estadual e mesmo municipal.

Com a globalização, as facilidades de comunicação e de transportes, outra área passou a ser afetada pelos crescentes contatos externos dos Estados federativos: a política externa. Levando em conta as transformações por que passam as relações internacionais, em função da interdependência financeira e, sobretudo, comercial, as relações entre o governo de Brasília e os Estados e municípios passaram a requer um permanente diálogo, de troca de informações e de consultas, para maior coordenação e maior harmonia nos diversos níveis de relacionamento externo do Brasil.

A descentralização política, depois de 1985, o processo de integração regional, principalmente com a criação do Mercosul, em 1991, e a abertura e a estabilidade econômicas, iniciadas nos anos 1990, foram alguns dos principais fatores que contribuíram para a emergência da diplomacia federativa no Brasil.

Desde 1997, o Itamaraty decidiu abrir escritórios regionais para trabalhar com os Estados mais de perto e de forma mais coordenada. Hoje há representação do MRE em oito Estados: Amazonas, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo. Nos últimos 30 anos, a começar pela iniciativa do governador Leonel Brizola no Rio em 1985, começaram a ser criadas Secretarias de Relações Internacionais no chamado nível subnacional, isto é, dos Estados. Hoje todos os Estados da Federação, com exceção do Maranhão, mantêm um setor do governo voltado para os contatos externos. Alguns Estados estabeleceram escritórios no exterior, como a Bahia e o Pará. Além destes, o Distrito Federal e o Rio Grande do Sul têm planos para abrir delegações no exterior neste ano.

1 Vídeo da palestra disponível em: <<http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=10965>>. Acesso em 19 ago. 2014

2 Rubens Barbosa foi representante do Brasil junto a ALADI em Montevídeu (1991-1994), Embaixador do Brasil em Londres (1994-1999) e em Washington (1999-2004). Atualmente é Presidente do Conselho de Comércio Exterior da Fiesp, Membro do Gacint da USP, editor responsável da revista Interesse Nacional e consultor de negócios.

Visitantes estrangeiros buscam contatos com os Estados depois de manterem entendimentos com Brasília. Compromissos internacionais, especialmente em questões relacionadas com comércio exterior e meio ambiente, muitas vezes encontram problemas de execução em vista de normas estaduais. Os impostos estaduais, como o ICMS, têm sido obstáculos à abertura de mercados para produtos estrangeiros, muitas vezes influenciando em sentido contrário aos esforços do governo federal.

A inexistência de um marco jurídico de cooperação internacional descentralizada, contudo, tende a dificultar a coordenação das ações internacionais dos Estados com o governo central. Nesse contexto, o Estado de São Paulo inovou ao estabelecer, em abril de 2012, um plano de atuação internacional, denominado “São Paulo no Mundo: Plano de Relações Internacionais 2011-2014.”

Esse plano estabelece três objetivos gerais, que delineiam os eixos orientadores das relações internacionais do governo estadual, 16 prioridades setoriais e 54 metas específicas quantificáveis, definidas por todas as secretarias estaduais. Os três objetivos gerais são: elevar o nível de participação do Estado de São Paulo no contexto da intensificação do papel regional e global do Brasil; contribuir para a governança democrática e o desenvolvimento de parcerias entre os povos; e promover o desenvolvimento sustentável do Estado de São Paulo, harmonizando os seus pilares econômico, social e ambiental e garantindo o bem-estar das futuras gerações.

Discutido desde o início com o Itamaraty, o plano paulista é o primeiro dessa natureza no Brasil - e um dos primeiros em nível global - e se justifica pela importância do mais importante Estado da Federação no cenário internacional. Com um produto interno bruto (PIB) de US\$ 798 bilhões, o Estado é a 18.^a maior economia do mundo e a segunda maior da América do Sul, depois do Brasil. Se comparado com outras regiões, São Paulo é a 7.^a mais rica, atrás de Estados nos EUA (Califórnia, Texas, New York), na China (Guangdong e Jiangsu) e no Japão (Tóquio). Das 20 maiores empresas do mundo, 14 têm escritórios de representação em São Paulo. Muitos Estados norte-americanos e regiões europeias também estão representados na capital paulista.

Com a presença do ministro Antonio Patriota, que registrou a cooperação e a coordenação do Estado de São Paulo com o governo federal na área internacional, o governador Geraldo Alckmin pôs em vigência o plano. Dando seguimento a medidas concretas para implementar da melhor maneira possível o Plano de Relações Internacionais, o governo de São Paulo e a Fiesp assinaram recentemente convênio para melhor coordenarem as ações de promoção comercial, de missões comerciais ao exterior e de recepção de autoridades que visitem nosso Estado.

A diplomacia federativa responde aos desafios da globalização e da conveniência de descentralização do poder público. São Paulo e o governo federal deram os primeiros passos concretos nessa direção.

As Relações Internacionais do Estado de São Paulo¹

Rodrigo Tavares²

“(...) Agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável (...)”

– Fernando Henrique Cardoso, 1998³

Introdução

O Estado de São Paulo, como 19^a maior economia do mundo e principal polo financeiro e industrial da América Latina, mantém uma próspera atividade internacional desde o século XIX. O artigo é dividido em 4 partes. Em primeiro lugar, traça-se o enquadramento científico da diplomacia federativa, desde o seu início nos anos 1980 até os dias de hoje. Em segundo lugar, descreve-se o ordenamento jurídico e político da diplomacia federativa em outros países. Na terceira parte, foca-se o contexto brasileiro, estabelecendo uma dicotomia entre as amplas atividades internacionais dos Estados brasileiros e o tímido amparo constitucional dessas ações. Finalmente, o artigo centra-se no caso específico do Estado de São Paulo, dando um especial destaque à gestão Geraldo Alckmin (2011-2014).

1. O que é a diplomacia federativa?

O conceito de diplomacia federativa (ou paradiplomacia⁴, cooperação internacional descentralizada, política externa federativa, microdiplomacia, diplomacia constitutiva, ou pós-diplomacia⁵), engloba um conjunto de ações internacionais conduzidas por governos subnacionais, regionais, municipais ou, simplesmente, não centrais. Esta nova dimensão das relações internacionais é o resultado natural de duas forças motrizes: a globalização veloz e a tendência de descentralização do poder público. O mundo atual é caracterizado pelo entrelaçamento entre economias e sociedades nacionais, o que estimula a erosão das barreiras geográficas à atividade socioeconômica. A tradi-

1 Vídeo da palestra disponível em: < <http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=10964>> . Acesso em 19 ago. 2014.

2 Rodrigo Tavares é Assessor Especial para Assuntos Internacionais do Governo do estado de São Paulo (2011). É formado pelas universidades de Harvard, Berkeley/Califórnia, Gotemburgo (Ph.D.) e Columbia (pós-doutorado). Em 2008, 2009 e 2010 foi convidado pelo Secretariado da ONU para escrever os relatórios anuais do Secretário Geral Ban Ki-moon sobre o desenvolvimento da África.

3 CARDOSO, Fernando Henrique (1998), *O Presidente Segundo o Sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 263.

4 Em grego, o prefixo para significa complemento de, assistente de, em paralelo com, além de, ou subsidiário de.

5 Termo proposto em AGUIRRE, Iñaki (1999), “Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition” in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London e Portland: Frank Cass, 1999, p. 205. Segundo o autor, o ponto de referência das relações internacionais de governos regionais não deveria ser o Estado central. O fenômeno não seria, assim, um complemento da diplomacia clássica, mas estaria além dela.

cional distinção entre assuntos domésticos e assuntos externos é, conseqüentemente, cada vez mais difícil de demarcar⁶, abrindo espaços para novos atores internacionais como empresas multinacionais, sindicatos, fundações, ONGs, movimentos sociais e, naturalmente, governos regionais.

Ainda que os mundos acadêmico e político tenham despertado para a diplomacia federativa na década de 1980⁷, só nas décadas seguintes houve uma erupção de publicações científicas sobre este tema, o que sinaliza o interesse da academia em decifrar uma prática cada vez mais comum nas relações internacionais⁸. Se analisados no microscópio, estes trabalhos científicos convergem, em larga medida, na definição de paradiplomacia, descrevendo-a como o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos⁹.

O primeiro ciclo de publicações focava-se nas regiões da Europa¹⁰ (Flandres¹¹, País Basco¹²), EUA¹³ e Canadá¹⁴. Mais recentemente, porém, a literatura tem contemplado também o resto do

6 ROSENAU, James (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge e Nova York: Cambridge University Press; ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael, "Introduction", in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.) op. cit., p. VII.

7 Os primeiros trabalhos foram DUCHACEK, Ivo D. (1986a), "International Competence of Subnational Governments: Borderlines and Beyond" in Oscar J. Martinez (Ed.), *Across Boundaries: Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press; DUCHACEK, Ivo D. (1986b), *The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder and London: Westview Press; DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, D; STEVENSON, G.. (1988), *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York and London: Greenwood.

8 MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS Soldatos, *Federalism and international Relations: the Role of Subnational Units*. Oxford e New York: Oxford University Press, 1990; HOCKING, B., *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. London and New York: Macmillan and St. Martin's Press, 1993; HOCKING, B. (Ed.), *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press, 1993; HOCKING, B. (1997), "Regions and International Relations" in M. Keating e J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*. London: Belhaven; ALDECOA, Francisco; KEATING, Micheal (Eds.), op. cit.; GRUBISA, Damir., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Mediterranean Politics, 1999; LECOURS, André (2002), "Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions" in *International Negotiation*, v. 7, 1, p. 91-114; LACHAPELLE, Guy e PAQUIN, Stéphane (2005), "Why do Sub-states and Regions Practice International Relations?" in Guy Lachapelle e Stéphane Paquin (Eds.), *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*. Abingdon e New York: Routledge.

9 CORNAGO, Noé (1999), "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation" in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 40; DUCHACEK, Ivo D. (1986b), op. cit, p. 246-7.

10 PALARD, Jacques (1999), *Les Relations Internationales des Régions en Europe*. Québec: Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, Université Laval; BLATTER, Joachim, et. al (2008), "The Foreign Relations of European Regions: Competences and Strategies" in *West European Politics*, v. 31 (3).

11 CRIEKEMANS, David (2006), "How Subnational Entities Try to Develop Their Own 'Paradiplomacy': The case of Flanders (1993-2005)". Apresentado na conferência *Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value*. Genebra, 31 de maio.

12 UGALDE, Alexander (1999), "The International Relations of Basque Nationalism and the First Basque Autonomous Government (1890-1939)" in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit.

13 FRY, Earl H. (1998), *The Expanding role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*. New York: Council on Foreign Relations Press; KINCAID, John (1999), "The International Competence of US States and their Local Governments" in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 111-133.

14 BERNIER, Ivan; THÉRIEN Jean-Philippe (1994), "Le comportement international du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta dans le domaine économique" in *Études internationales*, v. 25 (3), p. 453-486; BALTHAZAR, Louis (1999), "The Québec Experience: Success or

mundo¹⁵, incluindo o Brasil¹⁶. Praticamente concluídos os estudos empíricos das práticas internacionais das regiões, a mais recente vaga de publicações concentra-se nas ações externas conduzidas por estas entidades em áreas específicas, como meio ambiente¹⁷; foca a contribuição de atores específicos, como governadores estaduais¹⁸; ou aventura-se na construção das primeiras teorias explanatórias¹⁹.

Apesar da maioria das publicações salientar o caráter irreversível da paradiplomacia, é importante registrar também a existência de vozes dissonantes que alertam para a possível desestabilização causada por esta prática²⁰. Sublinha-se frequentemente o fato de que acordos internacionais entre governos subnacionais e entre estes e Estados estrangeiros não serem regidos pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969 (entrou em vigor em 1980)²¹. Os primeiros trabalhos acadêmicos sobre diplomacia federativa iluminavam também a possibilidade de a política externa regional refletir a ambição autonomista ou independentista de algumas regiões, como o País Basco, Québec ou Flandres. Com o passar do tempo, o estudo da paradiplomacia se emancipou deste debate, cunhando-se o termo “protodiplomacia” para descrever estas

Failure?” in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 153-169.

15 RAVENHILL, John (1999), “Federal-State Relations in Australian External Affairs” in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 134-152; MAKARYCHEV, Andrey S. (1999), “Russian Regions as International Actors” in *Demokratizatsiya*, v. 7 (4), p. 501-526; JAIN, Purnendra (2005), *Japan's Subnational Governments in International Affairs*. London e New York: Routledge; MICHELMANN, Hans (2009) (Ed.), *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill University Press.

16 BARRETO, Maria Inês (2001), *Gestão Estratégica do Poder Executivo do Estado de São Paulo Frente ao Processo de Integração Regional do Mercosul*. Tese de Doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo; VIGEVANI, Tullo (Ed.) (2004), *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: UNESP; BRIGAGÃO, Clóvis (2005), *Relações Internacionais Federativas do Brasil: Estados e Municípios*. Rio de Janeiro: Gramma; NUNES, Carmen Juçara da Silva (2005), *A Paradiplomacia no Brasil: O Caso do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul; VIGEVANI, Tullo (2006), “Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21 (62); CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas (2008), *Paradiplomacia e Entes Não-Centrais no Cenário Internacional*. Curitiba: Juruá Editora; BARROS, Marinana Andrade (2010), *A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey; SALOMON, Monica (2011), “Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil” in Mark Amen, et. al. (Eds.), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Surrey e Burlington: Ashgate.

17 EATMON, Thomas D. (2009), “Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance” in *Journal of Natural Resources Policy Research*, v. 1, nº. 2, p. 153–165; OSOFSKY, Hari M. (2010), “Multiscalar Governance and Climate Change: Reflections on the Role of States and Cities at Copenhagen” in *Maryland Journal of International Law*, v. 25, p. 64-85.

18 MCMILLAN, Samuel Lucas (2008), “Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in U.S. Foreign Policy” in *Foreign Policy Analysis*, v. 4, p. 227–253.

19 LACHAPELLE, Guy e PAQUIN, Stéphane (2005), “Why do Sub-states and Regions Practice International Relations?” in Guy Lachapelle e Stéphane Paquin (Eds.), op. cit.; DEFORCHE, Peter e DEFORCHE, Jana (2010), “Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences” in *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 5, p. 151-171.

20 REZEK, Francisco (2005), *Direito Internacional Público. Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 10a ed. p. 234.

21 De acordo com a Convenção, “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja a sua denominação específica” (Art. 2º, inc. I, alínea a, itálico adicionado). Esta visão tradicional do Direito Internacional tem sido frequentemente questionada. Por exemplo, a possibilidade de Estados desprovidos de personalidade jurídica internacional celebrarem tratados foi reconhecida pela Convenção das ONU sobre o Direito do Mar (1982) (Art. 305, inc.1, alínea d). Co-operation” in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 40; DUCHACEK, Ivo D. (1986b), op. cit., p. 246-7.

tendências secessionistas²². A paradiplomacia só é transformadora do próprio Estado em países já em processo de desintegração. É consequência, não causa²³.

2. Diplomacia Federativa em nível mundial

A prática da diplomacia federativa é recorrente em vários países. Nas palavras da icônica ex-presidente da Letônia, Vaira Vīķe-Freiberga, “independentemente da distância, da reduzida dimensão, das parcas competências ou da própria pobreza, todas as regiões do mundo têm pelo menos uma joia única que podem partilhar com os outros”²⁴.

Existe um caleidoscópio de como a diplomacia federativa é exercida em nível global. No caso suíço, a Constituição Federal da Confederação Helvética (de 1999) estabelece que os cantões participam na preparação de decisões de política externa relacionadas a seus poderes e interesses essenciais (Art. 55). Os cantões têm também o direito de concluir tratados com Estados estrangeiros em matérias que se inserem na sua esfera de competência (Art. 56).

Nos Estados Unidos, ainda que a Constituição seja vaga relativamente à competência internacional dos Estados, isso não impediu que eles tivessem aberto 183 escritórios de representação no exterior (13 estados têm escritório em São Paulo)²⁵ e assinado milhares de acordos com países terceiros (dados de 1999), sem que a União veja nessa conduta uma violação de soberania.²⁶ Fenômeno semelhante acontece no Canadá. Ainda que a Constituição de 1982 seja pouco elucidativa sobre o tema, algumas províncias canadenses têm uma vigorosa atividade internacional.

O Québec, por exemplo, tem 29 escritórios no exterior (incluindo em São Paulo). Na Áustria, a constituição confere aos entes federados a prerrogativa de celebrar tratados com Estados limítrofes ou com outros entes não centrais (Art. 16). A Holanda, ainda que não seja uma federação, tem-se mostrado sensível à internacionalização da política local. Ilustrativamente, ao revisar em 1995 a sua estratégia de relações externas, o Governo alertou para a nebulosidade existente entre política externa e doméstica: “se a política doméstica está ganhando gradualmente uma dimensão internacional, também a política externa está ganhando um caráter doméstico”²⁷.

No caso alemão, a Constituição (de 1949, com emendas) reconhece tanto o direito a ser consultado quanto o *treaty-making power* aos Estados federados alemães (Länder) (Art. 32). His-

22 DUCHACEK, I. (1988), “Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations (1988)”, in Ivo Duchacek, D. Latouche e G. Stevenson (Eds.), op. cit., p. 22.

23 KEATING, Michael (1999), “Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies”, in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 13.

24 Citada em BRANDE, Luc Van Den (2010), “Sub-State Diplomacy Today” in David Crikemans (Ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden e Boston: Martinus Nijhoff, p. 201.

25 New York, Wisconsin, Maryland, Ohio, Virginia, Florida, Georgia, Massachusetts, Nevada, North Carolina, Pennsylvania, Philadelphia, Texas (Porto de Houston).

26 KINCAID, John (1999), “The International Competence of US States and their Local Governments” in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 111 e 129.

27 Citado em HOCKING, Brian (1999), “Patrolling the ‘Frontier’: Globalization, Localization and the ‘Actorness’ of Non-Central Governments”, in Francisco Aldecoa e Michael Keating (Eds.), op. cit., p. 18.

toricamente, os estados alemães conduzem uma dinâmica atividade internacional. Só a Baviera tem 19 escritórios de representação no exterior (incluindo um em São Paulo). Na Bélgica, a constituição de 1993 assinala em seu Art. 167 que o Rei (ou seja, o governo federal) conduz as relações internacionais do país, “sem prejuízo da competência das comunidades e das regiões para lidar com a cooperação internacional, incluindo a celebração de tratados, nas áreas da sua competência (...).”

Na América Latina, foi a Argentina quem inaugurou a cláusula constitucional da diplomacia federativa. Com efeito, é reconhecido às províncias argentinas, a partir de então, o treaty-making power, com alguns limites. De acordo com o art. 124 da Constituição: “as províncias podem criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento dos seus fins e poderão também celebrar convênios internacionais tanto quanto não sejam incompatíveis com a política exterior da nação (...)”. A reforma constitucional promovida na Argentina no início da década de 1990 buscou atender aos anseios da corrente política que lutava pela implantação do “verdadeiro federalismo”, através de disposições que garantissem maior autonomia para as províncias em suas áreas de atuação.²⁸

No caso europeu, um fenômeno concomitante fertilizou a prática da paradiplomacia. Na década de 1970, surgiram no continente as primeiras associações setoriais de regiões, como a Association of European Frontier Regions ou a Association of Regions of Industrial Technology com o objetivo de elevar a sua capacidade reivindicativa junto a seus países ou às instituições europeias. Com a mesma filosofia, na década de 1980 os autointitulados “Quatro Motores da Europa” (Rhône-Alpes, Baden-Württemberg, Lombardia e Catalunha) assinaram um memorando para promover a cooperação econômica e social entre eles e para advogar o princípio da subsidiariedade.

Em termos gerais, o princípio da subsidiariedade visa garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, em face de uma instância superior, ou a um poder local face ao poder central. Assim sendo, implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos estados federais. Este princípio foi formalmente consagrado no direito da União Europeia pelo Tratado de Maastricht (1992), que o enunciou no segundo parágrafo do artigo 5º. Em termos institucionais, o princípio permitiu a criação do Comitê de Regiões, que formalizou a participação dos governos subnacionais na política comunitária europeia. Hoje, a Comissão Europeia, o Conselho e o Parlamento devem consultar o Comitê das Regiões antes de serem tomadas as decisões sobre questões relativas à administração local e regional (por exemplo, sobre política de emprego, ambiente, educação ou saúde pública). O Comitê tem atualmente 353 membros de todos os 28 países da UE.

A paradiplomacia é não só reconhecida em cartas constitucionais ou visível em práticas europeias de integração regional, mas é também admitida por organizações intergovernamentais, que passaram a incorporar, em suas estruturas e em suas agendas, a participação subnacional direta. A IV Convenção de Lomé, celebrada em 1989 entre a UE e 71 países da África, Caribe e Pacífico, dispunha sobre a importância de organizações privadas e públicas, que não o governo central, traçarem parcerias em prol do desenvolvimento (Art. 20). A Agenda 21 (um dos principais

28 CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas (2008), op. cit., p.66.

resultados da conferência Rio-92) no seu Art. 28, ou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (Habitat II, 1996) no Art. 12 valorizam e reconhecem também a legitimidade do poder local na discussão e na decisão sobre temas globais. O Mercosul caminha na mesma direção. Em 2004, na Cúpula de Ouro Preto, constituiu-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul de forma a criar um espaço de participação direta dos governos subnacionais na estrutura institucional do Mercosul.

3. Diplomacia Federativa no Brasil

A redemocratização ocorrida nos anos 1980 e a conseqüente descentralização política, a integração regional na América Latina e a abertura e estabilidade econômica iniciadas nos anos 1990 foram os principais motivadores da diplomacia federativa no Brasil. Todavia, não há ainda um modelo institucionalizado de atuação internacional dos entes não centrais no ordenamento jurídico brasileiro.²⁹ A Constituição Federal de 1988 não prevê a possibilidade de que Estados federados, Distrito Federal e municípios desenvolvam relações internacionais. O art. 21-I determina que “compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Já o art. 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.”

Mesmo sem amparo constitucional, a diplomacia federativa tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o estado de direito. Isto é realizado de duas formas. Em primeiro lugar, a Constituição concede aos estados e municípios amplas competências nas áreas de saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza (Art. 23). Muitos entes federados têm usado destas prerrogativas através de programas e acordos internacionais. As atividades internacionais representam, desta forma, a externalização das suas competências domésticas. Em segundo lugar, é possível inferir do art. 52 da Constituição que os Estados e municípios têm capacidade de iniciar operações externas de natureza financeira, que deverão ser, contudo, autorizadas pelo Senado Federal.³⁰ Desde os anos 90 que vários entes federados mantêm negociações diretas com entidades externas de crédito como o BIRD, BID ou JICA.

Criou-se desta forma um consenso em torno da premissa que a lei fundamental brasileira não proíbe a atuação dos entes federados no exterior. As restrições jurídicas que existem confinam-se apenas à prática de alguns atos específicos, como a celebração de tratados. Aceita-se, deste modo, que os entes federados atuem externamente, desde que tratem de assuntos que digam respeito especificamente às suas competências constitucionais.

De fato, ainda antes da adoção da Carta Magna de 1988, as unidades federativas brasileiras entraram no jogo das relações internacionais. Em 1982, ano em que os governadores começaram a ser eleitos diretamente, Leonel Brizola, Governador do Estado do Rio de Janeiro, instituiu

29 CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas (2008), op. cit, p.18; BARROS, Marinana Andrade e (2010), A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais. Belo Horizonte: Editora Del Rey, p.58

30 O art. 52, tratando de competências privativas do Senado Federal, estatui, no inciso V, competir à câmara alta “autorizar o operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”

o primeiro órgão de articulação internacional de um ente federado brasileiro (capitaneado pelo Prof. Clóvis Brigagão). Em 1987, o Governador do Rio Grande do Sul criou a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (concebida pelo Prof. Ricardo Seitenfus). Estes dois casos “marcam um momento de inflexão na Federação brasileira, pois a agenda internacional deixava de ser um assunto restrito ao executivo federal e à chancelaria.”³¹ Amparados pelo espírito federalista da Constituição de 1988 e instigados por razões de ordem prática, vários outros estados e municípios se lançaram na senda de novos territórios de interação internacional, mais fecundos do que os tradicionais acordos de ‘cidades irmãs’, caracterizados por seu cunho protocolar e, muitas vezes, infrutuoso.

O Itamaraty só se começou a posicionar face a este novo fenômeno em meados da década de 1990. Em 1995, a expressão “diplomacia federativa” foi utilizada pela primeira vez, oficialmente, em um discurso do então chanceler Luiz Felipe Lampreia, realizado na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, para denominar as ações internacionais de Estados e municípios brasileiros.³² No mesmo ano, a diplomacia federativa foi incluída, pela primeira vez, no Manual do Candidato à Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco como um dos possíveis tópicos da prova.³³

Em 1997 o governo federal fez a sua primeira intervenção para garantir alguma supervisão a estas atividades paradiplomáticas. Nesse ano, por determinação do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF), junto ao Gabinete do Ministro das Relações Exteriores, com o objetivo de dar assistência aos Governos dos Estados e Municípios brasileiros nas suas iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais. Foram também criados escritórios de representação do Itamaraty em nove estados (Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo). A ARF só ganhou espaço político no Itamaraty, porém, quando, em 2003, se fundiu com outra assessoria para se tornar a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), hoje liderada pelo Embaixador Pedro Borio.

A instalação, nos primeiros meses do governo Lula da Silva, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI) e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) injetou um dinamismo adicional a este processo.³⁴ Uma das inovações do período foi a criação, em 2003 (instituído por decreto em 2007), do Comitê de Articulação Federativa (CAF), entre a União e os municípios, para tratar dos assuntos de competência comum. Além disso, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, tem também

31 NUNES, Carmen Juçara da Silva (2005), *A Paradiplomacia no Brasil: O Caso do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p.43

32 CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas (2008), *op. cit.*, p.92-93

33 RODRIGUES, Gilberto M.A. (2009), “Internacionalismo Municipal” in Gilberto M.A. Rodrigues, Marcos Xavier e Wagner de Melo Romão (Eds.), *Cidades em Relações Internacionais*. São Paulo: Desatino, p. 44.

34 A organização do seminário, Primeira Reunião de Operadores Estaduais sobre Cooperação Internacional Federativa, em auditório do Palácio do Planalto, com os secretários e assessores internacionais dos estados membros da federação, no dia 12 de fevereiro de 2004, foi uma extraordinária iniciativa da Subchefia de Assuntos Federativos.

atuado como facilitadora e promotora da cooperação internacional entre os entes subnacionais brasileiros e países terceiros. Em 2011, por exemplo, publicou um edital de convocação para projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral em benefício do Haiti e do continente africano.

Nos últimos dez anos, o Itamaraty e a Presidência da República têm incentivado vários encontros entre entes federados para discutir suas atividades internacionais. Em fevereiro de 2004, por iniciativa da SAF, realizou-se a Primeira Reunião de Operadores Estaduais sobre Cooperação Internacional Federativa, no Palácio do Planalto, com os secretários e assessores internacionais dos estados membros da federação. Em novembro do mesmo ano aconteceu, também por iniciativa da SAF, o I Seminário sobre Coordenação Federativa para a Promoção de Exportações, com a presença de várias agências federais e interlocutores estaduais. Ainda mais importante foi a organização, em maio de 2005, do I Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Cidades, em Salvador da Bahia³⁵, e, em 2006, do I Encontro Negociações Internacionais - Estados e Municípios, em Brasília, pela Fundação Alexandre de Gusmão, FUNAG e AFEPA. Pela primeira vez na história do Itamaraty, foram expostas as grandes linhas da política externa brasileira para um público de prefeitos, secretários municipais e estaduais. Em outubro de 2011, a SAF organizou o colóquio federativo “Cooperação Internacional Descentralizada: marco legal e mecanismos institucionais”, que reuniu especialistas, acadêmicos, operadores e gestores internacionais de estados e municípios, além de especialistas internacionais, a fim de debater o marco legal da ação internacional dos entes federados, assim como a criação de mecanismos de apoio às suas atividades. Em 2012 e 2013 a SAF organizou vários outros encontros em Brasília, incluindo alguns no âmbito do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), focados na capacidade paradiplomática dos entes subnacionais brasileiros. Se eventualmente o governo federal, e em particular o Itamaraty, reagiu com desconforto às primeiras ações paradiplomáticas nos anos 1980, hoje seu posicionamento é de valorização destes instrumentos estaduais.

Além da capacitação técnica e institucional dentro do Brasil, o governo federal tem também buscado ativamente parcerias internacionais de cooperação técnica descentralizada. Em 2004, assinou um Protocolo de Cooperação com as regiões italianas de Umbria, Marche, Toscana e Emiglia Romagna e, em 2006, participou do Primeiro Encontro de Cooperação Descentralizada e Federativa franco-brasileira, realizado em Marselha, e promovido pela região Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). De forma ainda mais proeminente, o Brasil e a França assinaram em 2008 um Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro de Cooperação sobre a Cooperação Descentralizada que, ao ser aprovado pelo Senado em 2011, concede aos estados e municípios brasileiros o direito de celebrarem acordos de cooperação diretamente com entidades francesas equivalentes. Além disso, foi firmado com os EUA, em abril de 2012, um “Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para apoiar a Cooperação Estadual e Local.” Ao negociar parcerias e firmar acordos diretamente com

35 Seguiram-se encontros em Campinas (2006), Porto Alegre (2008), Fortaleza (2009), Salvador (2011). Em Fortaleza institucionalizou-se o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), com a finalidade de representar os interesses dos municípios brasileiros quanto às suas articulações internacionais junto ao Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos do governo federal.

atores subnacionais estrangeiros, ou ao celebrar memorandos com países sobre relações internacionais subnacionais, o Governo brasileiro torna inequívoco o seu reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais.³⁶

Interessante é também o fato de os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva terem, de certa forma, estimulado a diplomacia federativa ao incluir representantes estaduais e municipais em missões e visitas oficiais. A inclusão, por parte do Presidente Lula, dos governadores Geraldo Alckmin (SP), Aécio Neves (MG), Blairo Maggi (MT) e Zeca do PT (MS) em uma importante missão comercial à China, pouco tempo após ter tomado posse, é paradigmática. A Presidente Dilma está seguindo o mesmo caminho. Em sua viagem a Cuba, no início de 2012, o governador Jaques Wagner (BA) integrou a comitiva.

As tentativas para cristalizar legalmente a diplomacia federativa, porém, não se materializaram. A primeira tentativa foi em 2005, por intervenção do então deputado federal André Costa (PDT-RJ), diplomata de carreira, que apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC (475/2005).³⁷ A PEC recebeu parecer contrário do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (deputado Ney Lopes, PFL-RN) – que a considerou inconstitucional – e foi arquivada no início da legislatura seguinte do Congresso, em janeiro de 2007. A segunda tentativa foi o Projeto de Lei do Senado n.98 de 2006, apresentado pelo Senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT). A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional manifestou-se pela aprovação do projeto, na forma de um substitutivo que fazia menção expressa à possibilidade de os governos subnacionais brasileiros formarem acordos internacionais, mas acabou rejeitado em 2010.

Apesar desta anfibiologia constitucional, a diplomacia federativa é cada vez mais preponderante no Brasil. Vinte e seis dos 27 governos estaduais mantêm atividades internacionais que são ancoradas em Secretarias Estaduais (Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina); Secretarias Adjuntas ou Sub-Secretarias (Amazonas, Rio de Janeiro); assessorias, coordenadorias, assessorias especiais, departamentos, diretorias, comitês ou superintendências (Acre, Alagoas, Ceará, DF, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, São Paulo, Sergipe, Tocantins); ou agências de desenvolvimento (Amapá). De acordo com a SAF, cerca de 100 prefeituras brasileiras têm, também, atividades internacionais.

Outros estados estabeleceram escritórios no exterior, como a Bahia, que mantém um escritório instalado no Centro de Negócios da APEX em Pequim, e o Pará que tem escritórios em Pequim (com cerca de 10 pessoas), Xangai e Shenzhen, em parceria com a Câmara de Comércio chinesa.

4. Diplomacia Federativa no Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo mantém relações internacionais possivelmente desde sua fundação. Sim-

36 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio (2008), *Relações Internacionais Federativas no Brasil*. Dados [online], v.51, n. 4, pp. 1015-1034.

37 A “PEC da Paradiplomacia” propôs acrescentar o § 2º ao art. 23 da CF, com o seguinte teor: “Os Estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o art. 49, I, e na forma da lei”

bolicamente, São Paulo de Piratininga, fundada em 1554, nasceu pela intervenção direta de dois jesuítas nascidos fora do Brasil (espanhol e português). A internacionalização do Estado iniciou-se, contudo, de forma substantiva no século XIX. Não seguindo diretrizes centralistas ou institucionais, a internacionalização aconteceu espontaneamente, como consequência da imigração e da abertura do setor privado ao exterior. Paulatinamente, o estado tornou-se um dos locais mais cosmopolitas em nível mundial, abrigando, por exemplo, as maiores comunidades italiana, japonesa, portuguesa e libanesa fora dos respectivos países de origem. Estima-se que, em 1920, 18 por cento da população do Estado era estrangeira. Cerca de 150 nacionalidades estão atualmente representadas no Estado.

4.1 Dimensão Econômica

São Paulo também se abriu a investimentos privados externos. Paradigma disso é o papel fundamental que teve a São Paulo Tramway, Light and Power Company, empresa de capital canadense, em atividades de geração, distribuição de energia elétrica e transporte público por bondes em São Paulo (1901-1981). Outro gigante francês, a Rhodia, instalou sua primeira fábrica de produtos químicos e farmacêuticos no Brasil (em Santo André, São Paulo) em 1921. Foi, possivelmente, o primeiro investimento direto estrangeiro (IDE) no Estado. No mesmo período, o italiano Francesco Matarazzo criou, a partir de São Paulo, o maior complexo industrial da América Latina do início do século XX (Indústrias Reunidas Fábricas Matarazzo). Ainda hoje a atuação internacional do Estado de São Paulo é alimentada fortemente pelo setor privado. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), principal entidade de representação das indústrias do Estado, tem uma vigorosa atuação internacional, desenvolvida pelo seu Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior (DEREX), onde trabalham cerca de 50 pessoas. Em 2011, a FIESP realizou 224 reuniões institucionais com visitantes estrangeiros e emitiu 235 mil certificados de origem.

A abertura de São Paulo ao exterior explica, em larga medida, sua atual pujança econômica. Com um PIB de R\$ 1.466.977,00 (2012), o Estado é a 19ª maior economia do mundo e a 2ª maior na América do Sul (depois do Brasil). Se comparado com outras regiões, São Paulo é a 7ª região mais rica, só ficando atrás de estados nos EUA (Califórnia, Texas, Nova York), China (Guangdong, Jiangsu) e Japão (Tóquio). A região metropolitana abriga a maior concentração de empresas multinacionais no hemisfério Sul, sendo, por exemplo, a área com maior concentração de empresas suecas e alemãs no planeta. Das 20 maiores empresas do mundo na lista da Forbes, 14 têm escritórios de representação em São Paulo. Levantamento recente publicado na revista *Veja*, usando indicador elaborado pela Economist Intelligence Unit, revela que o Estado de São Paulo é o mais bem preparado para receber o fluxo recorde de investimento estrangeiro que chegará ao país nos próximos anos (o Estado lidera ou co-lidera nos quesitos ambiente político, ambiente econômico, políticas para investimentos estrangeiros, recursos humanos, infraestrutura, e sustentabilidade).³⁸

38 “Ranking de Gestão dos estados brasileiros – 2012” (*Veja*, disponível em <http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/ranking-de-gestao-dos-estados-brasileiros>)

4.2 Dimensão Governamental

As primeiras experiências internacionais do Governo de São Paulo não foram originais. Tal como outros estados da federação, São Paulo começou a engatinhar no exterior através da adoção de “convênios de fraternidade” com o objetivo de “incentivar a amizade e o respeito mútuos”. Por abrigar a maior comunidade nipônica fora do Japão, o Governo assinou acordos dessa natureza com as províncias de Mie (1973), Gunma (1980), Tokushima (1984), Toyama (1985), e Tóquio (1990). Simbolicamente, o Japão foi o primeiro parceiro internacional do Governo.

Em 1991, o Governo estadual decidiu dar às suas atividades internacionais um cunho mais institucional, tendo constituído a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, com status de Secretaria de Estado (gestão Luiz Antônio Fleury Filho). Em novembro do mesmo ano, foi também instituído o Sistema Paulista de Promoção Internacional, objetivando a promoção de um maior grau de inserção da economia paulista no cenário internacional. Dificuldades na implementação desta estrutura levaram à extinção da Assessoria em 1995 (governo Mário Covas). Só em 2003 as relações internacionais foram novamente integradas na estrutura do Governo através da criação da Unidade de Assessoramento em Assuntos Internacionais (comumente designada como “Assessoria Especial para Assuntos Internacionais”), na estrutura da Casa Civil (gestão Geraldo Alckmin), que funcionou como um braço logístico do Governador na preparação de reuniões e viagens internacionais. Em 2003 foi também criado o Conselho Estadual de Relações Internacionais e Comércio Exterior (CERICEX) (gestão Geraldo Alckmin), que tinha por objetivo opinar quanto à adoção, implementação e coordenação de políticas e medidas do Estado de São Paulo relativas ao comércio exterior e relações internacionais. O CERICEX, contudo, acabou por não preencher totalmente a sua vocação e foi extinto em 2010.

Dois anos antes, com o objetivo de dinamizar a componente de investimentos do Estado, foi instituída a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (Investe SP), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (gestão José Serra). A agência tem como missão ser a porta de entrada das empresas que pretendem se instalar ou expandir seus empreendimentos no Estado de São Paulo.

Desde o início, a atuação internacional do Governo é simplesmente um desdobramento (spillover) das suas competências domésticas. Através de ações funcionais e específicas, o Governo movimenta-se na esfera internacional para recolher os recursos e as boas práticas que garantam a eficácia da implementação dessas ações no campo interno. As relações internacionais são sempre um meio, nunca um fim.

4.2.1 Gestão Geraldo Alckmin

O início do Governo de Geraldo Alckmin coincidiu com a intensificação da globalização do Brasil e com o crescimento expressivo do interesse político, cultural e econômico pelo país. Houve, por isso, necessidade de ajustar a estrutura de relações internacionais do Governo de forma a atender e capitalizar a nova demanda internacional. Estabeleceram-se, por conseguinte, 10 objetivos na área internacional para 2011-2014.

O primeiro compreendia o reajustamento do *modus operandi* da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais. Seu objetivo passou a ser o de coordenar as atividades do Estado de São Paulo no exterior, em articulação com as Secretarias estaduais. Gradualmente, o número de Secretarias envolvidas em atividades internacionais cresceu, atingindo-se a plenitude (26 Secretarias) no final de 2011. Concomitantemente, vários outros órgãos, autarquias e empresas públicas iniciaram ou turbinaram suas atividades internacionais, como a SABESP (que sempre manteve uma atuação internacional vigorosa), CETESB, Companhia Docas de São Sebastião, CPTM, Dersa, Emplasa, IPT, Metrô, Centro Paula Souza, Procuradoria Geral do Estado ou a Corregedoria Geral da Administração. A internacionalização de toda a estrutura do Governo tem estimulado, de forma progressiva, a emergência de uma cultura de relações internacionais no seio da administração pública paulista. Para garantir total coerência nestas atividades, o Governo dispõe, desde 2011, de um arquivo diplomático, que registra todas as ações internacionais (missões ao exterior, receptivo de delegações, programas de cooperação, acordos assinados etc.) com mais de 100 países. Este arquivo, com mais de mil páginas de informação, é atualizado diariamente.

Em segundo lugar, o Governo adotou, em lei, no início de 2012, o seu plano de governo na área internacional (“São Paulo no Mundo: Plano de Relações Internacionais 2011-2014”). O plano estabelece três objetivos gerais, que delineiam os eixos orientadores das relações internacionais do Governo, 16 prioridades setoriais e 54 metas específicas quantificáveis (definidas por todas as Secretarias estaduais). Criou-se assim uma inserção internacional organizada, autônoma e com objetivos de longo prazo. O plano, preparado ao longo de nove meses, recebeu importantes subsídios de representantes industriais, do corpo diplomático residente em São Paulo e do Ministério das Relações Exteriores. É o primeiro plano estadual desta natureza no Brasil e um dos primeiros em nível mundial.

O terceiro objetivo pressupunha incrementar o número de audiências do Governador, Vice-Governador, Secretários Estaduais e Assessor Especial para Assuntos Internacionais com autoridades internacionais. Não só um objetivo quantitativo, visava-se principalmente que estes encontros se regessem por princípios operacionais e pragmáticos com vista à obtenção de resultados concretos. Em 2011 e 2012, o Governo de São Paulo recebeu cerca de 900 delegações estrangeiras. O governador Geraldo Alckmin recebeu cerca de 20 Chefes de Estado e de Governo tornando-o um dos líderes da América Latina com uma agenda internacional mais robusta. Para gerir esta demanda, foi criada a coordenadoria de Protocolo na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais.

O quarto objetivo é consequência direta do terceiro e visava alargar o portfólio de parceiros, projetos e programas de cooperação internacional, mantendo um espírito de abertura e de equidade. Atualmente, o Governo mantém relações internacionais com 107 países, 20 governos subnacionais e 15 redes multilaterais. No total, gere um portfólio de cerca de 150 projetos de cooperação em áreas tão díspares quanto ciência e tecnologia, meio ambiente, segurança pública, educação, agricultura ou direitos da pessoa com deficiência. Em 2011 e 2012, o Governo do Estado de São Paulo, ou entidades a si associadas, assinaram cerca de 90 acordos internacionais. Para administrar estas ações, foi criada a coordenadoria de Cooperação Internacional na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais.

O quinto objetivo foi inspirado pela necessidade de dar um cunho operacional às atividades

do Governo através da organização de eventos internacionais. Desde o início de 2011, o Governo já organizou cerca de 85 eventos de cunho internacional, incluindo seminários, palestras, sessões de apresentação ou cúpulas. Estes eventos são organizados pela coordenadoria de Eventos Internacionais na Assessoria Especial para Assuntos Internacionais.

Em sexto lugar, o Estado reforçou sua presença em redes, fóruns e organizações internacionais, como a Cúpula de Líderes Regionais, Metropolis, Urban Age, Fórum de Regiões Mundiais, Organização das Regiões Unidas (FOGAR), Rede de Governos Regionais para o Desenvolvimento Sustentável (nrg4SD), Grupo do Clima, Conselho Mundial da Água, Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), Associação Latino-Americana de Metrô e Subterrâneos, Associação Internacional do Transporte Público, Comitê de Metrô do Imperial College de Londres, Regiões de Ação Climática (R20) e Rede Mercocidades (como membro observador). Ainda que São Paulo pertença a todas estas redes, a qualidade da sua participação varia, naturalmente, de acordo com seus interesses e recursos. Em abril de 2012, o Palácio dos Bandeirantes recebeu a 6ª Cúpula de Líderes Regionais, entidade que reúne nove grandes economias regionais (São Paulo, Bavária, Shandong, Québec, Alta Áustria, Geórgia, Maharashtra, Karnataka, Província Oeste do Cabo) e representa 350 milhões de pessoas. Tratou-se da maior cúpula internacional, que reuniu cerca de 300 pessoas, jamais organizada no Palácio dos Bandeirantes.

Em sétimo lugar, adotou-se a primeira estratégia de comunicação internacional do Governo, alicerçada no atendimento à imprensa estrangeira e na adoção de políticas de marketing internacional. Ainda que o site internacional de São Paulo (www.saopauloglobal.sp.gov.br) tenha sido apresentado em setembro de 2013 e tenham crescido velozmente as inserções de São Paulo na imprensa internacional³⁹, os próximos anos serão fundamentais para que o Estado cimente a sua estratégia de comunicação para atrair investimentos, turistas, estudantes, além de recursos internacionais. A adoção de uma marca própria (branding) está sendo equacionada.

Em oitavo lugar, criou-se uma coordenadoria de pesquisa que visa monitorizar e estudar boas práticas de governança internacionais nas áreas de trabalho do Governo e produzir análises estratégicas sobre as principais tendências internacionais com relevo para o Brasil e para São Paulo, além de atuar em parceria com as universidades da região. O objetivo é o de que, futuramente a coordenadoria se transforme em um Observatório Internacional de Políticas Públicas.

Em nono lugar, a Investe SP ganhou uma posição de destaque como agência de atração de investimentos internacionais. Um dos seus objetivos estratégicos, definido em reunião do Conselho Deliberativo em 2011, é tornar-se uma das 25 melhores agências de investimento do mundo até 2020. Em 2011, a agência captou 21 novos empreendimentos totalizando investimentos de R\$ 6,6 bilhões e uma geração de 4.985 empregos diretos. Em 2012, os investimentos somaram R\$ 5,05 bilhões. A agência possui atualmente 52 projetos em negociação, com investimento potencial de R\$ 12,6 bilhões.

Finalmente, o Governo tem também como objetivo garantir a devida institucionalização normativa da paradiplomacia. Para atender este objetivo, a administração paulista encaminhou ao Itamaraty, em abril de 2013, um longo parecer sobre o tema solicitando um posicionamento formal

39 Vide, por exemplo, Geraldo Alckmin e Rick Scott, "Florida, São Paulo: Broadening Economic Bridges to Success" in *Miami Herald*, 30 de outubro de 2011; Geraldo Alckmin e Deval Patrick, "Patrick and Alckmin: Partners in Global Economy" in *The Metrowest Daily News*, 25 de dezembro de 2011.

por parte do Ministério. A resposta do Itamaraty, expressa em 18 de julho do mesmo ano por intermédio da Consultoria Jurídica:

- a) Reconhece a “inegável força da paradiplomacia” no cenário internacional;
- b) Sublinha que a “falta de institucionalização jurídica da paradiplomacia no Brasil” não inibe a atuação internacional dos entes subnacionais;
- c) “Dá respaldo” às atividades paradiplomáticas dos entes federados quando focadas nas áreas de competência estadual/municipal, estabelecidas pela Constituição federal (e.g. saneamento, transportes, segurança pública, meio ambiente, administração penitenciária, desenvolvimento econômico, saúde etc.);
- d) Atesta que a consulta à União, relativa à celebração de acordos com entes estrangeiros, só terá que ser realizada quando houver transferência de recursos financeiros, sem prejuízo de outras consultas que se julguem pertinentes;
- e) Esclarece que acordos internacionais firmados pelos entes subnacionais brasileiros fazem parte do ordenamento jurídico administrativo interno.

Este posicionamento reveste-se de particular importância porque contribui, de forma tangível, para a institucionalização jurídica da diplomacia federativa no Brasil. O parecer da Consultoria Jurídica do Ministério subsidiará um decreto de cooperação internacional que deverá ser firmado em outubro de 2013 pelo governador Geraldo Alckmin.

5. Conclusões

A diplomacia federativa é um dos principais paradigmas das relações internacionais. Discreta em forma e conteúdo, constitui-se como uma mudança importante na prática da diplomacia.⁴⁰ Cada vez mais a ação diplomática deve ser vista de forma multifacetada e plural (multi-layered),⁴¹ onde atuam vários atores em diferentes campos. O Brasil, porém, não está ainda totalmente preparado para esta nova realidade. Como afirmou José Flávio Sombra Saraiva, “o Brasil é um exemplo extraordinário de descompasso entre os aspectos formais e reais, no que tange à dimensão da ação externa dos entes federativos. Há quase um abismo entre palavras e gestos.”⁴²

É necessário, por isso, que haja uma melhor definição de parâmetros e demarcação de fronteiras. Em várias outras áreas de competência comum entre a União e os entes federados – como saúde, educação e questões fiscais – o Brasil tem experiências acumuladas. Nessas áreas existe um alto grau de relacionamento técnico entre as partes envolvidas e existe uma demarcação de funções relativamente clara. Um bom exemplo disso é o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

A área internacional mantém-se, contudo, pouco coordenada. Não existem reuniões inter-

40 PAQUIN, Stéphane (2005), “Les Actions Extérieures des Entités Subétatiques: Quelle Signification pour la Politique Comparée et les Relations Internationales” in *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 12 (2), p. 129-142; CAMARGO, Noé (2010), “On the Normalization of Sub-State Diplomacy” in David Crikemans (Ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Leiden e Boston: Martinus Nijhoff, p.14.

41 HOCKING, B. (Ed.) (1993), *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press.

42 SARAIVA, José Flávio Sombra (2004), “A Busca de um Novo Paradigma: Política Exterior, Comércio Externo e Federalismo no Brasil”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47 (2), p. 131-162. Today. Leiden e Boston: Martinus Nijhoff, p.201.

governamentais permanentes, um conselho coordenador ou qualquer outra prática institucionalizada. Onde termina a atuação dos estados e começa a política externa da União? O bom senso diz-nos que a União dirime assuntos de alta política (high politics)⁴³, enquanto os entes federados tratam de baixa política (low politics), mas falta coordenação entre estas atividades. No citado discurso de Luiz Felipe Lampreia, que inaugurou a expressão “diplomacia federativa”, o então Chanceler já sublinhava que “essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informações e de consultas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil.”⁴⁴ Em nível estadual, o Plano de Relações Internacionais do Governo de São Paulo define os primeiros pontos cardinais de um território cujas fronteiras ainda não se conhecem totalmente. É uma primeira contribuição.

Além da falta de coordenação, existe ainda alguma volatilidade jurídica. Como discutido no colóquio organizado pela SAF em outubro de 2011, acima mencionado, a inexistência de um marco jurídico da cooperação internacional descentralizada dificulta, confunde e inibe as ações internacionais de unidades subnacionais, cujas competências constitucionais exclusivas e comuns legitimam a sua atuação. A diplomacia federativa de facto e de jure não caminham em sintonia.

Finalmente, existe ainda “falta de conhecimento das oportunidades existentes e falta de experiência específica”⁴⁵ em política internacional dos governantes e técnicos locais. Apesar da formação em Relações Internacionais ser cada vez mais popular nas universidades, o país ainda carece de quadros e de expertise nesta área, o que nos obriga a estar alertas relativamente à sustentabilidade da paradiplomacia no Brasil. Como também alertou Salomon, a maioria das atividades internacionais de municípios e estados brasileiros são, na verdade, propostas pelos parceiros estrangeiros, não tendo os entes federados tradição de iniciativa.⁴⁶

Apesar destes obstáculos, a prática da paradiplomacia é tão irreversível quanto a sua contribuição para o desenvolvimento do Brasil. Devem-se somar, não subtrair, esforços para projetar o país no exterior. O interesse do Governo federal em aumentar a pauta exportadora brasileira, por exemplo, abre certamente oportunidades para a ação no exterior dos entes federados. Como afirmou Palombra, “no momento em que os governos nacionais decidem partilhar a sua soberania com as suas regiões internas, o seu escopo de poder pode, na verdade, aumentar e não diminuir. De fato, o aspecto mais notável do poder dos países neste século é que ele continua a aumentar, apesar da tendência de descentralização regional.”⁴⁷ O

43 É relativamente fácil inserir no campo exclusivo da União assuntos como defesa e segurança nacional, imigração e questões fronteiriças, o reconhecimento internacional de Estados e de governos, e relações diplomáticas e consulares.

44 Citação em CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas (2008), op. cit., p.92.

45 CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas (2008), op. cit, p. 89

46 SALOMON, Monica (2011), “ Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil” in Mark Amen et. al. (Eds.), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*. Surrey e Burlington: Ashgate, p.54.

47 LA PALOMBRA, J. (1994), “International Firms and National Governments: Some Dilemmas,” in *The Washington Quarterly*, v.

crescimento de clusters de atividade econômica regional, como o Vale do Silício (Califórnia) ou Bangalore (Karnataka), fortalecem a identidade e a robustez econômica dos EUA e da Índia, não o contrário. O debate no Brasil está longe de estar concluído.

Relações Inter(sub)nacionais: O caso do Estado do Rio de Janeiro¹

Pedro Spadale*

1. Introdução

O campo de estudos das Relações Internacionais (RI) tem seu nascimento logo após o fim da 1ª Guerra Mundial, fruto da união de esforços de profissionais de distintas origens acadêmicas que buscavam compreender as causas que levavam à guerra e evitar que novos conflitos de larga escala voltassem a ocorrer. Entretanto, as relações entre as nações antecedem em muito, evidentemente, o estabelecimento de uma abordagem científica interdisciplinar com vistas à compreensão deste fenômeno.

Por sua vez, a interação política, econômica, comercial, social e cultural entre regiões e cidades de diversas partes do mundo também é algo milenar e que remete às civilizações mais antigas do nosso planeta. Muito antes dos Estados nacionais nascerem, as vilas, os povoados, os feudos, as regiões, os pequenos reinos, enfim, os diversos tipos de aglomerações humanas organizadas em um delimitado território interagiam fortemente entre si, seja disputando por terras e suas riquezas, seja cooperando por meio do comércio e do intercâmbio de cultura e do conhecimento.

Da mesma forma, portanto, que a disciplina das RI é criada com alguns séculos de atraso em relação ao nascimento de seu objeto de estudo – a interação entre os Estados-Nação –, o estudo científico do relacionamento entre entes subnacionais de diferentes países é iniciado de forma muito mais tímida e, vale dizer, ainda mais atrasada do que o caso das RI.

A compreensão das dinâmicas que caracterizam o fenômeno dos intercâmbios regionais e locais de espaços por vezes geograficamente muito distantes, classificado por alguns analistas como “paradiplomacia”, é algo recente no mundo e ainda mais incipiente no Brasil. Nesse contexto, vale destacar a importância da iniciativa da Universidade de São Paulo em fomentar este debate em torno de um dos temas menos estudados no vasto universo das RI, a interação global de governos subnacionais, com suas mais variadas dinâmicas e motivações.

A experiência do Estado do Rio de Janeiro em matéria de inserção internacional é possivelmente a mais antiga entre os estados brasileiros². Vale chamar a atenção, em primeiro lugar, para o fato de que, anteriormente a 1960, o Rio de Janeiro foi a capital brasileira por dois séculos, desde 1763, como sede da colônia, capital do império português no início do século XIX, do

1 Artigo elaborado como base para a palestra ministrada pelo autor para a disciplina “Temas e Prática em Relações Internacionais”, em outubro de 2013, no Instituto de Relações Internacionais da USP. Este artigo também contou com a colaboração de toda a equipe da Subsecretaria de Relações Internacionais. Vídeo da palestra disponível em: <<http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=17805>>. Acesso em 19 ago. 2014.

* Pedro Spadale, Subsecretário de Estado de Relações Internacionais da Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

2 Do ponto de vista da cronologia histórica, é importante salientar que o atual Estado do Rio de Janeiro é fruto da fusão, em 1974, do Estado da Guanabara, criado após a transferência da capital para Brasília em 1960 e que representava o território do antigo distrito federal, com o então Estado do Rio de Janeiro, cuja capital ficava em Niterói e representava o restante do território, que, acrescido da cidade do Rio, conformaria posteriormente seu estado homônimo.

Império do Brasil e da República, o que sempre possibilitou que o Rio fosse o principal centro de intercâmbio internacional do país durante o período.

A criação do que pode ser considerada talvez a primeira unidade administrativa designada para se ocupar especificamente da formulação de estratégias de inserção internacional de um estado da federação brasileira se deu em 1983, com a criação da Assessoria de Relações Internacionais, chefiada à época pelo professor Clóvis Brigagão, no início do governo de Leonel Brizola. Em virtude de sua forte ligação com a Internacional Socialista, o então governador Brizola sentiu a necessidade de contar com uma estrutura que pudesse desenvolver seu relacionamento com o exterior.

Ao longo das décadas seguintes, nos diferentes governos que sucederam, a área internacional contou com variadas denominações, estruturas, vinculações hierárquicas com determinadas secretarias de estado, inclusive com fusão em certo período de meados da década de noventa com o cerimonial do governador, com diferentes focos de atuação e responsabilidades.

Ao trazer para o tempo mais recente, é possível perceber uma mudança substantiva na atuação internacional do Estado do Rio de Janeiro a partir de janeiro de 2007, com o início da gestão do governador Sérgio Cabral. O objetivo principal da atual gestão era reposicionar o Rio no mundo, perante potenciais parceiros, investidores, turistas e formadores de opinião. Não há dúvida de que tal objetivo foi cumprido. A percepção estrangeira a respeito do Rio de Janeiro foi elevada a um novo patamar nos últimos anos.

No contexto da atual estratégia fluminense de inserção internacional, pode-se destacar, entre diversas outras iniciativas, a realização de dois tipos de ações. Por um lado, foi executada uma programação de road shows no exterior liderados pelo Governador do Estado, com vistas a conhecer as experiências de políticas públicas bem-sucedidas em outros países, o encontro com potenciais investidores e compradores das exportações fluminenses e a captação de novos financiamentos externos. Por outro lado, de forma complementar aos objetivos anteriormente descritos, o Rio de Janeiro disputou, com sucesso, a sede dos maiores eventos esportivos da humanidade – os Jogos Olímpicos de 2016 e a Copa do Mundo de 2014 – e sediou outros megaeventos internacionais, como a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Conferência Rio+20 em 2012, os Jogos Mundiais Militares em 2011, além de uma série de importantes encontros de negócios.

Um destaque precisa ser dado para a atuação internacional do Estado do Rio de Janeiro durante a Rio+20, em 2012. O governo do Rio encarou a realização daquela que viria a ser qualificada como a maior conferência internacional de todos os tempos, em termos de número de participantes, não apenas como uma obrigação de receber bem os visitantes brasileiros e estrangeiros e apoiar a organização de um megaevento em sua capital, com todas suas implicações de segurança, mobilidade, saúde e defesa civil, entre outras. O Estado do Rio, em parceria com outros governos subnacionais, teve também importante participação nas discussões substantivas referentes ao desenvolvimento sustentável, tema esse que, como nenhum outro da agenda internacional, pressupõe o engajamento de múltiplos níveis de governança em todo o planeta para que se possa avançar mais rapidamente.

Apenas para citar algumas responsabilidades legais de governos subnacionais na Constituição brasileira, estados e municípios têm responsabilidade sobre o licenciamento ambiental, saneamento básico, tratamento de lixo, planejamento urbano, transportes públicos, políticas de inclusão social, incentivos tributários para novos empreendimentos, entre tantos outros.

Dessa forma, como stakeholders indispensáveis no contexto do desenvolvimento sustentável, governos subnacionais de todas as regiões do mundo se reuniram no Rio de Janeiro em junho de 2012, com a realização de um sem-número de encontros de governos regionais e locais que produziram importantes documentos com várias metas traçadas para os próximos anos. Apenas no pavilhão construído pelo Estado do Rio de Janeiro para a Rio+20, foram organizados 30 eventos ao longo de 11 dias, reunindo 17 governadores e dezenas de representantes de províncias, regiões e estados, brasileiros e estrangeiros, além de milhares de representantes da sociedade civil, do setor privado, das redes e organizações internacionais, inclusive com a participação do Secretário-geral da ONU, Sr. Ban Ki Moon.

Fato significativo foi, ainda, o reconhecimento da importância, em diferentes partes do texto final da Conferência, intitulado “O Futuro que Queremos”³, da participação dos governos subnacionais no enfrentamento dos desafios relacionados à sustentabilidade. Tratava-se de reivindicação desses atores, porém em relação à qual havia certo ceticismo de que fosse atendida.

Todas as ações internacionais da administração fluminense são desenvolvidas ou ao menos apoiadas, em maior ou menor grau, por um departamento especificamente voltado para as relações internacionais, situado na estrutura da Casa Civil, que é a secretaria de estado responsável pela coordenação de todas as ações de governo. As atividades desse setor internacional serão descritas a seguir.

2. A Subsecretaria de Relações Internacionais

Logo no início do primeiro mandato do governador Sérgio Cabral, em 2007, foi criada a Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI), subordinada à Secretaria de Estado da Casa Civil, que foi chefiada no período 2007-2010 por diplomatas de carreira, os ministros Ernesto Otto Rubarth e José Carlos de Araújo Leitão. A nova e atual estrutura da SSRI, refletindo seus eixos de atuação, é definida neste período, dando maior foco às linhas de trabalho do órgão.

O marco jurídico está contido nos seguintes atos:

- Decreto nº 40.514, de 09 de janeiro de 2007, que estabelece a criação do cargo de Subsecretário de Estado da Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI) e dois cargos de Assessor Especial, também vinculados à SSRI, na estrutura da Secretaria de Estado da Casa Civil. Este decreto, embora tenha previsto a existência da SSRI, não estipula sua estrutura nem áreas de competência. Os demais cargos em comissão e os respectivos ocupantes são alocados na SSRI através do Decreto nº 40.563, de 23 de janeiro de 2007.

- Decreto nº 41.324, de 28 de maio de 2008, que dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria de Estado da Casa Civil. No Anexo I é apresentada, no item II, a estrutura organizacional básica da Casa Civil, onde prevê no subitem 2.4 que a SSRI conta com a Assessoria de Cooperação Internacional, Assessoria de Financiamentos Externos, Assessoria de Comércio e Investimentos e Assessoria de Relações Institucionais. No item VI, são explicitadas as competências de cada área da Casa Civil, sendo o subitem 12 que atribui à Subsecretaria de Relações Internacionais as responsabilidades de “planejar, coordenar, integrar, articular e executar as ações do Governo

³ Disponível em: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216l-1_english.pdf.pdf

do Estado do Rio de Janeiro no plano internacional, em parceria com as Secretarias de Estado e demais órgãos da administração estadual, do governo federal, das prefeituras e entidades do setor privado.”

- Resolução Casa Civil nº 150, de 9 de julho de 2009, que aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Casa Civil e detalha, nos artigos 49 a 54, as competências da SSRI e de suas Assessorias.

O marco jurídico da SSRI possui, portanto, seus primeiros atos em janeiro de 2007, seguidos por decreto de maio de 2008, no qual é estipulada a nova e atual estrutura da SSRI, refletindo seus eixos de atuação e, em julho de 2009, é definido com exatidão quais são as linhas de trabalho do órgão.

Além das quatro Assessorias, cada uma composta por uma dupla de especialistas (um Assessor-Chefe e um Assessor), o corpo técnico conta com os seguintes colaboradores: o Subsecretário de Estado de Relações Internacionais, responsável pelo órgão; um Assessor Especial de Relações Internacionais, adjunto do Subsecretário e responsável pela coordenação das atividades das Assessorias; um Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, único funcionário de carreira concursado do órgão, sendo que estes gestores são descentralizados a partir da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão para as diversas secretarias de estado; e um Assistente de Relações Internacionais, espécie de trainee, que presta apoio a todas as áreas da SSRI.

Importante mencionar que há anos adota-se uma política interna, ainda que informal, de progressão funcional destes colaboradores técnicos, a começar pelo autor deste artigo, cujo ingresso na então Assessoria Especial de Relações Internacionais se deu em 2001, como estagiário, tendo percorrido todos os cargos do órgão. Da mesma maneira, todos os quatro atuais Assessores-Chefe e o Assessor Especial também ingressaram na Subsecretaria como Assessores.

A equipe técnica conta, portanto, com doze funcionários, todos graduados em RI (com uma única exceção), fluentes em outros idiomas e praticamente todos pós-graduados. É complementada por uma equipe administrativa e de apoio de quatro pessoas (secretária executiva trilingue, assistente administrativa, auxiliar de serviços gerais e motorista) e uma equipe de quatro estagiários, totalizando 20 colaboradores na Subsecretaria.

2.1 Foco de atuação

Em relação à atuação da Subsecretaria, é necessário deixar claro que o papel de qualquer órgão responsável pela gestão das relações internacionais de um governo subnacional é essencialmente um trabalho de articulação internacional, de criação de interfaces com atores externos para o desenvolvimento de parcerias que contribuam para a consecução dos objetivos daquele governo estadual ou municipal. As prioridades do departamento internacional sempre serão, portanto, as prioridades da administração pública, pois se trata de uma área-meio que busca apoiar as áreas-fins da administração a atingirem suas metas.

No que se refere aos eixos de atuação da SSRI, esses estão distribuídos, portanto, nas quatro Assessorias da Subsecretaria: Comércio e Investimentos, Cooperação Internacional, Financiamentos Externos e Relações Institucionais. Seguem alguns comentários sobre as atividades desenvolvidas nas quatro diferentes áreas supracitadas.

2.1.1 Promoção do comércio exterior e atração de investimentos

Na área econômico-comercial, o objetivo é a atração de investimentos externos diretos (IEDs) para o Estado e a promoção do comércio exterior fluminense, tanto das exportações quanto das importações, em estreita coordenação com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (SEDEIS) e a Companhia de Desenvolvimento Industrial (CODIN).

Além dos órgãos da administração estadual, as principais instituições com as quais esta área também interage fortemente são as seguintes: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil); Departamento de Promoção Comercial e Atração de Investimentos do Ministério das Relações Exteriores (DPR-MRE); Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX-MDIC); Agência de Promoção de Investimentos na Cidade do Rio de Janeiro (Rio Negócios); Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), além das seções econômicas e comerciais de embaixadas e consulados, câmaras de comércio bilaterais e empresas multinacionais brasileiras e estrangeiras.

A metodologia de trabalho desta área está baseada na indicação por parte da SEDEIS e da CODIN de quais são os setores econômicos estratégicos do Estado a serem estimulados, seja por meio da atração de investimentos nestes setores e para determinados espaços estratégicos a serem mais desenvolvidos, seja por meio da promoção de exportações e importações, com foco no apoio às micro, pequenas e médias empresas. Utiliza-se, ainda, metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial para a realização desse trabalho de promoção comercial, assim como as melhores práticas das experiências coreana e chinesa nessa matéria.

Nesse sentido, uma vez indicadas pela SEDEIS e pela CODIN as prioridades do desenvolvimento econômico, o setor de Comércio e Investimentos realiza um trabalho de prospecção de potenciais mercados para exportações e, no que se refere aos IEDs, busca-se a identificação de potenciais investidores nos setores que são estratégicos. A realização desse trabalho é feito sempre em parceria com as instituições citadas anteriormente.

No que concerne ao comércio exterior, importante registrar que a SSRI exerce as funções de coordenação no Estado do RJ das ações do PNCE - Plano Nacional de Cultura Exportadora, organizado pela SECEX/MDIC, articulando as ações de diversas instituições, tais como: Apex-Brasil, BNDES, BB, CEF, Correios, FIRJAN, Sebrae, entre outros.

Em termos de resultados efetivos, no período compreendido entre janeiro de 2010 e dezembro de 2013, foram recebidas (missões inbound) 211 delegações comerciais de todas as regiões do mundo e com focos de interesse os mais variados. No que diz respeito às missões para o exterior (missões outbound), realizaram-se 16 missões comerciais em quatro anos, de 2010 a 2013.

O potencial de investimentos gerado a partir da assistência direta prestada pelo setor econômico-comercial da SSRI, em colaboração com outros parceiros (principalmente CODIN, Rio Negócios e Apex) e investidores estrangeiros é estimado em US\$ 8,2 bilhões, com a expectativa de geração de 11.660 empregos diretos.

O panorama dos investimentos no Estado do Rio de Janeiro, de origem tanto privada quanto

pública, de procedência nacional e estrangeira, é impressionante. Segundo consta da última edição do estudo “Decisão Rio”⁴, realizado periodicamente pela FIRJAN, referente ao período de 3 anos entre 2012 e 2014, o Estado será receptor de um total de R\$ 211 bilhões (US\$ 120 bilhões). De acordo com o estudo, trata-se da maior concentração de investimento por metro quadrado em todo o planeta. No setor industrial, por exemplo, dos US\$ 23 bilhões investidos, US\$ 10 bilhões têm origem estrangeira, sobretudo dos países europeus (79% do total), o que demonstra os resultados efetivos do trabalho de promoção do Rio de Janeiro no exterior.

O desafio dessa área é conseguir não apenas atender a forte demanda que chega principalmente do exterior, mas também conseguir realizar um trabalho estruturado e sistemático de inteligência comercial, voltado tanto para a identificação de potenciais investidores, como para a prospecção de novos mercados para as exportações fluminenses. Em função da limitada capacidade de recursos humanos próprios, a solução encontrada para desenvolver esse trabalho de Business Intelligence foi criar parcerias com empresas juniores de universidades que contam com cursos de RI.

2.1.2 Desenvolvimento de cooperação técnica internacional

A área de cooperação internacional lato sensu se subdivide em dois eixos, o da cooperação técnica e o da cooperação financeira. Esse último, por obedecer a uma série de procedimentos próprios, desenvolve seus trabalhos a partir de um setor dedicado exclusivamente aos financiamentos externos.

No que se refere à cooperação técnica, a atenção dessa área tradicionalmente esteve voltada para a cooperação recebida, seja por meio do recebimento de algum tipo de capacitação ou assistência técnica, seja pela transferência de uma “Boa Prática” experimentada em alguma outra cidade, estado ou país.

O foco do trabalho de cooperação ao longo do tempo demonstrou uma grande vinculação com a assistência prestada por governos locais, regionais ou nacionais de países desenvolvidos, notadamente os países da Europa mais ocidental e escandinava, dos Estados Unidos, Canadá e Japão. Basicamente, os treinamentos, workshops, seminários, cursos, viagens, assim como o intercâmbio das políticas públicas bem sucedidas, foram sempre ofertados pelas agências e instituições de cooperação dos países que prestam assistência ao desenvolvimento internacional; em sua maioria, portanto, dos países desenvolvidos.

Deve-se mencionar que, durante o Governo Anthony Garotinho, de 1999 a 2002, tendo à frente da Assessoria Especial de Relações Internacionais o Professor Theotônio Dos Santos, buscou-se desenvolver a cooperação Sul-Sul, com uma aproximação maior com a China, através de suas Províncias, que possuem uma agressiva atuação internacional, e também com Cuba. Na sequência, no Governo Rosinha Garotinho, de 2003 a 2006, com a chefia da Coordenadoria de Assuntos Internacionais durante todo o período exercida pelo Professor Antônio Carlos Peixoto, o principal foco passou a ser uma aproximação com os países sul-americanos e suas províncias, departamentos, regiões e estados.

4 Disponível em: <http://www.firjan.org.br/decisaoport2012-2014/>

Importante salientar que aproximações institucionais levadas a cabo única e exclusivamente por motivações políticas nem sempre geram parcerias frutíferas, o que deve ser evitado. Assinaturas de memorandos de entendimentos, protocolos de intenções, acordos de cooperação, convênios, entre outros, podem simplesmente representar uma boa “photo opportunity”, mas não gerar resultados concretos.

Para que sejam frutíferos, os instrumentos assinados devem ser tratados como projetos que precisam ser integralmente executados para atingir efetivamente seus propósitos. É fundamental que as parcerias internacionais contem com o devido apoio político e, como premissa, que essas parcerias reflitam o interesse das secretarias estaduais ou municipais que forem diretamente relacionadas ao tema em questão. Em outras palavras, qualquer iniciativa de estabelecimento de parceria internacional deve estar calcada em um interesse muito direto e objetivo da administração pública, o que vai dar garantia da sua efetividade, e não ser um fim em si própria.

Por outro lado, uma boa cooperação bilateral não precisa estar necessariamente respaldada por algum tipo de ato jurídico, sobretudo quando não há responsabilidades financeiras envolvidas. Um bom exemplo de cooperação frutífera foi desenvolvida desde 2007 com os colombianos, especialmente com o Departamento de Antioquia e a Prefeitura de Medellín, iniciada com a visita do governador Sérgio Cabral a Bogotá e Medellín, em março de 2007. Nesta ocasião, foi possível conhecer a experiência dessas localidades em combater o crime organizado e esse aprendizado inspirou, posteriormente, com suas devidas adaptações, a política da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Tal iniciativa de cooperação efetiva, que incluiu a realização de missões técnicas à Colômbia das secretarias estaduais de segurança, obras, transportes, cultura, educação, assistência social e direitos humanos, no período 2007-2009, foi desenvolvida independentemente de sua formalização por meio de um ato jurídico, sendo que um acordo de cooperação com Medellín foi assinado apenas em 2010.

Um exemplo de iniciativa com baixa efetividade no âmbito do fenômeno da “paradiplomacia” em todos os cantos do mundo é a prática da irmandade, ou irmanamento, como se denominam aqueles acordos de Estados-Irmãos ou Cidades-Irmãs, que são basicamente declarações políticas de intenções de estreitamento dos laços políticos, institucionais, econômicos, comerciais, sociais e culturais entre suas partes.

Conquanto seja instrumento utilizado há décadas por inúmeros governos subnacionais ao redor do mundo, pode-se afirmar seguramente que, na maioria dos casos, o estabelecimento de uma parceria do tipo Estados-Irmãos não gera praticamente nenhum resultado concreto. Esse tipo de instrumento não tem sido mais utilizado há alguns anos pelo Estado do Rio de Janeiro.

Remetendo à experiência fluminense, há, no entanto, um caso interessante de um Estado-Irmão do Rio de Janeiro, que é o Estado de Maryland, nos EUA, vizinho à capital norte-americana (Washington D.C.), cujo relacionamento remonta ao ano de 1964 e que gerou ótimos resultados. Essa “irmandade”, estabelecida há cinco décadas, rendeu um vasto programa de intercâmbio de estudantes de ensino médio e universitário que envolveu centenas de participantes de cada lado, além da construção de uma escola primária na região metropolitana do Rio de Janeiro, no município de Nilópolis, a Escola Municipal “Companheiros de Maryland”.

Mais recentemente, a cooperação bilateral se intensificou em torno de alguns temas bem definidos, sobretudo o meio ambiente, com foco nas trocas de experiências na gestão e proteção

das baías de Chesapeake e da Guanabara; a Educação, com a instalação de uma escola de ensino médio relacionada ao projeto Dupla Escola, que é uma escola pública de tempo integral e com ensino bilíngue, português-inglês, em parceria com o Prince George's County, e que começou a funcionar no início de 2014 em Nova Iguaçu; e a Saúde, com a recente inauguração, em São Gonçalo, do primeiro núcleo de referência no atendimento a pacientes politraumatizados do Estado, tendo sido seus profissionais (médicos e enfermeiros) capacitados no Centro de Trauma da Universidade de Maryland, em Baltimore, considerado referência nos EUA.

Não necessariamente, portanto, uma relação de Estados-Irmãos estará sempre fadada ao insucesso. O importante é que um eventual “irmanamento” não seja um ponto de partida, mas sim o resultado do amadurecimento de um processo de aproximação entre dois estados, com uma série de temas substantivos no intercâmbio bilateral, desenvolvidos ao longo de alguns anos.

Entre outros casos bem sucedidos de cooperação técnica descentralizada que foram celebrados nos últimos anos pelo Estado do RJ, vale destacar os seguintes estados/províncias/regiões: Antioquia e Medellín, na Colômbia (temas: segurança, mobilidade urbana, educação, políticas para a juventude, desenvolvimento social e cultural); Québec, no Canadá (cultura – cinema, desenvolvimento sustentável com foco em mecanismos de economia verde, mobilidade urbana); Bretanha, na França (foco nas questões marítimas, especialmente na formação profissionalizante para o setor marítimo); província de Buenos Aires (segurança e saúde pública – UPA); regiões de Hessen (cultura – restauração e conservação de material audiovisual) e da Renânia do Norte e Vestfália, na Alemanha (sistema dual – formação técnico-profissionalizante).

No que diz respeito à cooperação técnica com Agências de governos nacionais, deve-se fazer referência a cinco casos: USAID, norte-americana (jovens em situação social vulnerável nas cidades com menor IDH do Estado, com capacitação para o mercado de trabalho; segurança cidadã); AECID, espanhola (segurança e gestão de emergências e desastres – capacitação de policiais, bombeiros e defesa civil); AFD, francesa (mobilidade urbana e planejamento urbano metropolitano integrado); JICA, japonesa (redução de riscos de desastres – prevenção, resposta, mobilização, reconstrução); GIZ, alemã (cooperação científico-tecnológica em torno de questões energéticas).

O Governo do Estado também desenvolve relações estreitas com algumas agências, programas, centros ou escritórios do sistema ONU estabelecidos na cidade do Rio, como é o caso do UN-HABITAT, programa da ONU para os Assentamentos Humanos, espécie de “Ministério das Cidades da ONU”, cujo Escritório Regional para América Latina e Caribe tem sede no Rio; UNICEF; UNESCO; Centro Mundial de Desenvolvimento Sustentável da ONU (criado durante a Rio+20, também conhecido como CENTRO RIO+); Centro de Excelência da ONU de Redução de Riscos de Desastres (UNISDR - EIRD), e do Centro de Informação das Nações Unidas (UNIC-Rio).

Ademais, o Estado do RJ ingressou nos últimos dois anos em algumas redes internacionais de governos regionais⁵, seja de natureza mais abrangente (ORU-FOGAR – Organização das Regiões Unidas) ou mais específica (nrg4SD - Network of Regional Governments for Sustainable

5 Para melhor definição, entende-se por governos regionais os estados, províncias, regiões, departamentos, enfim, todas aquelas denominações atribuídas aos governos subnacionais de nível intermediário, situados entre a esfera nacional ou federal e a esfera local ou municipal. Os governos locais são os que correspondem às Prefeituras no Brasil, aquelas instâncias administrativas em nível municipal, que também possuem responsabilidades muito distintas nos diferentes países.

Development; TCG - The Climate Group, R20 - Regions for Climate Action). O desafio é a participação nas redes internacionais de governos subnacionais de maneira efetiva, contribuindo para orientar as discussões e os rumos de tais instituições de modo que ampliem cada vez mais a quantidade de membros e a efetividade de suas ações.

Em matéria de cooperação recebida, o setor de cooperação técnica internacional possui o desafio de conseguir mapear com exatidão quais são as prioridades em cada área da administração pública (p.e. saúde, educação, segurança, etc.) e ter a capacidade de identificar, a partir de um trabalho pró-ativo e sistemático, as políticas públicas bem sucedidas no exterior referentes a essas áreas, montando um “Banco de Melhores Práticas” de temas de interesse do Estado. Pretende-se desenvolver esse trabalho em parceria com universidades do Rio de Janeiro que possuem curso de RI.

Quanto à cooperação prestada, pretende-se iniciar a realização de um trabalho consistente de oferecimento de cooperação técnica em torno de determinados temas, tais como segurança e saúde, por exemplo, para outros países ou regiões, oferecendo um conjunto consistente de informações (toolkits) sobre as boas práticas executadas no Rio de Janeiro. Para contribuir à realização deste trabalho de expandir a cooperação prestada, busca-se intensificar a parceria com agências de desenvolvimento internacional dos países desenvolvidos, sobretudo a partir de iniciativas de cooperação triangular.

Nos últimos anos, um grande número de delegações governamentais estrangeiras tem visitado os projetos, programas e políticas que estão sendo implementados em diversos territórios do Estado, sobretudo nos segmentos de segurança pública, saúde, educação, urbanização, entre outros. Como exemplo de exportação de melhores práticas fluminenses, pode ser citado o caso da província de Buenos Aires, cujo governador, ao visitar o Rio, teve a oportunidade de conhecer os modelos das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24horas), e decidiu por reproduzi-las localmente, com a implantação até o momento de sete Unidades de Pronta Atención em toda a região metropolitana da capital argentina.

2.1.3 Captação de financiamentos externos

Conforme dito anteriormente, o segmento de Cooperação Financeira internacional está estabelecido em uma área especificamente voltada para a captação de recursos estrangeiros destinados a financiar projetos do Governo do Estado em suas diversas áreas.

Inicialmente, é importante que haja uma explicação preliminar de que o processo de contratação de financiamentos externos, entre todas as ações internacionais de um governo estadual ou municipal brasileiro, é o único que possui a necessidade prévia de aprovação por parte de instâncias federais. Em virtude do fato de que a União é solidária em caso de default, os poderes executivo e legislativo federais precisam aprovar qualquer empréstimo a ser contraído pelos estados e municípios. Trata-se de um processo relativamente longo e demorado, que leva vários meses até a assinatura do contrato.

Até recentemente, o Estado do RJ possuía grande limitação em matéria de “espaço fiscal”, que é o limite de endividamento estipulado pelo Governo Federal em função da situação fiscal daquele estado ou município. Até o fim de 2006, apenas sete contratos haviam sido assinados pelo governo fluminense, todos entre 1994 e 1999, totalizando US\$ 1,34 bilhão.

A partir de 2007, com a melhoria da situação fiscal do Estado, foi possível aumentar a contratação de empréstimos externos.

No período compreendido entre 2007 e 2013, foram assinados 23 contratos de financiamento, totalizando US\$ 4,5 bilhões, com quatro instituições: Banco Mundial (BIRD), Corporação Andina de Financiamento (CAF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD).

Os 23 projetos estão distribuídos da seguinte forma entre as quatro fontes de financiamento: BIRD: 61% do total dos recursos, totalizando US\$ 2,78 bilhões, em dez projetos contratados; CAF: 16% do total, totalizando US\$ 740 milhões, em quatro projetos contratados; BID: 14% do total, somando US\$ 646 milhões, em oito projetos contratados; AFD: 9% do total, no valor de US\$ 394 milhões, em um projeto contratado. A distribuição dos financiamentos por temas ficaria da seguinte forma: Mobilidade urbana – 27%; Gestão pública – 29%; Infraestrutura – 16%; Desenvolvimento urbano – 11%; Meio ambiente – 10%; Desenvolvimento rural – 3%; Turismo e Lazer – 3%; Inclusão Social – 2%.

O papel da Subsecretaria de Relações Internacionais no que se refere aos financiamentos externos é basicamente o de apoiar as Secretarias de Estado a preparar projetos a serem submetidos às instituições estrangeiras, assim como durante todo o processo de sua execução, mesmo após a assinatura do contrato. A SSRI presta ainda grande apoio na organização de missões de instituições estrangeiras ao Rio e também na preparação de missões técnicas das secretarias de estado ao exterior, no âmbito dos programas em andamento.

Importante ressaltar que a liderança de todo o processo negociador referente aos financiamentos é da Secretaria estadual de Fazenda, em parceria com a secretaria ou órgão estadual tomador do financiamento e a SSRI. Por sua vez, a aprovação dos projetos estaduais que pretendem buscar empréstimos externos acontece no âmbito de uma comissão liderada pelo Vice-Governador e pelos Secretários da Casa Civil, Fazenda e Planejamento e Gestão, denominada Comissão de Coordenação e Controle das Operações de Crédito e Concessão de Garantias (COPEC).

O segmento de financiamentos externos, da mesma forma que o de cooperação técnica, precisa conhecer bem quais são as prioridades, programas e projetos da administração pública, de modo que possa articular as necessidades estaduais com possíveis novas fontes de financiamento. O desafio desta área é, portanto, na mesma linha das outras áreas da SSRI, conseguir atender a enorme demanda de trabalho geradas pelas secretarias estaduais, tendo em vista a grande quantidade de projetos em andamento atualmente e, além disso, agir pró-ativamente no sentido de incentivar novas parcerias de financiamento, casando as necessidades de recursos com as potenciais fontes externas.

Outro desafio importante que passou a ser a prioridade do setor é a captação de financiamentos não reembolsáveis (também conhecidos como “recursos a fundo perdido”), que são doações, concedidos a partir de instituições multilaterais como o BIRD e o BID, assim como agências nacionais de cooperação, sobretudo dos países desenvolvidos, e de fundações privadas.

Mais uma vez, o objetivo é realizar um match making entre demanda e oferta, entre projetos que costumam ter um viés mais social ou de treinamento e capacitação, em valores financeiros relativamente modestos, mas que podem fazer toda a diferença para um pequeno projeto que não carece de um volume muito expressivo de recursos.

A forma encontrada para se atingir esse objetivo, diante de um reduzido quadro de técnicos na Subsecretaria, foi, mais uma vez, estabelecer parceria com universidades para a criação de um “Banco de Fontes de Financiamento,” de modo que pesquisadores externos possam realizar esse trabalho sistemático e criterioso de prospecção de potenciais fontes de financiamento, reembolsável ou não reembolsável, para os projetos estaduais.

3 Relações institucionais de um estado cosmopolita

O Rio de Janeiro vive, nos últimos e nos próximos anos, uma agenda internacional muito intensa. De forma inédita, os maiores eventos da humanidade, tanto esportivos (Olimpíadas e Copa do Mundo), quanto religiosos (Jornada Mundial da Juventude 2013 – 3 milhões de pessoas) e até mesmo oficiais, como a Rio+20, maior conferência da história da ONU e de todos os tempos, têm ocorrido em uma mesma cidade.

A quantidade de visitas oficiais ao Rio de autoridades estrangeiras, nacionais e subnacionais, além de representantes de organizações internacionais, tem sido enorme nos últimos anos. Visitas que vão de Barack Obama ao Príncipe Harry, do Secretário-geral da ONU ao Papa Francisco. Além de chefes de Estado e de Governo, também há visitas de ministros, governadores, prefeitos, parlamentares, membros das Casas Reais, enfim, autoridades de todos os tipos e de praticamente todos os países, em missões com os mais variados interesses e agendas.

Cabe à área internacional apoiar os parceiros estrangeiros na organização das visitas oficiais ao Estado, em parceria com outros órgãos estaduais e, muito frequentemente, também com a Prefeitura do Rio. Da mesma forma, esta área organiza a vertente logística das missões ao exterior do governador ou de comitivas do Estado do RJ.

Além dos aspectos operacionais decorrentes da realização das missões estrangeiras no Rio ou das missões fluminenses ao exterior, o setor também é responsável pela interlocução com os consulados e embaixadas em questões de natureza protocolar. Ademais, essa Assessoria prepara briefings informativos para todas as reuniões internacionais mantidas pelo governador ou vice-governador, com contribuições dos outros setores da Subsecretaria.

O desafio nesse segmento de trabalho institucional é o de realizar um trabalho mais forte de comunicação, com a disponibilização de uma página da SSRI na Internet, a utilização das mídias sociais e o desenvolvimento de um relacionamento mais estreito com correspondentes de imprensa estrangeira que estão baseados no Rio.

4 Considerações finais

Diante da apresentação das linhas gerais da atuação internacional do Estado do Rio de Janeiro, é possível perceber que a ênfase é ser result-oriented, ou seja, realizar ações que vão ao encontro das necessidades objetivas da administração pública estadual e dos interesses da população. A maior armadilha para a atuação internacional de um governo subnacional é a falta de efetividade de suas ações voltadas para o exterior, contexto esse em que não é possível haver uma percepção clara do retorno concreto gerado a partir do relacionamento internacional.

Além do foco nos resultados, o desafio enfrentado particularmente no Rio, e que deve ser

comum à grande maioria dos departamentos internacionais de governos subnacionais, é o de conseguir vencer a lógica de apenas responder às demandas, com o propósito de também atuar pró-ativamente, a partir de uma agenda própria. Nada que um bom grupo de Internacionalistas, como os colegas da SSRI e os futuros colegas de RI da USP, não enfrente com todo o entusiasmo gerado a partir do sonho da construção de um mundo melhor.

O processo de internacionalização de Minas Gerais: possibilidades e desafios¹

*Chyara Sales Pereira**

1. Introdução

Se a cultura internacional é uma estratégia que está sendo utilizada para nortear a projeção internacional das unidades subnacionais, o nome dado à ação externa propriamente, no âmbito das discussões das relações internacionais, é paradiplomacia. Ou seja, refere-se às atividades paralelas, complementares ou conflitivas em relação à diplomacia central. Vale dizer que, assim como a natureza da ação paradiplomática, a denominação dessa ação ainda está em processo de assimilação pelo campo de discussão das relações internacionais, pois, com efeito, as relações internacionais são o domínio clássico dos Estados nacionais ou dos governos centrais das federações.

Assim, no caso específico dos atores subnacionais a projeção externa é dependente do modelo de organização do Estado nacional. Nesse sentido, modelos federativos largamente descentralizados, a exemplo do norte-americano, outorgam às unidades federadas grande autonomia para a condução de suas operações no ambiente internacional. No caso brasileiro, a União tem competência exclusiva na manutenção de relações com países estrangeiros. Nesse sentido, o modelo federativo brasileiro opera a transferência da soberania externa de suas unidades ao poder central que representa a federação no ambiente internacional.

Nesses termos, podemos levantar uma primeira discussão de que na prática a realidade contemporânea está alterando amplamente os referenciais teóricos e os ordenamentos constitucionais. O fato é que a realidade contemporânea vem moldando novas relações entre Estado federal e suas unidades constituintes. O Estado-Nação tradicional vê, desta forma, sua soberania esmaecida por agentes externos e também internos. Existem evidências de Estados-Nação que, diante desse novo fenômeno, estão desenvolvendo alternativas. Por exemplo, com sua reforma constitucional de 1994, a Argentina permitiu uma inédita amplitude de ação externa de suas províncias. Para alguns autores, a Argentina teria adquirido uma dinâmica de “desfederalização”, por causa dessa transformação constitucional.

No caso brasileiro, podemos notar uma centralização maior decorrente do próprio perfil de seu federalismo. No entanto, a inserção independente de suas unidades subnacionais motivou o Estado federal a criar uma agência para conhecer e monitorar as ações autônomas externas de seus entes federados, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), órgão que se destina a fazer a interface entre um dado ministério, os governos estaduais e municípios. Tal instância possui como Objetivo maior melhor captar os interesses e as ações das unidades federadas na formulação da política externa.

Dentro da realidade brasileira de crescente interesse das unidades subnacionais em esta-

¹ Vídeo da palestra disponível em: <<http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=17811>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

* Assessoria de Relações Internacionais do governo do Estado de Minas Gerais

belecer vínculos econômicos internacionais, é necessário que se busque alternativas conciliadoras para viabilizar os interesses das unidades federadas brasileiras sem que sejam usurpados os limites constitucionais existentes. Isso se justifica, pois as unidades subnacionais estão cada mais vez deixando de ser apenas unidades administrativas voltadas à resolução interna de seus interesses, assumindo uma nova condição política no sentido de definir estratégias de desenvolvimento e promoção econômica.

A Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas, ciente das mudanças nesses marcos conceituais e estruturais que estão redimensionando o papel das unidades subnacionais busca, cada vez mais, internalizá-las em seu plano de ação. Acredita-se que, dessa maneira, Minas Gerais saia na frente em uma nova modalidade de política pública que promova o desenvolvimento econômico e garanta condições para tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver e investir.

A Assessoria de Relações Internacionais está imersa na nova estrutura organizacional que marcou a reforma administrativa do Governo Aécio Neves, em 2003. Agindo de forma orientada naquilo que é sua competência: coordenação do relacionamento institucional e das missões de negociação do Estado junto às agências multilaterais e bilaterais de crédito vinculados ao financiamento do desenvolvimento e da promoção de investimentos, a assessoria às demais áreas do governo em assuntos internacionais e a promoção do relacionamento com o Ministério das Relações Exteriores e instituições correlatas.

A destinação de um órgão específico situado na Secretaria-Geral da Governadoria para a organização e planejamento da inserção do Estado no cenário internacional permitiu o crescimento sistemático e consistente de missões e de atividades ligadas a autoridades e instituições internacionais.

Além disso, cumpre destacar que o processo de internacionalização passa a ser tratado como uma política pública, percorrendo os diversos órgãos de Estado, numa gestão inovadora – e desafiante – que integra os atores intragovernamentais e externos em torno de uma REDE de articulação. Sua importância está justamente no fato de cada ator manter a sua autonomia e independência, mas, por outro lado, compartilhar os compromissos e Objetivos que sustentam a rede.

1. Breve histórico da Área Internacional – Antes de 2003 e de 2003 aos dias de hoje

Até 2003, os assuntos internacionais do Estado de Minas Gerais eram tratados pela Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial, localizada na estrutura da Secretaria de Estado de Governo. Criada em junho de 1999, tal assessoria tinha como finalidades auxiliar o governador na formulação e implementação da política estadual de relações internacionais e coordenar processos de captação de recursos internacionais.

Na busca de cumprir tais atribuições, que levariam a uma atuação externa mais eficaz, o ambiente institucional foi organizado a partir da elaboração do decreto nº40.180, que instituiu o Sistema Estadual de Promoção Comercial e de Cooperação Internacional. Esse sistema consistia no estabelecimento de quatro núcleos, que atuavam no âmbito setorial, junto às secretarias afins².

² Para melhor definição, entende-se por *governos regionais* os estados, províncias, regiões, departamentos, enfim, todas aquelas denominações atribuídas aos governos subnacionais de nível intermediário, situados entre a esfera nacional ou federal e a esfera

No âmbito interno da Assessoria, as ações empreendidas seguiam seis linhas:

- Coordenação de cooperação científico-cultural;
- Coordenação de promoção comercial;
- Apoio a projetos especiais e eventos internacionais;
- Apoio a prefeituras e instituições estaduais na definição e implementação de programas setoriais e análise de cooperação internacional;
- Acompanhamento e análise da conjuntura internacional.

Os principais programas desenvolvidos a partir dessas diretrizes tinham por objetivo a qualificação de recursos humanos voltada à promoção comercial e cooperação internacional e o estágio supervisionado na área de relações internacionais.

A partir de 2003 houve uma alteração na estrutura burocrática do Governo, transferindo e transformando a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial em Subsecretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), como órgão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). A intenção foi reproduzir, em alguma medida, a estrutura existente no nível federal com uma agenda mais ampla que aquela com organismos internacionais e bancos multilaterais nos diálogos estabelecidos para cooperação financeira, incorporando também aquela cooperação internacional de natureza não-financeira.

Tudo isso dotou o Governo do Estado de Minas Gerais de componente institucional responsável pela coordenação das operações internacionais, não apenas dos setores-alvo da referida secretaria, como também do Estado, no que respeita aos seus órgãos da administração direta e indireta.

De fato, e esta competência foi reiterada e especificada no Decreto 43.232 de 27 de março de 2003, que estabeleceu as responsabilidades específicas atinentes à Subsecretaria de Assuntos Internacionais. Assim, conforme o artigo 27 do referido decreto:

A Subsecretaria de Assuntos Internacionais tem como finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais, a cargo do Estado, relativas às oportunidades de investimentos, de viabilização de financiamentos externos e de promoção de negócios de interesse para o Estado identificados na área internacional.

Tal finalidade, por sua vez, desdobrou-se em competências específicas a seguir sumarizadas:

1. Coordenação do relacionamento institucional e das missões de negociação do Estado junto às agências multilaterais e bilaterais de crédito vinculadas ao financiamento do desenvolvimento e da promoção de investimentos;
2. Manutenção do intercâmbio com instituições bancárias, entidades da iniciativa privada e organizações não-governamentais, visando cooperação técnica, financeira e operacional de interesse do Estado e dos setores-alvo da Secretaria;

local ou municipal. Os *governos locais* são os que correspondem às Prefeituras no Brasil, aquelas instâncias administrativas em nível municipal, que também possuem responsabilidades muito distintas nos diferentes países.

3. Promoção de Estudos visando o fortalecimento do comércio e exportação de produtos estaduais e formação de novos ativos na economia mineira;
4. Manutenção do intercâmbio com órgãos e entidades públicas e privadas com vistas à cooperação técnica e financeira para a consecução de programas no âmbito de sua atuação;
5. Estímulo à iniciativa privada para a promoção do comércio exterior e a atração de investimentos;
6. Estímulo à viabilização de investimentos externos nas áreas de abrangência da secretaria;
7. Proposição e participação de/em eventos de interesse da economia mineira no país e no exterior;
8. Proposição, apoio e coordenação de estudos que criem as condições para a produção de bens do conhecimento e para o desenvolvimento de capital intelectual na área de atuação da Secretaria, visando a exportação e investimentos nacionais e internacionais;
9. Promoção do relacionamento comercial da economia mineira com o mercado internacional;
10. Assessoramento das demais áreas do governo em assuntos internacionais;
11. Provisão de informações à comunidade exportadora e às unidades da Secretaria;
12. Promoção do relacionamento com o Ministério das Relações Exteriores;

A análise dessas competências nos permite depreender hoje três áreas de atuação distintas e articuladas: Relações Internacionais, Comércio Exterior e Promoção de Investimentos. O alinhamento das áreas de atuação da SEAIN/SEDE ao modelo de gestão orientada para resultados, implantado pelo Estado de Minas Gerais, foi responsável pelo lineamento das políticas públicas setoriais através de programas prioritários e estruturadores que assinalavam suas diretrizes estratégicas, assim como descrevemos a seguir:

(i) Comércio Exterior: no que respeita à área de Comércio Exterior, a SEAIN/SEDE concentrou seus esforços (1) na construção da logística necessária às exportações de produtos mineiros, em especial no que concerne ao programa de estruturação da “Plataforma Logística da Região Metropolitana de Belo Horizonte”; (2) na promoção da cultura exportadora em Minas Gerais, especialmente no que respeita às pequenas e médias empresas; (3) na melhoria dos fatores de competitividade das empresas mineiras; e, (4) na promoção comercial. A política de incentivo ao comércio exterior revelada no conjunto de programas gerenciados pela SEAIN/SEDE projeta três áreas de resultados distintas, a saber: (a) criação de fontes alternativas para o financiamento do desenvolvimento através do aumento da arrecadação resultante do aumento das exportações das empresas mineiras; (b) geração de empregos e (c) formação de capital, provenientes da instalação de novas empresas em Minas Gerais, a partir, especialmente da plataforma logística do comércio exterior.

(ii) Relações Internacionais: a área de Relações Internacionais, por seu turno, desenvolveu dois eixos de atuação distintos e articulados: (1) cooperação internacional e (2) operações de crédito. Do ponto de vista das Relações Internacionais, as políticas desenvolvidas pela SEAIN/SEDE através de seus programas prioritários, têm como área de resultados a criação de fontes alterna-

tivas para o financiamento do desenvolvimento através da atração de investimentos em projetos de cooperação técnica e empréstimos junto aos organismos internacionais e bancos multilaterais. É importante dizer que, até 2003, as operações internacionais do Estado de Minas Gerais, a despeito das ações da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e de Cerimonial, tiveram lugar através de projetos de cooperação técnica desenvolvidos por setores da administração direta junto a organismos internacionais – em especial meio ambiente e educação – e por intermédio dos acordos com províncias irmãs.

Desde 1973 Minas Gerais estabeleceu os seguintes acordos internacionais com províncias e/ou regiões, a saber:

- a) Yamanashi, Japão (1973): formação profissional e educacional, tendo como principais desdobramentos as visitas técnicas de estudantes e jovens profissionais à Yamanashi. As ações decorrentes desse acordo também contemplam as áreas de energia elétrica, agroindústria, meio ambiente, mineração, transformação de metais, manufaturas, informática e mão de obra.
- b) Piemonte, Itália (1993): cooperação econômica, científica, tecnológica, industrial, cultural, de promoção de investimentos nos setores automobilístico, energia elétrica, alimentício, transformação de metais, informática e setor manufatureiro.
- c) Jiangsu, China (1996): cooperação nas áreas econômica, comercial, científica e tecnológica, cultural e esportiva.
- d) Cingapura (2008): foi firmado um Memorando de Entendimento que se pretende viabilizar serviços nas áreas de hardware e software para o setor público, na área da tecnologia da informação (TI), na área de desenvolvimento de projetos multissetoriais e em programas de aprendizado e treinamento. A importância de se firmar um instrumento de cooperação entre Cingapura e Minas Gerais se constituiu na possibilidade de viabilizar serviços nas áreas de hardware e software para o setor público, na área da tecnologia da informação (TI), na área de desenvolvimento de projetos multissetoriais e em programas de aprendizado e treinamento.
- e) Nord-Pas-de-Calais, França (2008): foi firmado um instrumento de cooperação entre Nord-Pas-de-Calais e Minas Gerais cujo objetivo reside na viabilização de intercâmbios no âmbito do desenvolvimento e melhorias regionais, incentivando o desenvolvimento e a prosperidade das partes envolvidas, nos aspectos econômico, ambiental e social.
- f) Lombardia, Itália (2008): foi assinado um Protocolo de Intenções com o objetivo de facilitar a colaboração mútua em diversos setores, mais notadamente, nos setores de saúde; desenvolvimento local e desenvolvimento econômico com a preparação/envolvimento das Pequenas e Médias Empresas; esportes e juventude; inovações no campo da bio-energia e estudos e experiências na área da logística avançada dos transportes.
- g) Queensland, Austrália (2003): as atividades de interesse para cooperação são mineração e meio ambiente. Uma missão do Estado está sendo organizada em conjunto com a FIE-MG e a Câmara de Comércio da Austrália. Há possibilidade de assinatura de nova Agenda de Trabalho, a última agenda assinada foi do biênio 2005/2006.
- h) Quebec, Canadá (1996): há trocas intensas e discussões sobre as áreas de saúde (sobretudo hemocentros, como demonstrado pelo forte interesse do Hemo-Quebec), social e cultural.

Desde 2003, ainda como SEAIN/SEDE, a área internacional do Governo de Minas buscou suplementar os instrumentos de cooperação com províncias/regiões estrangeiras com agendas de trabalho específicas dotadas de objetivos e metas específicos, de grupo coordenador, formado pelos atores envolvidos no processo de cooperação, designado para sua gestão.

Adota-se aqui uma definição abrangente da cooperação técnica internacional que a compreende como um conjunto de atividades que, relacionando o Estado de Minas Gerais a organismos e agências internacionais, bem como a países e províncias estrangeiras, resultam no incremento de seu capital humano e institucional. Nesse sentido, os programas e projetos de cooperação técnica internacional se estruturaram em torno de duas dimensões complementares que devem alinhar-se às estratégias mais amplas de desenvolvimento do Estado:

a) **Cooperação Técnica (ou assistência técnica):** atividades cujo objetivo é elevar a produtividade dos fatores de produção locais através da assimilação pelo Estado de bens intangíveis como o conhecimento:

- i. Transferência de conhecimentos e habilidades que fortaleçam o capital humano do estado, potencializando o uso de seus fatores de produção;
- ii. Fortalecimento das instituições públicas e das empresas de Minas Gerais quanto ao seu alinhamento em relação aos princípios do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade social;

b) **Assistência Financeira:** atividades cujo objetivo é a provisão dos recursos necessários à construção da infra-estrutura do desenvolvimento, impactando diretamente sobre crescimento econômico e sobre o desenvolvimento social.

Mas além do mencionado acima, é importante dizer que o Estado está desenvolvendo diretrizes que consolidem melhor a política de atração de investimentos, assim como a estratégia de inserção internacional e captação de oportunidades de investimentos. Com as últimas transformações do sistema internacional e, como consequência, dos fluxos de bens tangíveis e intangíveis, houve um redimensionamento da posição do Brasil na geometria comercial, refletindo diretamente no nível de seus entes federados. Inicialmente, éramos território de recebimento passivo, se é que podemos assim dizer, de fluxos dos investimentos e agora estamos assumindo uma posição inédita de pautar a qualidade desses fluxos. Para tanto, o Governo vem sentido a necessidade cada vez maior do território se preparar, via políticas públicas, para se tornar mais atrativo para os investimentos externos.

O inédito é que, no caso de Minas Gerais, os investimentos externos estão nascendo das agendas de trabalho dos acordos de cooperação que mantemos com outros entes federados. Então, temos um diálogo da esfera privada nascendo de um diálogo entre governos. O desafio atual é aprimorar o fluxo de entrada e encaminhamento interno na dimensão pública desses investimentos. Ou seja, é preparar aqueles setores diretamente envolvidos no processo para receber, tramitar, reter e finalizar o diálogo de forma que isso não seja uma ação apenas da área internacional.

2. A Assessoria de Relações Internacionais

Esse desafio ainda é maior pela nova posição ocupada pela área internacional desde 2011, quando, na gestão do governador Antonio Anastasia, ela deixou de pertencer a um órgão executivo do Governo, ou seja, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico/SEDE e voltou a ser uma Assessoria, mas agora situada na Secretaria-Geral da Governadoria. De forma geral, os objetivos estratégicos, o estado da arte, os marcos-legais e institucionais permaneceram; a grande diferença que podemos apontar consiste na natureza das atividades desenvolvidas, pois pelo fato de ser agora uma Assessoria, esta deve ser muito mais de ordem de meio do que finalística.

Isso significa que o grande papel da área internacional consiste em articular os atores, orientá-los e supervisioná-los em suas ações e implementação. Tal dinâmica provocou o fortalecimento e, até mesmo, a criação de áreas internacionais nas várias unidades da administração direta e indireta, demandando uma mão-de-obra técnica que tivesse intimidade com a “linguagem” do ambiente internacional e seus atores.

3. A Rede de Articulação Internacional de Minas Gerais

A opção institucional do Estado de Minas Gerais para a operação de seus programas e projetos de cooperação internacional, assim como da agenda internacional propriamente recaiu sobre uma estrutura horizontal e descentralizada: uma rede humana capaz de articular os setores da administração pública e esses aos centros de ensino e pesquisa³. Redes são mecanismos institucionais – formais ou informais – de coordenação no interior de uma organização, entre unidades organizacionais, ou mesmo entre organizações. O que distingue as redes de outras formas de coordenação – hierarquia ou mercado – diz respeito à horizontalidade dos relacionamentos que têm lugar em seu interior (Thompson, 1991).

Com efeito, os atores envolvidos em uma rede cultivam relações baseadas na confiança construída em torno de um interesse comum – a projeção internacional do Estado de Minas Gerais – e em um estoque de conhecimentos compartilhado. A importância do conhecimento como amálgama responsável pela coesão entre os operadores e a consequente coerência e eficiência de suas operações, não deve ser desprezada.

Ao contrário, a Rede de Articulação Internacional pretende estruturar-se como um ambiente de aprendizagem. Como tal, a Rede não deve se constituir apenas sobre o acúmulo de conhecimentos gerados por suas operações, mas sobretudo sobre o processo de aquisição de informações para seu posterior tratamento como conhecimento que informa a ação. Nesse sentido, o processo de aprendizado implicado nas operações da rede revelar-se-á como um processo contínuo de transformação que pode ser apreciado como um ciclo: (i) aquisição de informações; (ii) integração das informações adquiridas no contexto organizacional; (iii) interpretação coletiva da informação e (iv) operação.

Como podemos perceber, desde 2003 o Governo de Minas fez uma opção de institucionalizar a área internacional tendo como orientação os principais marcos conceituais da atuação

³ A Rede de Articulação Internacional do Estado de Minas Gerais foi criada pelo Decreto 44.039 de 3 de junho de 2005.

internacional de unidades subnacionais no âmbito das relações internacionais, assim como da cooperação internacional. O próximo passo é constituir cenários de longo prazo para a atuação internacional de Minas Gerais, analisando contextos de cooperação dos países emergentes e em desenvolvimento, por meio da inserção do Brasil neste ambiente, avaliando os riscos e oportunidades que se abrem para a internacionalização de Minas Gerais. Para tanto, a Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria firmou recentemente um projeto em parceria com o Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas com financiamento do Fundo de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG).

A Experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul¹

*Tarson Núñez**

1. A criação da ACRI

A Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI) foi criada no início de 2011 como uma estrutura de assessoramento dentro do Gabinete do Governador do RS. Sua criação marca uma profunda alteração no conteúdo e na metodologia da ação internacional do governo estadual, decorrente de uma compreensão do novo governo acerca da importância estratégica das relações internacionais para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Até o ano de 2010, as ações internacionais do governo estadual se concentravam em torno da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI), que tinha um foco estritamente econômico, implementando ações de promoção das exportações e atração de investimentos. As ações internacionais das demais secretarias, quando existiam, não eram tratadas de maneira integrada a uma estratégia de ação internacional do governo. A partir deste desenho institucional, as ações do governo do RS na esfera internacional se ressentiam de uma grande fragmentação, na medida em que não havia um esforço de integrar as iniciativas setoriais em uma estratégia comum. Cada secretaria implementava iniciativas de maneira isolada a partir de seus interesses específicos, sem uma relação mais estruturada com um projeto de governo. De outro lado, a dimensão econômica polarizava as ações governamentais em torno de uma agenda restrita a ações no âmbito das relações de mercado.

O novo desenho institucional, estabelecido a partir de 2011, tem como base uma compreensão da centralidade das relações internacionais nos marcos de uma estratégia de desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Com uma economia onde as exportações cumprem um papel fundamental tanto na produção primária como na indústria manufatureira, a esfera internacional é decisiva para o crescimento econômico do estado. Por outro lado, a condição de estado de fronteira, situado exatamente na divisa com os principais parceiros brasileiros no âmbito do Mercosul, faz com que a dimensão das relações internacionais seja efetivamente estratégica para o futuro do estado.

Tendo como base esta compreensão, a criação de uma estrutura de coordenação para as ações internacionais, diretamente ligada ao Gabinete do Governador, tem justamente o papel de permitir uma coordenação e articulação do conjunto de iniciativas do governo na esfera internacional. Esta nova compreensão permitiu, de um lado, superar a ênfase estritamente econômica das ações dos governos anteriores, ampliando o escopo das RI no âmbito do governo. De outro lado, traz o tema das relações internacionais para o centro do governo, fortalecendo seu papel nos marcos de uma estratégia de desenvolvimento para o estado.

Se do ponto de vista das relações internas do governo a criação da ACRI teve este papel

¹ Vídeo da palestra disponível em: <http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=10969>. Acesso em: 19 ago. 2014.

* Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Rio Grande do Sul

de centralizar as ações e alinhá-las com uma estratégia de desenvolvimento, do ponto de vista da relação do governo com os atores da sociedade civil no RS e com as demais esferas de governo no âmbito da federação, a criação da ACRI responde também à necessidade de aproveitar uma janela de oportunidade criada pelo novo protagonismo do Brasil na esfera internacional a partir de 2003. Nosso país, nos últimos dez anos, passou a ocupar um espaço crescente no âmbito internacional, o que abre novas possibilidades para os estados subnacionais em termos das oportunidades de aprofundamento de suas agendas internacionais.

Durante os anos dos governos de Lula, o Rio Grande foi governado por partidos de oposição ao governo nacional. Em função disso, foi difícil estabelecer uma sinergia entre as ações internacionais do governo federal e as do estado do Rio Grande do Sul. Por isto, e por uma falta de compreensão destes governos acerca da importância das ações internacionais, o Rio Grande teve pouca capacidade de aproveitar a crescente visibilidade do Brasil na esfera internacional. Trazendo para o centro da estratégia do governo as ações internacionais, o governador Tarso Genro busca também estabelecer uma sinergia com as ações do governo nacional.

1.1 Marco Jurídico, Institucionalização e Estrutura

A ACRI foi criada através da lei 13.601 de janeiro de 2011, que reformulou as estruturas do governo do estado do Rio Grande do Sul. Segundo esta lei, à ACRI “compete apoiar o governador em assuntos técnicos e políticos em temas referentes ao relacionamento de cooperação e de integração comunitária com outros países e organismos internacionais”². A ACRI se caracteriza por ser uma estrutura de assessoria do Gabinete do Governador, e não como uma secretaria de Estado, e este desenho institucional está associado a uma concepção do trabalho de RI como um trabalho transversal, que deve envolver o conjunto de órgãos de governo. Neste sentido, a assessoria cumpre um papel de coordenação e de orientação política, partindo do pressuposto de que a implementação das ações na esfera internacional deve competir a cada uma das secretarias no seu âmbito de atuação.

À ACRI cabe estabelecer, a partir das orientações do centro de governo, a consistência e coerência das ações das secretarias nos marcos mais gerais da estratégia de desenvolvimento do governo. Neste sentido, sua atuação se dirige para a construção de um trabalho com cada uma das secretarias de Estado no sentido de contribuir com as ações das mesmas no âmbito internacional. A partir das diretrizes estabelecidas pelo centro do governo, a assessoria trabalha com as secretarias para apoiar e fomentar ações no âmbito internacional.

Além disso, como estrutura ligada ao gabinete, a ACRI coordena a organização das missões internacionais que envolvem a participação direta do governador. Para além das iniciativas setoriais, que envolvem cooperação técnica, promoção comercial e atração de investimentos enquanto ações de setores específicos do governo, a assessoria tem como função planejar e organizar as missões que contam com a participação direta do chefe do Executivo.

Por fim, cabe também à ACRI a coordenação das relações do governo do Estado com todas as comitativas e missões recebidas pelo estado do Rio Grande do Sul. Missões diplomáticas,

² Lei 13.601, artigo 16, I, c.

recebendo embaixadores e o corpo consular acreditado no RS, missões empresariais, delegações internacionais, têm na assessoria de cooperação e relações internacionais o interlocutor local que organiza as agendas e o trabalho com as equipes locais de governo.

Ainda que seja apenas uma estrutura de assessoria, a ACRI tem uma equipe técnica multidisciplinar de 14 pessoas. Esta equipe se divide em um corpo técnico formado por um coordenador e 7 técnicos de distintas áreas (ciências sociais, direito, jornalismo), a maioria deles com experiência prévia em RI, tanto no âmbito federal como municipal. Além deles, há uma equipe para a gestão administrativa de duas pessoas, além de 4 estagiários, todos com formação na área de RI. Do ponto de vista funcional, a estrutura se compõe de 7 cargos de confiança e 3 funcionários do quadro do governo estadual, além dos quatro estagiários.

Uma das preocupações centrais da atuação da ACRI diz respeito à formação de quadros de estado para as relações internacionais. Nosso objetivo é consolidar uma cultura de RI dentro do governo, formando quadros técnicos permanentes no estado para atuar nas relações internacionais. Neste sentido, o esforço é por consolidar uma equipe técnica permanente, formada por quadros concursados, tanto no âmbito da ACRI como em cada uma das secretarias.

O coordenador da assessoria tem formação acadêmica na área da Ciência Política, tendo concluído o mestrado no programa de pós-graduação da UFRGS, onde está concluindo o doutorado no mesmo programa. Mas além desta formação acadêmica, o coordenador tem experiência em gestão pública, tendo sido coordenador do Gabinete de Planejamento da prefeitura municipal de Porto Alegre entre 1993 e 1996, e diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria de Planejamento do governo do Estado entre 1999 e 2002. Sua experiência em RI se relaciona com uma trajetória profissional na assessoria do movimento sindical, como assessor da CUT nos anos 90 durante o processo de discussão da participação das organizações sociais no âmbito do Mercosul, além de fazer parte do coletivo da Secretaria de Relações Internacionais do PT neste mesmo período.

1.2 O Processo de Formulação e Implementação das Políticas de RI do RS

As ações de RI do governo estadual tomam como base o programa de governo apresentado no processo eleitoral de 2010. A candidatura de Tarso Genro tinha como slogan “Rio Grande do Sul, do Brasil e do Mundo”, sinalizando de forma muito objetiva com o compromisso de potencializar a inserção do RS no cenário mundial como instrumento para o desenvolvimento do estado. A formulação programática proposta destacava justamente a importância da esfera internacional para o RS.

A partir desta definição programática, foi elaborado, em fevereiro de 2011, um documento que sintetiza as formulações programáticas do governo, apontando as prioridades alinhadas com o governo federal. Integração continental com ênfase no Mercosul, multilateralismo e fortalecimento das relações no âmbito dos BRICS e do G20, ampliação da participação da sociedade civil na implementação das políticas internacionais do RS são os elementos centrais desta estratégia. Por fim, o Gabinete do Governador formula e difunde periodicamente notas diretrizes que orientam a ação do conjunto do governo em torno dos diversos temas, muitas vezes abordando diretamente as relações internacionais.

Neste contexto, cabe ressaltar o conceito de ação internacional proposto pelo governador, que destaca que as relações internacionais do governo devem ter como ponto de partida três âmbitos fundamentais: as relações econômicas, as relações político-institucionais e as relações culturais. Toda e qualquer iniciativa internacional do governo deve buscar incorporar esta três dimensões de atuação.

As relações econômicas, tendo em conta o papel decisivo que a esfera internacional tem para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Neste sentido, nosso esforço se direciona para a ampliação das exportações, através da diversificação das parcerias comerciais do estado. Ao mesmo tempo, a ação na esfera econômica objetiva também a atração de investimentos, prioritariamente aqueles que possam contribuir para a incorporação de novos setores na economia possibilidades de ação internacional do estado. As relações político-institucionais são fundamentais, sobretudo no que diz respeito à cooperação técnica na área de formulação e implementação de políticas públicas. Estabelecer relações de cooperação técnica que contribuam para qualificar as ações de governo, tomando como base experiências já existentes em outros países, é uma dimensão fundamental das relações internacionais do governo do RS.

Além disso, as relações político-institucionais têm também um papel que vai além do debate e da qualificação das políticas públicas. A promoção de valores como a democracia, os direitos humanos e a solidariedade internacional também são uma dimensão fundamental das relações políticas do estado na esfera internacional. E esta ação não se esgota na relação institucional entre governos. As atividades da ACRI e do governo do Estado passam também pelo estabelecimento de relações no âmbito da sociedade civil e dos movimentos sociais na esfera internacional. O apoio e participação no âmbito do Fórum Social Mundial, ou ações como apoiar a realização do Fórum Social Palestina Livre, em Porto Alegre, em 2012, são exemplos de que as ações de RI do governo estadual não precisam se limitar às relações institucionais com estruturas estatais.

Por fim, o terceiro pilar das ações internacionais do governo do Estado do Rio Grande do Sul se relaciona com a cooperação na área cultural. O governador Tarso Genro defende que as ações internacionais devem ter como pressuposto serem instrumentos para uma verdadeira integração entre os povos, não apenas relações institucionais entre governos ou relações comerciais entre empresas. Neste sentido, a cooperação cultural é uma dimensão fundamental para estabelecer laços de identidade e afinidade entre os povos dos países com os quais o RS se relaciona. Por isso, a ACRI implementa toda uma agenda de cooperação cultural com a maioria dos países com os quais o RS vem estabelecendo relações.

Por fim, a implementação das políticas de RI do RS passa também por todo um processo de construção participativa envolvendo os atores sociais que, de uma forma ou de outra, se relacionam com nossas ações internacionais. Universidades, entidades empresariais, cooperativas, sindicatos de trabalhadores, organizações não-governamentais são interlocutores importantes tanto na formulação como na implementação das ações internacionais do governo do Estado. Tendo como ponto de partida o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, espaço de concertação das políticas de governo com a sociedade civil, o governo organiza suas ações sempre em parceria com os distintos atores da sociedade. E todas as missões do governo do Estado nas quais participa o governador, incluem sempre na delegação representações da sociedade civil, de universidades, entidades empresariais, prefeituras, cooperativas e outras organizações da sociedade civil.

1.3 A Forma de Condução de Programas/Projetos

Do ponto de vista conceitual e programático, a ACRI opera tomando como ponto de partida a necessidade de ação concertada com o Estado Nacional. Como unidade subnacional, o RS precisa atuar no âmbito internacional de maneira sintonizada com as ações da União. Nessa medida, a ACRI buscou, desde o início, estabelecer um contato permanente com as distintas áreas do governo federal que atuam na área.

Nossas ações, portanto, buscam estar sempre sintonizadas com o Itamaraty, seja através do contato direto com o MRE em Brasília, seja através de um trabalho permanente com o escritório do Itamaraty no RS (Eresul). Além disso, toda e qualquer missão internacional desenvolvida pela ACRI passa necessariamente por uma articulação com nossas embaixadas nos países em questão.

Na área econômica, nossas ações se alinham de forma sistemática com o MDIC e a APEX, parceiros constantes na organização de missões tanto na área da promoção de exportações como na área de atração de investimentos. Outras interfaces com o governo federal são também implementadas em termos de ações relacionadas à inserção do RS nas políticas nacionais, como, por exemplo, a relação com o Ministério da Integração Nacional, no âmbito do Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIF), ou com o Ministério da Justiça, no âmbito da Estratégia de Fronteira (ENAFRON). Por fim, no âmbito das iniciativas associadas ao Mercosul, atuamos também em profunda sintonia com a Secretaria de Assuntos Federativos.

Do ponto de vista interno, a condução do trabalho da ACRI tem como pressuposto uma relação muito direta com cada uma das secretarias de Estado envolvidas. Seja por indução do centro de governo, seja por iniciativas setoriais, as oportunidades de ação internacional são identificadas, desencadeando um processo de trabalho no qual a assessoria cumpre um papel de apoio e estímulo para as ações de governo na esfera internacional. À ACRI cumpre possibilitar e apoiar as ações de cooperação, que serão implementadas no âmbito de cada uma das secretarias.

Outra das tarefas importantes da ACRI é a de administrar a relação entre o governo estadual e as estruturas representativas dos distintos países com os quais o Rio Grande se relaciona. Estas estruturas vão desde o corpo consular acreditado no estado, passando pelas embaixadas em Brasília e os seus consulados gerais, assim como as distintas Câmaras de Comércio instaladas em Porto Alegre e em outras partes do Brasil. Este trabalho envolve desde atividades de natureza mais formal e cerimonial, como a recepção de embaixadores, até o planejamento e implementação de ações conjuntas.

A principal atribuição da ACRI é a organização das missões governamentais, aquelas missões que envolvem a participação direta do governador. Além destas, a assessoria estimula e apoia a realização de missões temáticas no âmbito de ação de cada uma das secretarias. Desde 2011, o estado do Rio Grande do Sul realizou missões com a presença do governador ao Uruguai (fevereiro 2011), Coreia do Sul (maio 2011), Argentina (maio 2012), Portugal, Espanha e Inglaterra (maio 2012), França (novembro 2012), Cuba (março 2013), Palestina e Israel (abril 2013). Temos ainda prevista uma missão para a China, em dezembro de 2013.

Além disso, à ACRI compete também coordenar um conjunto de programas de cooperação técnica institucionalizados do RS com países e com governos subnacionais. Estes programas,

que se caracterizam por uma ação sistemática baseada em grupos de trabalho bilaterais, estabelecem as metodologias de trabalho, os objetivos e os prazos das ações de cooperação, envolvendo via de regra distintos grupos de secretarias de estado segundo os conteúdos das relações com os distintos países que se relacionam com o RS. Temos cooperações institucionalizadas com governos nacionais como Cuba, Uruguai, França, Canadá, Estados Unidos, ou subnacionais como a província de Shiga (Japão), Vêneto (Itália), e Santa Fé (Argentina). Em cada um destes programas temos determinados temas, metas e cronogramas de trabalho.

Além dos programas de cooperação estabelecidos de acordo com as parcerias de natureza nacional e subnacional, a ACRI trabalha também com ações de natureza temática, nas quais, independente de países, trabalha com determinados conteúdos. Ações na área da promoção dos direitos humanos, que podem envolver tanto uma relação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, como uma relação com os governos de Argentina e Uruguai no debate sobre a herança das ditaduras no Cone Sul. Ações de articulação com a sociedade civil no âmbito internacional, como a participação e o apoio ao Fórum Social Mundial, tanto quando ele se realiza em Porto Alegre como em suas edições realizadas em outros países.

Por fim, para além dos programas mais estruturados de cooperação com os distintos países com os quais o Rio Grande se relaciona, a ACRI apoia também as ações de cooperação técnica específicas das secretarias. Ações de cooperação na área da agricultura familiar (com Uruguai, Palestina), ações de cooperação e intercâmbio cultural (com Uruguai, Israel e Coreia do Sul), ações de cooperação nas áreas de mobilidade urbana e na formação de servidores públicos (com a França) ou na área de transparência governamental (com os Estados Unidos) são alguns exemplos.

1.4 A Gestão das Interfaces nos Âmbitos Interno e Externo

Como já foi mencionado acima, a ação da ACRI se baseia em uma articulação direta com as distintas secretarias de governo. As iniciativas se desencadeiam a partir da indução por parte do centro do governo, por proposições e convites de parceiros externos ou por iniciativa das próprias secretarias, a partir da identificação de oportunidades relacionadas com as suas atividades fim. Com base nestas oportunidades, se implementam as ações de cooperação coordenadas pela ACRI.

Com o objetivo de dar uma maior consistência e institucionalizar o processo de implementação das ações internacionais, o governo buscou estabelecer alguns regramentos que possibilitem unificar procedimentos, racionalizar as ações e monitorar os resultados das ações internacionais. Dois mecanismos fundamentais foram estabelecidos para normatizar as ações: uma portaria estabelecendo uma tipologia que oriente a organização das missões e uma ordem de serviço que permita centralizar na ACRI o conjunto de iniciativas internacionais do governo.

A portaria regulamenta as ações internacionais, estabelecendo quatro tipos de missões internacionais: missões prospectivas, missões precursoras, missões governamentais e missões técnicas. As missões prospectivas são missões com o objetivo de identificar oportunidades e possibilidades de ações conjuntas. São missões de natureza exploratória e que têm como função avaliar as possibilidades de cooperação com os países em questão. Missões precursoras são

organizadas a partir da identificação de um potencial de cooperação que possa envolver a participação direta do governador e a organização de uma missão governamental.

Missões governamentais são as missões realizadas com a participação do governador, a partir dos resultados obtidos pelas missões prospectivas e/ou por convites recebidos que sejam avaliados como possibilidades promissoras pelo centro do governo. Nas missões governamentais, via de regra, buscamos envolver uma ampla participação não apenas de órgãos de governo, mas também de representações políticas (deputados e prefeitos) e da sociedade civil (entidades empresariais e sindicais, universidades etc). O conceito dessas missões é de que elas sejam missões de Estado, não apenas iniciativas governamentais, uma vez que o governo considera fundamental o envolvimento da sociedade civil nas suas ações internacionais.

Outra iniciativa que tem como objetivo possibilitar um monitoramento mais objetivo dos resultados obtidos nas ações governamentais na esfera internacional, é a Ordem de Serviço (OS 10/2012) elaborada pelo governador, que estabelece que cada secretaria, antes de realizar uma missão, deve comunicar à ACRI a composição, os objetivos, o período de realização e os custos da missão. A normatização da autorização das missões através da OS 10 tem como objetivo permitir o controle das iniciativas das secretarias, assim como contribuir para o monitoramento e avaliação dos resultados das missões.

Por fim, o último instrumento de construção de uma política unificada de RI no âmbito do governo foi a institucionalização do Fórum de Relações Internacionais. Este fórum, uma instância de coordenação da ação do conjunto das secretarias de Estado, reúne-se uma vez por mês com a coordenação da ACRI e conta com a participação de um representante de cada secretaria de Estado. Neste fórum, são socializadas as iniciativas internacionais do centro do governo e de cada secretaria, são debatidas as diretrizes estratégicas do governo na área e são realizadas trocas de experiências entre as iniciativas setoriais.

O fórum tem ainda um papel formativo, uma vez que tem também o objetivo de criar uma cultura de RI em todas as secretarias de Estado. Este objetivo se materializa tanto no trabalho de debate conjunto sobre as iniciativas de cada órgão, com a ACRI proporcionando orientação e apoio técnico às ações das secretarias, como com a realização de atividades formativas, com o convite a especialistas acadêmicos ou de órgãos como o Itamaraty, que são convidados a proferir palestras sobre os distintos aspectos das relações internacionais.

1.5 Mensuração dos Objetivos Através de Metas e Resultados

O desafio de estabelecer um processo mais objetivo de avaliação dos resultados das missões internacionais vem sendo enfrentado através da implementação do Sistema de Monitoramento de Missões Internacionais (SMMI), através do qual a ACRI busca criar indicadores objetivos que permitam uma mensuração dos resultados das ações internacionais. Tendo como base os dados obtidos através da OS 10, a assessoria está sistematizando e quantificando as iniciativas internacionais assim como os seus resultados.

Este trabalho, iniciado em junho de 2013, permitirá estabelecer um sistema permanente de monitoramento que possibilite uma avaliação dos resultados obtidos nas ações internacionais até agora. Para onde fomos, quem foi mais ativo na esfera internacional, quantas missões foram

organizadas, quais os resultados obtidos, são dados que, uma vez sistematizados, permitirão ter instrumentos objetivos de avaliação dos resultados.

Esta avaliação, no entanto, depende fundamentalmente da construção de indicadores que permitam estabelecer de forma mais objetiva critérios para avaliação dos resultados de nossas ações internacionais. Estes indicadores estão ainda em fase de construção. Esta discussão foi iniciada no âmbito do Fórum de RI, em julho, e deverá ser concluída até o final do ano.

Em alguns casos, como, por exemplo, na área econômica, esta mensuração pode ser relativamente mais simples: o aumento de exportações ou o número de novas empresas internacionais instaladas no RS a partir das missões do governo são indicadores facilmente quantificáveis. Mas na área da cooperação técnica, a formulação de indicadores tende a ser mais complexa. É evidente que se pode, por exemplo, quantificar os protocolos de cooperação ou memorandos de entendimento assinados com outros governos nacionais e subnacionais. Mas o acúmulo de experiência e o aprendizado obtido em missões de cooperação técnica são dimensões mais complexas e difíceis de quantificar de maneira objetiva.

2. Lições da Experiência Viva e Desafios Enfrentados

A principal lição aprendida na experiência de dois anos e meio de existência da ACRI se relaciona com a identificação do enorme potencial que tem a cooperação internacional no sentido da qualificação das políticas públicas implementadas pelo governo do Rio Grande do Sul. A cooperação técnica tem possibilitado aprendizados recíprocos, por meio dos quais nosso governo tem conseguido avançar em políticas públicas com base nas experiências existentes em outros países. As políticas de fomento à indústria criativa implementadas pelo governo do Uruguai, suas experiências em termos de inclusão digital, ou as experiências dos governos africanos na incorporação da medicina tradicional como complemento às políticas públicas de saúde são exemplos concretos.

Este processo é uma via de duas mãos, uma vez que o RS tem sido solicitado a compartilhar suas experiências exemplares em termos de práticas participativas ou sua tecnologia de cultivo do arroz. Este intercâmbio em termos de cooperação técnica em políticas públicas é um processo que fortalece os laços entre países, governos e seus povos, contribuindo para gerar um círculo virtuoso de qualificação de políticas públicas.

Uma segunda lição aprendida diz respeito às possibilidades de envolvimento da sociedade civil nas ações internacionais do governo. Identificamos de maneira muito clara uma grande sensibilidade por parte dos diversos atores sociais envolvidos em nossa ação, o que permite gerar uma sinergia com as distintas organizações sociais no sentido de um maior envolvimento das mesmas nas ações do estado na esfera internacional.

No âmbito dos desafios enfrentados, o principal é o da precariedade da experiência e capacitação para RI no âmbito de um governo subnacional. Esta precariedade diz respeito tanto a uma falta de compreensão e conhecimento político acerca de RI nas secretarias quanto do ponto de vista de uma falta de capacitação técnica *stricto sensu*. Política e institucionalmente não há, na maioria das secretarias, uma compreensão clara da complexidade e da importância da ação internacional. Esta é uma área nova para estruturas que via de regra são montadas para atuar

de uma maneira exclusivamente interna. Faltam quadros qualificados e conhecimento acerca do potencial de atuação internacional de governos subnacionais, o que faz com que não existam estruturas e mesmo orçamento nas secretarias para este tipo de atuação.

Além disso, há precariedades de natureza mais objetiva, como a baixa formação e capacidade técnica dos quadros de governo. A falta de quadros com conhecimento de língua estrangeira e a precariedade do conhecimento acerca das possibilidades de atuação no âmbito internacional são obstáculos muito objetivos que se constituem em um grande desafio a ser enfrentado.

Outro desafio se relaciona com a complexidade da composição de interesses específicos da esfera subnacional em relação às ações e decisões nacionais na esfera internacional. O caso do Rio Grande do Sul é paradigmático neste sentido, sobretudo se considerarmos, por exemplo, o caso do Mercosul. Do ponto de vista dos interesses nacionais, o Mercosul é muito vantajoso para o Brasil. Contudo, seus impactos específicos na economia gaúcha fazem com que não exista uma convergência completa entre os interesses nacionais e regionais.

Compatibilizar as especificidades e interesses regionais com a dinâmica nacional é um desafio que se coloca quando se pensa na ação internacional das unidades subnacionais. O mesmo tipo de contradição se coloca também quando se pensa na atração de investimentos internacionais, um processo que coloca em oposição as distintas unidades da federação e que demandaria uma maior atenção por parte do governo nacional.

A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de São Paulo ¹

*Leonardo Osvaldo Barchini Rosa**

1. Antecedentes

A. Panorama internacional

A discussão sobre o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais ganhou projeção a partir da década de 1980, como parte dos debates sobre a globalização e a governança global, frente à necessidade de compreender as transformações ocorridas no sistema internacional no final do último século. Uma mudança importante se refere à proliferação de novos atores na arena internacional, seja de atores não-estatais (empresas multinacionais, ONGs, movimentos sociais, entre outros), como de atores subnacionais estatais, tais como prefeituras, governos estaduais e provinciais. Essa ampliação de novos sujeitos nas relações internacionais alimentou os debates voltados à compreensão de como esses atores se organizam para contestar, demandar ou produzir alternativas aos processos e às políticas globais centrados na soberania do Estado.

Um marco importante na consolidação dos governos locais, enquanto atores internacionais, está ligado à realização da Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II, em 1996, em Istambul, Turquia. Além de consolidar a temática urbana nas agendas de discussão globais, a HABITAT II marcou o reconhecimento no âmbito das Nações Unidas da condição especial dos centros urbanos enquanto indutores de desenvolvimento local, chamando a atenção para a necessidade de envolvimento cada vez maior das autoridades locais para lidar com questões de caráter global.

Já no contexto sul-americano, um marco importante para o fortalecimento dos governos subnacionais na arena internacional está ligado à articulação da rede Mercocidades, em 1995. Criada para propiciar a participação ativa dos governantes locais no processo de integração regional, a rede Mercocidades teve um papel notável como indutora da atividade internacional de alguns municípios e estados brasileiro e contribuiu significativamente para a consolidação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, em 2004.

B. A cidade de São Paulo

O Município de São Paulo é um dos poucos no Brasil que conta com uma secretaria municipal para lidar com os assuntos internacionais. Criada no governo da então prefeita Marta Suplicy

¹ Vídeo da palestra disponível em: < <http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=19115>>. Acesso em 19 ago. 2014.

* Secretário Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. Graduado em Direito (UNICEUB) e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. Foi funcionário do Ministério da Educação (MEC), de 1994 a 2002, lotado na CAPES desde 1996. Ocupou os cargos de Coordenador-Geral de Cooperação Internacional da CAPES (2006-2008), Chefe da Assessoria Internacional no MEC (2008-2011), Chefe de Gabinete do Ministro da Educação (2011) e Diretor de Programas da Secretaria Executiva do MEC (2012).

(Partido dos Trabalhadores), em 2001, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) foi responsável pela estruturação e sistematização da agenda internacional da cidade, conferindo importância e peso político às Relações Internacionais no âmbito municipal e dentro da própria prefeitura.

Por sua vez, vale lembrar que o envolvimento do governo paulistano com as RI é bem anterior à criação da SMRI, e que os primeiros esforços em organizar a ação internacional da cidade foram feitos pela então prefeita Luiza Erundina (Partido dos Trabalhadores), no fim dos anos 1980, dentro da Secretaria de Negócios Extraordinários. No entanto, com o fim do mandato, o órgão foi extinto pela administração posterior, tendo sido retomado somente em 2001.

A SMRI foi esboçada como uma secretaria-meio, com a finalidade de coordenar, implementar e intermediar as relações internacionais entre órgãos da Prefeitura de São Paulo e instituições estrangeiras; prestar assessoria direta ao gabinete do(a) prefeito(a) em contatos e atividades internacionais; e como um canal institucional de contato com o corpo consular e diplomático alocado em São Paulo. Na época de sua criação, a SMRI foi responsável por conferir à cidade de São Paulo uma atuação internacional protagônica, sobretudo por meio da participação nas principais redes transnacionais de governos locais e por estabelecer uma nova relação das cidades com os organismos multilaterais. A então prefeita Marta chegou presidir a rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), principal rede de governos subnacionais e reconhecida como a “ONU das cidades”.

Diante destas definições, à época foram estabelecidos cinco eixos de atuação para a Secretaria: a participação em redes internacionais de cidades; o encaminhamento de projetos para organizações multilaterais (BIRD, BID, FAO, OIT, UNESCO, OMS, UN-Habitat); o desenvolvimento de um intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação técnica entre São Paulo e outras cidades; a captação de recursos para a cidade e o estímulo a investimentos; a realização de missões institucionais e técnicas; e, por fim, a divulgação de políticas inovadoras e bem-sucedidas da cidade de São Paulo.

De modo geral, as administrações municipais posteriores procuraram dar continuidade às principais atividades da Secretaria, como os acordos e convênios internacionais já celebrados, conferindo maior ou menor ênfase a determinados segmentos de ação, como no caso das redes de cidades. Ao passo que grandes redes como CGLU e Metrôpolis perderam força durante os mandatos dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab (ARAÚJO, 2012), este último foi responsável pela inserção e o fortalecimento da cidade de São Paulo em plataformas transnacionais importantes, como a rede C40, que conferiu grande visibilidade internacional à cidade e às políticas públicas em curso voltadas à mitigação dos efeitos da mudança do clima.

Desde a sua criação, a SMRI assinou mais de 50 acordos de cooperação bilateral e possui hoje mais de 40 cidades-irmãs. Destacam-se como projetos coordenados ou apoiados pela Secretaria: o programa URB-AL, da União Europeia; o acordo com a região de Île-de-France, na França, em 2006; a realização da X Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 2004; a Cúpula Mundial de Prefeitos da rede C40, em 2011; e a candidatura de São Paulo a sede da Exposição Universal de 2020, que será abordada com maior detalhamento mais a frente.

Em 2013, com a mudança da gestão municipal em virtude da eleição do prefeito Fernando

Haddad, a Secretaria passou por um processo de reestruturação, ganhando uma nova atribuição, as Relações Federativas. Embora relações com os demais entes da federação já pautasse algumas ações da Secretaria, não era tratada do modo específico como o é hoje. Dessa maneira, a SMRI passou a ser denominada Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF).

2. Marco Jurídico

A criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais foi estabelecida pela Lei Municipal Nº 13.165, de julho de 2001 (ver seção Anexos), pela então prefeita Marta Suplicy. Em 2013, a redefinição de atribuições da SMRI foi consolidada na Lei Nº 15.764, de maio de 2013. A lei dispõe a respeito das competências dos dirigentes da Secretaria, da sua estrutura organizacional e das principais atribuições de cada coordenadoria.

A despeito da extensa agenda da Secretaria, a grande inovação do Decreto de 2013 refere-se à inclusão da competência federativa nas atribuições da SMRIF, o que indica o interesse da cidade de São Paulo a exercer com mais assertividade a cooperação internacional descentralizada.

3. Estruturas

- **Secretário Municipal:** Agente político titular da pasta, responsável pela orientação estratégica da Secretaria e representação internacional do prefeito.
- **Secretário Municipal Adjunto:** Agente técnico-político auxiliar e substituto do Secretário Municipal, responsável pela condução das ações resultantes da política estratégica estabelecida.
- **Chefe de Gabinete:** Ordenador de despesas e gestor do orçamento da pasta.
- **Coordenadores gerais:** Responsáveis por ações estratégicas e integração do corpo operacional da Secretaria.
- **Assessores Técnicos:** São encarregados de ações temático-geográficas; pela pesquisa de dados conjunturais, econômicos e políticos; por textos e análises de orientação das atividades da Secretaria. A assessoria é responsável pela interlocução e encaminhamento de demandas externas às demais Secretarias e órgãos da administração municipal, contato com o corpo consular e órgãos públicos estrangeiros. Os assessores também atuam no receptivo internacional, em particular no acolhimento de delegações internacionais, públicas e privadas.

4. Coordenadorias

- **Assessoria Especial para Assuntos Internacionais**

A Assessoria Especial para Assuntos Internacionais da Secretaria de Relações Internacionais e Federativas tem entre suas principais atribuições: coordenar as relações com o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e com o Corpo Consular residente em São Paulo; apoiar a coordenadoria de Projetos Especiais no que tange às ações do Comitê de Candidatura da Cidade de São Paulo à EXPO 2020.

A Assessoria também dá suporte direto aos gabinetes do Secretário e Secretário-Adjunto

no que diz respeito ao acompanhamento das atividades da Secretaria. A equipe é responsável pelo encaminhamento de demandas e o envolvimento das demais coordenadorias, além da coordenação de reuniões de alinhamento. Internamente, a equipe promove iniciativas de debates e compartilhamento de informações, como são os casos da reunião semanal de coordenação de agenda e os diálogos sobre temas de interesse da cidade de São Paulo, que contam com a participação de palestrantes convidados.

A equipe mantém ainda interlocução constante com o Gabinete do Prefeito e da Vice-Prefeita, no que se refere à sua agenda internacional, que inclui tanto a participação em missões ao exterior, quanto audiências com autoridades estrangeiras em São Paulo.

Por último, a equipe é responsável pela interação com a academia, tendo como objetivo promover a intensificação do diálogo entre a Prefeitura e as universidades, para além do campo das relações internacionais.

- **Assessoria Especial de Relações Metropolitanas**

A Assessoria Especial de Relações Metropolitanas (AERM) visa à construção de uma agenda metropolitana comum envolvendo as Secretarias Municipais, Estaduais, as Subprefeituras, as diferentes Prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo e os Consórcios Intermunicipais, com intuito de articular e estabelecer ações integradas nas diversas políticas públicas.

A Assessoria Especial de Relações Metropolitanas é também encarregada de acompanhar as atividades do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano. Graças à recente eleição do Prefeito à Presidência deste Conselho, a Coordenadoria assume igualmente a tarefa de assessorá-lo, preparando pautas com a Secretaria Executiva do Governo Estadual e gerenciando as atividades e demandas advindas deste fórum.

A AERM atua em parceria com a agenda de Relações Federativas da Secretaria, no que tange às ações e convênios firmados junto ao Governo do Estado de São Paulo, ao Governo Federal e às Prefeituras da Região Metropolitana de São Paulo. A pauta internacional aparece com grande importância para a busca de referências e novos paradigmas de governança metropolitana.

- **Coordenadoria de Assessoria Internacional e Cooperação Bilateral**

A Coordenadoria de Assessoria Internacional (CAICB) oferece suporte às Secretarias Municipais e ao Gabinete do Prefeito em relação às demandas de órgãos internacionais e governos estrangeiros, bem como acompanha os acordos bilaterais que a cidade de São Paulo possui, como os acordos de cidades-irmãs e o estabelecimento de cooperação técnica em temas específicos, junto às outras Secretarias Municipais.

Nesse sentido, a CAICB atua como principal interlocutora da Prefeitura Municipal de São Paulo no seu relacionamento com outras cidades do exterior, mapeando demandas internas para o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica internacional, além de recepção e articulação de missões estrangeiras.

É ainda competência do CAICB identificar melhores práticas urbanas e criar parcerias internacionais como um mecanismo para aprimorar as políticas públicas que visam à qualidade de vida em São Paulo, a fim de dar suporte para a concretização das principais metas do plano de governo.

- **Coordenadoria de Cooperação Internacional e Redes de Cidades**

A Coordenadoria de Cooperação Internacional e Redes de Cidades (CCIRC) é responsável pela atuação internacional da Prefeitura de São Paulo nos âmbitos multilaterais como fóruns, redes de cidades e organismos internacionais e também pela avaliação e proposição de projetos e cooperações multilaterais internacionais.

A cooperação multilateral visa a divulgar internacionalmente as experiências de gestão pública e de projetos sociais inovadores desenvolvidos pela Prefeitura de São Paulo, bem como absorver boas práticas internacionais ao redor do mundo.

Apenas em 2013, a equipe participou de encontros das seguintes redes de cidades: WACAP - Aliança Global de Cidades contra a Pobreza; GNSC – Rede Global de Cidades mais Seguras; Reunião de Coordenadores e Subcoordenadores da Rede Mercocidades; FONARI – Fórum Social Mundial e Fórum de Autoridades Locais (Tunis, Tunísia); CIDEU – Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano; FALP – Fórum de Autoridades Locais de Periferia; Reunião do Comitê Executivo da rede Cidades e Governos Locais Unidos; Reunião sobre Cooperação Descentralizada da Secretaria de Assuntos Federativos; Metropolis – Associação Mundial de Grandes Metrôpoles; e AICE – Encontro de Cidades Educadoras da América Latina.

- **Coordenadoria de Relações Federativas**

A Coordenadoria de Relações Federativas tem por competência manter relacionamento com os Poderes Legislativo e Executivo da União, com vistas a viabilizar a inserção do Município em programas federais, acompanhar a pauta legislativa e identificar oportunidades de cooperação institucional.

A coordenação é estruturada em dois eixos principais de atuação. O primeiro, voltado ao Poder Executivo Federal, subdivide-se nas áreas “social”, “cidadania” e “infraestrutura”, cada uma responsável pelo acompanhamento dos Ministérios, programas e ações que compõem a área.

Já o segundo eixo, voltado principalmente para o Poder Legislativo, subdivide-se em “pauta” e “orçamento”, que tratam, respectivamente, das matérias em tramitação no Congresso Nacional e todo o processo de elaboração e execução do orçamento federal, visando o melhor acompanhamento do ambiente legislativo no que for relacionado às competências municipais e o repasse de recursos para obras e projetos locais.

- **Coordenadoria de Projetos Especiais**

A Coordenadoria de Projetos Especiais (COPE) foi criada para suprir a necessidade da gestão local de megaeventos, apoiando a preparação e organização da Copa de Futebol da FIFA em 2014, os Jogos Olímpicos em 2016 e coordenando a candidatura da cidade para sediar a Exposição Universal de 2020.

Em 2014, São Paulo será uma das cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol, hospedando inclusive a abertura do evento. A Copa atrairá cerca de 1,8 milhões de turistas, dos quais cerca de 200 mil serão estrangeiros. A SMRIF compõe o Comitê SPCOPA junto a outras Secretarias Municipais, e será responsável pela preparação da cidade para receber o evento.

Apesar de os Jogos Olímpicos de 2016 serem sediados no Rio de Janeiro, a competição feminina e masculina de futebol serão realizadas em São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Bra-

sília. Na cidade de São Paulo, toda a infraestrutura construída para a Copa de Futebol de 2014, na região de Itaquera, será reutilizada para sediar estes jogos de futebol em 2016. Neste sentido, a cidade deverá se preparar para receber o fluxo turístico gerado em razão dos Jogos Olímpicos e daí a importância do monitoramento e coordenação das atividades relacionadas ao evento.

A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, tendo ainda como uma de suas atribuições a projeção da imagem da cidade de São Paulo no cenário internacional iniciou, em 2007, tratativas para receber a Exposição Universal de 2020.

As Expos acontecem a cada cinco anos e hoje são poderosas ferramentas de desenvolvimento local para as cidades que as recebem. Tem sido um fato constante um país sediar uma Expo após ter recebido Jogos Olímpicos e Copa do Mundo, como foi o caso do Japão, Espanha, Alemanha e Coréia. Dentre os vários exemplos de impacto positivo para a cidade-sede, Hannover 2000 e Xangai 2010 podem ser citados como casos recentes de sucesso.

5. Equipe

- **Secretário de Relações Internacionais e Federativas: Leonardo Osvaldo Barchini Rosa**

Possui graduação em Direito e Mestrado em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília. Foi funcionário do Ministério da Educação (MEC), de 1994 a 2002, lotado na CAPES desde 1996. Na CAPES foi Assessor da Presidência (1996-1999), Assessor do Geral de Cooperação Internacional (1999-2004), Coordenador-Geral Adjunto de Cooperação Internacional (2004-2005) e Auditor-Chefe (2005-2006). É da carreira de Ciência e Tecnologia do Governo Federal, sendo admitido por Concurso Público como Analista em Ciência e Tecnologia Sênior em 2002. Ocupou o cargo de Coordenador-Geral de Cooperação Internacional da CAPES (2006-2008). Foi Chefe da Assessoria Internacional no Ministério da Educação (2008-2011), Chefe de Gabinete do Ministro da Educação (2011) e Diretor de Programas da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (2012).

- **Secretário-Adjunto de Relações Internacionais e Federativas: Vicente Carlos Y PlaTrevas**

Desde 2012, atua como Coordenador do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo. Foi Consultor da Presidência da Caixa Econômica Federal(2009-2012) e ex-Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2003-2007). Foi Secretário-Executivo da Presidência Brasileira da Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação Cidadã (RIAD) da OEA, Coordenador do Comitê de Articulação Federativa da Presidência da República e Coordenador Brasileiro do Foro Consultivo de Estados, Províncias, Departamentos e Municipalidades do MERCOSUL (FCCR). Além de outras funções no âmbito federal, ocupou as funções de Secretário Nacional de Assuntos Institucionais do PT, Secretário de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Assuntos Metropolitanos da Prefeitura do Município de São Vicente-SP e Subprefeito da Sé, durante o governo de Luiza Erundina. Foi Diretor do Instituto de Planejamento Urbano e Regional da PUC-SP, Membro do Conselho Curador da Fundação Cásper Líbero e Vice-Diretor Geral da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Com formação em Sociologia, lecionou nas Facul-

dades Serviço Social e de Filosofia, Ciências e Letras da PUC-SP, no Institut de Service Social et Recherches Sociales de Montrouge, França e foi Diretor de Estudos do Institut International de Recherche et de Formation en Vue Du Développement Harmonisé – IRFED, Paris.

- **Assessoria e Corpo Administrativo**

A SMRIF é composta por 47 Funcionários, que se dividem em atividades de assessoria ao Gabinete e administrativas. O perfil da assessoria é jovem, composto majoritariamente por funcionários de formação multidisciplinar, sobretudo da área de Relações Internacionais, mas há também profissionais oriundos do Direito, Gestão de Políticas Públicas.

6. Principais atividades

As atividades da SMRIF englobam a participação nas redes de cidades, projetos para organizações multilaterais, relação com comunidades de origem estrangeira, participação em eventos internacionais e nacionais (bem como a organização e realização de eventos deste tipo), prospecção de recursos internos e externos, busca de acordos de cooperação entre São Paulo e outras cidades e parcerias com empresas multinacionais.

Abaixo estão relacionados alguns dos principais projetos da SMRIF:

a) Acordos bilaterais

A cidade de São Paulo possui hoje mais de 50 acordos bilaterais com diferentes cidades, como Buenos Aires, Houston, Lyon, Milão, Paris, Seul, Turim, e regiões como Île-de-France e a região polonesa de Wielkopolska. Em 2013, foi assinado um acordo de cooperação entre a Prefeitura de São Paulo e as Nações Unidas, com o objetivo de ampliar e respaldar ainda mais as atividades de cooperação internacional empreendidas pela SMRIF.

b) Cidades-irmãs

A formalização de irmandade entre São Paulo e cidades estrangeiras precede a criação da SMRI e hoje a capital paulistana possui mais de 40 cidades irmãs, algumas das quais há mais de 50 anos, como é o caso de Milão e Osaka. Hoje desafio da Secretaria é o de avaliar os acordos já existentes e recuperar agendas com as cidades com as quais se busca maior aproximação, fazendo uso de acordos bilaterais mais específicos e pautados em ações concretas.

c) Acordo com a região de Île-de-France

A SMRI coordenou a implementação do Termo de Cooperação de 2006 entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e o Conselho Regional de Île de France (CRIF), França, nas áreas de saúde, cultura e desenvolvimento na cidade de São Paulo. O acordo estabelecia a execução de cinco projetos em São Paulo por meio do co-financiamento por parte da região francesa e, em contrapartida igual ou superior, por parte da PMSP. As atividades envolveram o mapeamento das atividades ligadas às áreas das ciências da vida, saúde e biotecnologia na cidade de São Paulo; a capitalização da instituição de crédito popular São Paulo Confia; a elaboração do plano de ne-

gócios online do Comitê de Desenvolvimento do Município de São Paulo; a construção do Centro Cultural e de Capacitação de Cidade Tiradentes; e a capacitação dos agentes para o Programa Saúde da Família (PSF).

d) Missões Institucionais e Técnicas

As missões institucionais realizadas pela SMRIF têm como objetivo fazer a representação da cidade em eventos e fóruns internacionais, buscando reposicioná-la no cenário internacional e imprimir uma nova narrativa sobre a cidade de São Paulo junto aos interlocutores externos.

Por sua vez, as missões técnicas têm como principal função o reconhecimento de melhores práticas urbanas, a fim de requalificar a gestão pública municipal. Essas missões são articuladas em conjunto com as demais secretarias e órgãos da administração municipal, a partir da identificação de soluções urbanas inovadoras em temas de interesse da Prefeitura de São Paulo. Em 2013, foram realizadas até o momento missões técnicas “intersecretariais” à Itália e à Argentina. A missão Itália foi articulada pela SMRIF, no âmbito dos programas do Governo Federal entre cidades italianas e brasileiras “Brasil Próximo” e “100 Cidades para 100 Projetos”, com a finalidade de conhecer as agendas de empreendedorismo e desenvolvimento econômico local direcionadas a Pequenas e Médias Empresas (PME) do setor de serviços de Turim e Perugia. A delegação foi composta pelo Secretário de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo de São Paulo, Secretário-Adjunto de Relações Internacionais e Federativas e representantes da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). O grupo se reuniu com autoridades e técnicos das prefeituras locais, bem como de empresas e agências ligadas ao empreendedorismo e ao desenvolvimento econômico das respectivas regiões.

Já a missão à Argentina teve por objetivo conhecer os aspectos de desenvolvimento do Sistema Municipal de Saúde da cidade de Rosário, assim como o Sistema de Mobilidade urbano-regional integrado da província de Santa Fé. A delegação foi composta por representantes da Secretaria Municipal de Saúde e da SMRIF e se reuniu com técnicos da prefeitura de Rosário e do governo da Província de Santa Fé, bem como de empresas e agências ligadas ao desenvolvimento destes dois setores públicos.

7. Candidatura de São Paulo à Exposição Universal de 2020

Esta iniciativa, concebida em 2007, foi lançada oficialmente, com apoio oficial do Governo Federal, em novembro de 2011, na Assembléia Geral do Bureau Internacional des Expositions (BIE), em Paris. O desafio de propor aos mais de 160 países votantes a primeira Expo na América Latina surge dessa forma como um projeto factível, real e com grande possibilidade de impulsionar avanços extraordinários nas áreas de habitação, mobilidade urbana, educação e cultura. Diferentemente dos grandes eventos esportivos que o Brasil abrigará nesta década, a Exposição Universal tem duração de seis meses e prevê público de pelo menos 35 milhões de visitantes. O tema central e os subtemas estão baseados na busca por oportunidades dos principais setores da atividade humana visando o crescimento sustentável e harmonioso. Após os seis meses de duração do evento, as cidades-sede permanecem com um importante legado de revitalização de áreas urbanas degradadas, melhoria e transformação do transporte urbano, com crescimento de linhas de metrô e ônibus, e projetos de recuperação e preservação do meio-ambiente.

A Prefeitura de São Paulo apresentou, na defesa da candidatura da cidade, como principais argumentos os crescentes índices de desenvolvimento humano e de qualidade de vida dos brasileiros e paulistanos, resultado de políticas públicas inovadoras e sustentáveis, voltadas para a redução das desigualdades sociais.

O tema de São Paulo para a Expo 2020 “Força da Diversidade, Harmonia para o Crescimento” pretende estimular, portanto, a criação, pelos países, cidades e instituições públicas e privadas participantes, de projetos de inovação, novas políticas sociais e econômicas, programas de combate às mudanças climáticas, políticas ambientais, novos sistemas de produção e distribuição de energia e projetos para soluções em infraestrutura.

Em razão da eleição da cidade sede da Exposição Universal em novembro próximo, grande parte do trabalho da Secretaria tem sido concentrado nas atividades relacionadas à campanha diplomática e no cumprimento de algumas etapas da candidatura estabelecidas pelo Bureau International des Expositions - BIE (entidade responsável pela regulamentação das Exposições Universais).

A cidade de São Paulo concorre com as cidades de Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, Ecaterimburgo, na Rússia, e Izmir, na Turquia, concorrentes fortes, que acabam por aumentar o grau de exigência da articulação entre os governos municipal, estadual e federal e de eficiência das campanhas diplomáticas empreendidas pelos diferentes países. A vice-prefeita de São Paulo, Nádia Campeão, preside o Comitê de Candidatura para a Expo e, em 2013, liderou missões a Paris, Lisboa, Argentina, Uruguai, Chile, Peru, dentre outros países, com o intuito de divulgar o projeto da candidatura brasileira e solicitar o apoio desses países. A eleição da cidade sede será realizada em novembro de 2013.

8. Desafios

A legislação brasileira parece não ter acompanhado o ritmo de mudanças no cenário internacional, que demandam a atuação cada vez maior dos governos subnacionais como co-executores de políticas públicas internacionais (visto que os entes municipais não possuem personalidade jurídica internacional).

A análise da legislação brasileira revela que as ações paradiplomáticas não encontram respaldo constitucional e, apesar de sua crescente importância, ainda se desenvolvem no âmbito da informalidade do ponto de vista jurídico. Mesmo diante da falta de regras mais claras, as unidades subnacionais têm atuado no plano externo de forma cada vez mais assertiva e o compartilhamento de experiências entre localidades sobre os principais problemas sociais enfrentados pelas cidades tem se revelado bastante frutífero, o que demonstra a relevância das relações travadas entre municípios de diferentes Estados.

Além desta limitação constitucional, constitui um grande desafio para a SMRIF a inclusão das competências metropolitana e federativa em suas atribuições, iniciativa que redimensiona o peso da Secretaria para a Prefeitura e que não só fortalece o potencial para a formulação de políticas públicas para a região metropolitana, como aproxima a cidade de São Paulo dos demais entes da Federação.

9. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, I. V. DE. *A Influência Partidária no Nível Municipal: Paradiplomacia na Cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012.

COSTA, C. M. S. M. *Governos Subnacionais e Política Externa: o caso da agenda de mudanças climáticas*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2013.

ONUJI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. *Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo*. 21 p. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

ANEXO I

LEI Nº 13.165, 05 DE JULHO DE 2001
(Projeto de Lei nº 283/01, do Executivo)

Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais - SMRI e dá outras providências.
MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 29 de junho de 2001, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º - Fica criada a Secretaria Municipal de Relações Internacionais - SMRI, com o objetivo de coordenar convênios e projetos de cooperação internacional que envolvam a Cidade de São Paulo, inserindo-a de forma ativa no cenário mundial, em razão de sua dimensão econômica, social e cultural.

Art. 2º - A Secretaria Municipal de Relações Internacionais tem como principais atribuições:

I - assessorar a Prefeita em contatos internacionais com Governos e entidades públicas ou privadas;

II - estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, 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.

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.

Art. 5º - Mantidas a referência e a forma de provimento, o cargo de Secretário Municipal de Relações Internacionais, constante do Decreto n.º 40.230, de 1º de janeiro de 2001, passa a denominar-se Secretário Municipal e fica transferido para a Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

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 subseqüentes as despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 05 de julho de 2001, 448º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPLICY, PREFEITA

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES, Secretária dos Negócios Jurídicos

JOÃO SAYAD, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

HELENA KERR DO AMARAL, Secretária Municipal da Administração

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 05 de julho de 2001.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal

Anexo Único a que se refere o art. 4º da Lei n.º 13.165, de 05 de julho de 2001

CARGOS EM COMISSÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

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, dentre portadores de diploma de nível superior.

Assessor Técnico III DAS-13 2 PP-I Livre provimento em comissão pelo Prefeito, dentre 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.

Secretaria Municipal de Relações Internacionais

ANEXO II

LEI Nº 15.764, DE 27 DE MAIO DE 2013

(Projeto de Lei nº 237/13, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo)

Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria.

FERNANDO HADDAD, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 16 de maio de 2013, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS – SMRIF

TÍTULO XI

SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS – SMRIF

CAPÍTULO I

DA FINALIDADE E COMPETÊNCIAS

Art. 222. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas – SMRIF, criada pela Lei nº 13.165, de 5 de julho de 2001, fica reorganizada nos termos deste Título.

Art. 223. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas tem por finalidade promover e coordenar ações conjuntas e de cooperação com a União, os Estados, os Municípios, em especial, os da Região Metropolitana da Grande São Paulo e entes e organizações internacionais e estrangeiros.

Art. 224. Compete à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas assessorar o Prefeito e os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município:

I – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com os demais entes da Federação;

II – nos assuntos relacionados à Região Metropolitana da Grande São Paulo e seus órgãos de gestão;

III – nas relações de cooperação com instituições e centros de estudos sobre federalismo;

IV – nas relações com associações e entidades de representação de Municípios;

V – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com governos estrangeiros e seus representantes diplomáticos e consulares;

VI – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com entidades públicas e privadas de caráter internacional;

VII – nas relações e parcerias com organismos e fóruns internacionais multilaterais, em especial,

com redes de cidades, cidades-irmãs do Município de São Paulo e no âmbito do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL e a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos – CELAC;

VIII – na organização e coordenação de eventos de relevância nacional e internacional;

IX – na identificação de projetos, ações e boas práticas nacionais e internacionais de interesse do Município.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 225. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas tem a seguinte estrutura:

I – Gabinete do Secretário, com Chefia de Gabinete;

II – Coordenação para Assuntos Metropolitanos e Estaduais;

III – Coordenação para Assuntos Federativos;

IV – Coordenação para Assuntos Internacionais;

V – Coordenação de Cooperação Internacional e Rede de Cidades;

VI – Coordenação de Projetos Especiais;

VII – Supervisão de Administração e Finanças.

Parágrafo único. No exercício de suas atribuições, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas poderá manter escritório permanente no Distrito Federal.

CAPÍTULO III

DAS ATRIBUIÇÕES DAS UNIDADES

Art. 226. A Chefia de Gabinete tem as seguintes atribuições:

I – planejar, coordenar, supervisionar e orientar as atividades técnicas e administrativas de apoio ao Secretário Municipal de Relações Internacionais e Federativas e ao Secretário Adjunto;

II – executar atividades relacionadas com as audiências e representações políticas e institucionais do Secretário Municipal de Relações Internacionais e Federativas;

III – examinar e preparar o expediente encaminhado ao Titular da Secretaria;

IV – supervisionar e coordenar as atividades de administração geral da Secretaria.

Art. 227. A Coordenação para Assuntos Metropolitanos e Estaduais tem por atribuição assessorar o Prefeito e os órgãos municipais nas relações:

I – com o Estado de São Paulo e a União, inclusive quanto às questões orçamentárias, convênios e políticas públicas;

II – com os órgãos de gestão da Região Metropolitana da Grande São Paulo e Municípios que a integram;

III – com associações e entidades de representação de Municípios.

Art. 228. A Coordenação para Assuntos Federativos tem as seguintes atribuições:

- I – assessorar o Prefeito e os órgãos municipais nas relações com a União e entidades da administração federal indireta;
- II – acompanhar os projetos e programas de interesse do Município em tramitação no governo federal;
- III – identificar e promover oportunidades de ações conjuntas no âmbito da União.

Art. 229. A Coordenação de Assuntos Internacionais tem as seguintes atribuições:

- I – assessorar o Prefeito e os órgãos municipais nas relações internacionais bilaterais;
- II – identificar e promover oportunidades de ações conjuntas e de cooperação de interesse do Município com órgãos e entidades estrangeiros.

Art. 230. A Coordenação de Cooperação Internacional e Redes de Cidades tem por atribuição assessorar o Prefeito:

- I – no relacionamento e em parcerias com organismos e fóruns internacionais multilaterais, em especial, com o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL e a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos – CELAC;
- II – na atuação em redes de cidades e no relacionamento com cidades-irmãs;
- III – identificar e promover oportunidades de ações conjuntas e de cooperação de interesse do Município com organismos e fóruns internacionais.

Art. 231. A Coordenação de Projetos Especiais tem as seguintes atribuições:

- I – assessorar o Prefeito e os órgãos municipais na realização de eventos de relevância nacional ou internacional;
- II – identificar projetos, ações e boas práticas nacionais e internacionais de interesse do Município.

Art. 232. A Supervisão de Administração e Finanças tem as seguintes atribuições:

- I – gerir o quadro de pessoal, os recursos orçamentários e financeiros, os contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres e os equipamentos de informática;
- II – adquirir bens e serviços;
- III – administrar os bens patrimoniais móveis;
- IV – providenciar serviços gerais e de manutenção.

CAPÍTULO IV DAS COMPETÊNCIAS DOS DIRIGENTES

Art. 233. Ao Secretário Municipal de Relações Internacionais e Federativas compete planejar, dirigir, coordenar, orientar a execução, acompanhar e avaliar as atividades das unidades que integram a Secretaria e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Prefeito.

Art. 234. Aos demais dirigentes da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas compete planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução, acompanhar e avaliar as atividades de suas respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas, em suas respectivas áreas de competência.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 235. Fica extinta na Secretaria do Governo Municipal a Assessoria de Assuntos Metropolitanos prevista na Lei nº 13.169, de 11 de julho de 2001.

Parágrafo único. Em decorrência do disposto no “caput” deste artigo, ficam transferidos para a Coordenação para Assuntos Metropolitanos e Estaduais, da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, os bens patrimoniais, acervo e pessoal da Assessoria de Assuntos Metropolitanos.

Art. 236. A Assessoria Técnica e a Assessoria Jurídica, da Secretaria do Governo Municipal, prestarão o suporte necessário à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.

Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro¹

Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto²

1. Gênese da unidade na esfera subnacional

A cidade do Rio de Janeiro foi fundada em 1565, após a expulsão dos franceses da região por Estácio de Sá. Em 1763, o Rio recebeu novo status, ao ser transformada em capital do Vice-Reino do Brasil.

Em 1808, a Família Real Portuguesa instalou-se na cidade, promovendo diversas e profundas transformações. Esse processo intensificou-se em 1815, quando o Rio de Janeiro passou a ser a capital do recém-criado Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves.

Após a Independência do Brasil, já em 1834, uma emenda à Constituição do Império fez do Rio um Município Neutro, autônomo em relação à Província do Rio. Já a Constituição de 1891, a primeira após a Proclamação da República, concedeu à cidade o status de distrito federal.

Em 1960, o Rio de Janeiro deixou de ser a capital do Brasil com a inauguração de Brasília, mas manteve sua autonomia com a criação do Estado da Guanabara. Essa condição foi transformada em 1975, quando, por meio de Lei Complementar, o Governo Geisel fundiu os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, tornando a cidade do Rio a capital do novo Estado do Rio.

Segundo o Censo de 2010, a cidade tem 6.320.446 habitantes num território de 1.200,278 km².

2. Marco jurídico na unidade

O Cerimonial foi criado em 1975 como órgão de Assistência Direta e Imediata ao Prefeito, tendo integrado a estrutura do Gabinete do Prefeito até 1986, quando foi criada, através do Decreto nº 5752 de 8 de abril de 1986, a Assessoria Internacional, que passou a incorporar as competências e as atribuições do Cerimonial.

Em 1987, foi extinta a Assessoria Internacional com a criação, pelo Decreto nº 6917 de 2 de setembro de 1987, da Coordenadoria de Relações Internacionais e do Cerimonial (CRI), ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. O Rio de Janeiro tornou-se, então, o primeiro município do Brasil a ter uma estrutura exclusivamente dedicada ao tema. A recém-criada Coordenadoria passou a contar, além do coordenador e embaixador Claudio Garcia de Souza, com dois assessores e quatro assistentes.

As competências envolvem a assessoria, a formulação e a execução da política de Relações

1 Vídeo da palestra disponível em: <<http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=17807>>. Acesso em 19 ago. 2014.

2 Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto foi aprovado no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática em 1981. Após formar-se no Instituto Rio Branco, serviu em diversas Embaixadas, como Moscou e Paris. Trabalhou em diferentes áreas no Ministério de Relações Exteriores e na organização do Grupo de Trabalho Logístico da I Cúpula América-Latina e Caribe – União Europeia (1999); foi Secretário Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a maior conferência já realizada pelo Sistema ONU. Desde janeiro de 2013 é Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura do Rio de Janeiro.

Internacionais da Prefeitura, envolvendo as relações com organismos e agências internacionais, nacionais, órgãos diplomáticos e demais entidades de representação estrangeira e a preparação de acordos de cooperação e de irmanação e a participação em eventos e atividades no exterior. Dentre as competências há ainda as atividades de cerimonial, em colaboração com outros órgãos ou entes federativos, quando necessário.

Tradicionalmente, a CRI tem sido chefiada por diplomata de carreira. Em janeiro de 2013, o ministro Laudemar Aguiar foi oficialmente nomeado como coordenador, iniciando seus trabalhos num momento-chave para a cidade do Rio de Janeiro, de grande visibilidade internacional, com a realização da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude em 2013, da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão em 2016, além da celebração do aniversário de 450 anos da Cidade em 2015.

Como parte da estratégia de adensamento da estrutura da Coordenadoria, o prefeito Eduardo Paes, em seu segundo mandato, reforçou o quadro de funcionários da CRI, de forma que ela pudesse se adequar aos novos desafios, como a maior visibilidade global do Rio de Janeiro.

3. Institucionalização e estrutura

A CRI age como facilitadora de projetos internacionais das secretarias e órgãos vinculados à Prefeitura, identificando oportunidades e acompanhando iniciativas internacionais de cooperação nas mais diversas áreas, como desenvolvimento urbano sustentável, conhecimento e inovação, inclusão social e acessibilidade. É a principal interlocutora da Prefeitura com repartições consulares, missões diplomáticas, entidades regionais e multilaterais, bem como com as redes internacionais de cidades. A CRI é ainda responsável por organizar e apoiar a vinda de missões de autoridades internacionais em visita ao Rio de Janeiro.

A Coordenadoria subdivide-se em cinco gerências que operam em constante interface: Cooperação Multilateral; Cooperação Bilateral; Relações Institucionais; Interlocução e Mobilização Internacional; e Organização de Missões e Eventos.

a) Relações Institucionais

A Gerência de Relações Institucionais coordena as iniciativas e as prioridades da Coordenadoria de Relações Internacionais com órgãos e instituições governamentais. Esta coordenação ocorre em três níveis fundamentais. Internamente, a gerência coordena esforços com as secretarias, órgãos, institutos e agências municipais. No nível horizontal, as relações institucionais são realizadas diretamente com prefeituras de capitais e outras cidades brasileiras e também através do FONARI (Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais). Verticalmente, essa gerência interage com os órgãos do governo do Estado, como a Subsecretaria de Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro, e Governo Federal, como a Secretaria de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República; a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) do Ministério das Relações Exteriores, entre outras.

A Gerência de Relações Institucionais identifica pontos focais nos órgãos e instituições governamentais a fim de criar ligações estreitas e mapear prioridades comuns. Por um lado, a Gerência

de Relações Institucionais propõe-se a receber demandas das secretarias e agências e filtrá-las de acordo com suas competências. Por outro, a gerência tem um papel pró-ativo de identificar projetos internacionais que beneficiem estas secretarias e órgãos, facilitando sua implementação.

b) Cooperação Bilateral

A Gerência de Cooperação Bilateral encarrega-se do relacionamento da CRI com representações consulares, missões diplomáticas e com as cidades e regiões com as quais o Rio de Janeiro possui relações diretas e desenvolve projetos de cooperação. A cooperação bilateral pode ocorrer também independentemente de acordos formais, por meio de parcerias diretas entre instituições públicas.

A cooperação bilateral descentralizada entre cidades e regiões é motivada, na maioria dos casos, por razões político-históricas (ex. Paris, Lisboa), de interesse específico como no caso dos Jogos Olímpicos (ex. Londres, Barcelona, Sidney), intercâmbio técnico (ex. Paris, Colônia, Cidade do Cabo) ou mesmo pela interlocução da cidade em organismos multilaterais de cidades (ex. Nova York, Cidade do México). Estas cooperações podem ser de cunho técnico, cultural, educacional, empresarial e tecnológico.

Além disso, as relações bilaterais muitas vezes são regidas por acordos de irmanação, contando o Rio de Janeiro atualmente com 71 cidades-irmãs. A CRI tem buscado identificar projetos concretos com essas cidades de forma a transformar acordos que hoje são meramente protocolares em acordos com resultados tangíveis.

A relação da CRI com os 68 consulados, tanto gerais quanto honorários, instalados no Rio de Janeiro e com outras representações diplomáticas em Brasília, também é um dos eixos de ação da Gerência de Cooperação Bilateral. Esta colaboração é uma ferramenta fundamental para prospectar projetos internacionais e sinergias com cidades e instituições nos diferentes países. Como casos concretos, é possível citar a colaboração com os Consulados do Japão na área de defesa civil, dos Estados Unidos na área de acessibilidade urbana, da China no ensino do mandarim em escolas municipais.

c) Cooperação Multilateral

Há atualmente uma forte tendência dos governos das grandes cidades de atuar globalmente, participando das redes de articulação de governos locais. Portanto, a Gerência de Cooperação Multilateral ocupa-se da formulação de conteúdo e acompanhamento da agenda política do Rio de Janeiro em tais redes de articulação de governos locais. As principais redes com as quais a gerência interage são: a C40 (Cities Climate Group) em parceria com a Clinton Climate Initiative; ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade); UCCLA (União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa); CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos); Metropolis (Associação Mundial das Grandes Metrôpoles); UCCI (União de Cidades Capitais Iberoamericanas); e Organizações das Nações Unidas e seus órgãos especializados como a UN-Habitat, UNESCO, PNUD e UNICEF. Além disso, esta gerência apoia grandes eventos, seminários e conferências como o “International World Wide Web Conference – WWW2013” e o Urban Age.

Após a Rio+20, em que a cidade organizou a Cúpula dos Prefeitos Rio+20 como um importante evento paralelo, a agenda do desenvolvimento sustentável ganhou ainda mais destaque e relevância para o Rio. De fato, sustentabilidade é premissa do plano estratégico da cidade. Assim, projetos como o Morar Carioca Verde, as metas para redução de gases de efeito estufa da cidade, o Projeto Corredor Verde, o Programa de Desenvolvimento de Baixo Carbono em parceria com o Banco Mundial, as

iniciativas para o desenvolvimento do transporte não motorizado, como as ciclovias e o Bike Rio, e todos os ativos ambientais da cidade reforçam o Rio de Janeiro como referência em desenvolvimento urbano sustentável.

d) Interlocação e Mobilização Internacional

A Gerência de Interlocação e Mobilização Internacional, em coordenação estreita com a Comunicação Social e outras áreas municipais envolvidas, busca transmitir a interlocutores internacionais informações consolidadas sobre o Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro no período de 2013-2016 e além de 2016 sobre projetos inovadores que vêm sendo implementados nos últimos anos na cidade com vistas a ampliar sua inserção global. Procura, ainda, em cooperação com outras áreas vinculadas à atuação internacional da cidade – Rio Eventos, Empresa Olímpica Municipal, Imagem Rio e RioTur – contribuir para a imagem renovada e atualizada do Rio de Janeiro no cenário internacional.

e) Organização de Missões e Eventos

A Gerência de Organização de Missões e Eventos apoia a execução da agenda de compromissos internacionais da Prefeitura. É responsável pelo recebimento de missões de autoridades estrangeiras à cidade do Rio de Janeiro e pela organização de suporte a eventos de cunho internacional dos quais a Prefeitura participa e organiza.

Essa gerência é responsável, ainda, pela definição de um roteiro e opções de visitas aos equipamentos da Prefeitura, como: o Centro de Operações do Rio, o Porto Maravilha, o Parque Madureira, as Praças e Naves do Conhecimento, as Clínicas da Família, as Escolas do Amanhã, o Museu de Arte do Rio, o Centro de Tratamento de Resíduos em Seropédica e o Morar Carioca Verde. Essas visitas serão oferecidas a representantes de embaixadas, consulados e entidades internacionais, para difundir a cidade enquanto modelo de planejamento e gestão e referência em desenvolvimento sustentável, em pesquisa e inovação, em economia criativa e em inclusão social. Por meio das visitas aos equipamentos da Prefeitura, a CRI demonstra o desenvolvimento integral do município e a revitalização de espaços urbanos e ao mesmo tempo abre um canal fértil para intercâmbio de ideias e a troca de experiências com representantes de outros países.

A unidade coordena a cessão das dependências do Palácio da Cidade para a realização de eventos de cunho internacional como almoços de trabalho, recepções, entre outros. É responsável por orientar os realizadores antes, durante e após os eventos, proporcionando todo o apoio logístico necessário.

A Gerência de Organização de Missões e Eventos também organiza e acompanha a agenda do Coordenador de Relações Internacionais do Gabinete do Prefeito em visitas externas a projetos da Prefeitura.

4. Perfil do principal responsável

Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto foi aprovado no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática em 1981. Após formar-se no Instituto Rio Branco em 1983, serviu nas Embaixadas em Moscou (1986-1989), Madri (1989-1992), Montevideu (1998-2001), Londres (2003- 2008) e Paris (1995-1998/ 2008-2011). Foi, ainda, Chefe do Escritório em Adana (Turquia) de repatriamento de brasileiros e familiares do Líbano (junho-julho 2006). Além disso, trabalhou na Divisão de Programas de Promoção

Comercial (1984-1986), no Departamento de Política Tecnológica, Financeira e de Desenvolvimento (1992-1993), no Departamento de Organismos Internacionais (1993-1995) e foi Chefe de Gabinete do Subsecretário-geral de Assuntos Multilaterais do Ministério das Relações Exteriores (2001-2003).

Finalmente, trabalhou como coordenador de arquitetura e montagem, de imprensa e de recursos humanos e serviços do Grupo de Trabalho Logístico da I Cúpula América-Latina e Caribe – União Européia (Cimeira) – (abril-junho 1999); e foi Secretário Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável-Rio+20 (junho 2011-outubro 2012), a maior conferência já realizada pelo Sistema ONU.

5. Qualificação profissional da equipe

Coordenadoria de Relações Internacionais					
	Graduação	Pós-graduação	Mestrado	Doutorado	MBA
Diplomacia	N/A	-	2	1	-
Direito	2	1	-	-	-
Relações Internacionais	8	1	1	1	1
Ciência Política	1	-	-	-	-
Políticas Públicas	-	1	2	-	-
Ciência da Computação	1	-	-	-	-
Comunicação Estratégica	-	-	1	-	-
Produção e Gestão de Projetos	-	1	-	-	-
Marketing	1	-	-	-	-
Turismo e Business	-	1	-	-	-
Administração Internacional	-	1	-	-	-
Biologia	1	-	-	-	-
Produção e Gestão de Eventos	-	1	-	-	1
Marketing e Relações Públicas	-	1	-	-	-
Comunicação	1	-	-	-	-

*Dados sobre Coordenador, Coordenador Adjunto, Gerentes e Assessores.

6. Delineamento de políticas públicas

Por não ser uma atribuição constitucional de governos subnacionais, relações internacionais dependem majoritariamente da vontade política de cada gestão em se dedicar ao tema e com que nível de comprometimento. Essa questão é sensível particularmente porque, via de regra, as atividades internacionais envolvem compromissos de médio e longo prazo.

Assim como a política externa visa a ser uma política de Estado e não de Governo devido às suas especificidades, o ideal seria que as prioridades de órgãos municipais e estaduais também se baseassem no planejamento estratégico. Como descrito abaixo, o Rio de Janeiro já realizou um planejamento pós 2016 – ano do término do mandato municipal.

Nesse sentido, a Coordenadoria de Relações Internacionais trabalha para intensificar os laços com os demais órgãos municipais, e destes com organizações internacionais de diversas naturezas, de modo que resultados positivos alcançados até o final do atual mandato gerem compromissos, estratégias e estímulos para que haja continuidade do trabalho na área de paradiplomacia na cidade do Rio de Janeiro. Assim, a importância do trabalho em relações internacionais revela-se por meio da capacidade da Coordenadoria em traduzir as prioridades municipais em ações concretas de cooperação internacional.

Além disso, o atual contexto de consolidação da paradiplomacia no mundo facilita o reconhecimento da importância desse trabalho. Progressivamente, se percebe que a cooperação descentralizada pode ser mais eficaz do que a interestatal. Esse fato faz sentido especialmente no contexto brasileiro, em que a Constituição de 1988 aumentou significativamente a descentralização de diversas políticas públicas.

Além disso, o processo massivo de urbanização pelo qual o planeta está passando evidencia os problemas similares que as cidades enfrentam. Desse modo, o compartilhamento de boas práticas torna-se cada vez mais importante.

7. Mensuração dos objetivos por meio de metas e resultados

O ano de 2009 foi marcado pelo lançamento do Plano Estratégico 2009-2012 da Prefeitura do Rio de Janeiro. O plano é o principal instrumento do governo para garantir mais foco e transparência à administração da cidade, com o objetivo de traduzir suas aspirações para o futuro, por meio de iniciativas concretas da presente administração.

A partir de um diagnóstico que identificou os principais desafios e vantagens competitivas da cidade, foram articulados os objetivos centrais do governo e as diretrizes para as 10 áreas de resultados da Prefeitura. Em seguida, essas diretrizes foram traduzidas em 46 metas e 37 iniciativas estratégicas que representam o caminho pelo qual se pretende cumprir os compromissos firmados.

Para o melhor acompanhamento deste plano foram pactuados Acordos de Resultados, que representam uma ferramenta de gestão usada na administração pública para: (i) garantir um maior comprometimento de toda a máquina pública municipal com os resultados da Prefeitura; (ii) institucionalizar uma nova cultura que privilegie o planejamento com metas claras; (iii) motivar a participação dos servidores com um modelo de meritocracia que avalie e premie aqueles que atingirem bons resultados; e (iv) antecipar problemas e apontar soluções através do acompanhamento formal dos resultados obtidos.

Em abril de 2013, A Prefeitura do Rio publicou o Quadro de Metas e Indicadores de Desempenho para o Acordo de Resultados de 2013, entre o município e órgãos da administração pública. No total, 42 entidades da administração municipal integram o novo acordo, que apresenta 209 metas estratégicas e tem abrangência de aproximadamente 83% dos servidores da prefeitura.

Este é o primeiro ano de acompanhamento de todos os compromissos estabelecidos no Plano Estratégico 2013-2016, além de ser a quinta edição do Acordo de Resultados, um processo inovador no Rio de Janeiro.

No balanço do Acordo de Resultados de 2012, a Prefeitura do Rio ficou com média geral de desempenho em 8,4. No total, 33 secretarias e órgãos atingiram suas metas totais ou parciais, somando notas iguais ou superiores a oito. Os órgãos que atingiram nota 10 foram a Empresa Olímpica Municipal (EOM), o Instituto Pereira Passos (IPP), a Procuradoria Geral do Município (PGM) e o Instituto de Previdência e Assistência (PreviRio).

De acordo com o Plano Estratégico da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro para 2013-2016, a Prefeitura tem metas ambiciosas e planos concretos para atingi-las. Entretanto, o Plano de Metas ainda não conta com metas específicas para a Coordenadoria de Relações Internacionais, tendo em vista, sobretudo, que o trabalho da CRI é mais focado em atividades meio e de médio e longo prazos e, portanto, muito difíceis de serem mensuradas.

Entretanto, algumas realizações, apesar do caráter subjetivo, podem servir como base para ponderação das atividades da CRI, como a captação de eventos, a obtenção de premiações internacionais e a captação de projetos de cooperação. A visita do Papa Francisco ao Palácio da cidade durante a Jornada Mundial da Juventude e a crescente coordenação com os órgãos municipais são exemplos de êxitos obtidos desde o início da gestão do ministro Laudemar Aguiar.

Estudo de caso – Município de Belo Horizonte¹

Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Preâmbulo

Este artigo tem por objetivo apresentar de forma geral o processo de institucionalização da Secretaria de Relações Internacionais de Belo Horizonte, que tem como principal primícia a internacionalização da cidade. Para tanto, em seu escopo poder-se-á encontrar, em formato cronológico e sistemático, os marcos legais de sua criação; os principais projetos, programas e ações realizadas ao longo de sua história institucional; algumas propostas de atuação previstas para ser implantadas a partir de 2014.

No contexto de mudanças mundiais ocorridas em decorrência de dois fenômenos em especial: a globalização e o redesenho territorial, pode-se identificar a inserção de novos atores na cena internacional, dentre os quais estão: organizações não governamentais, empresas e corporações multinacionais, igrejas, grupos culturais e governos regionais ou locais.

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 Itamaraty.²

Faz-se importante destacar, então, que as relações internacionais praticadas por governos não centrais estão, de certa maneira, associadas ao seu processo de desenvolvimento e contribuem para a consolidação e o fortalecimento de uma tendência do sistema internacional: a conexão entre os fenômenos globais e os locais.

1. Introdução

Antes de apresentar a conjuntura histórica e atual das relações internacionais em Belo Horizonte, será necessário fazer uma discussão sobre o significado da função diplomática a apresentar algumas reflexões importantes sobre o termo.

A diplomacia tem suas origens no período em que os Estados como são conhecidos hoje nem existiam. Ela sempre foi importante para as civilizações desde a antiguidade até os dias atuais. Mas foi a padronização das relações internacionais ocorrida após o Congresso de Viena, em 1815, que intensificou e incentivou tanto a prática das relações internacionais, cujo centro era o Estado, quanto toda a teoria referenciada no Estado-Centrismo (MURRAY, 2008).

1 Colaboradoras: Sandra Martins Farias; Janine Avelar; Stephania Aleixo. Vídeo da palestra disponível em: <http://iptv.usp.br/portal/video.action?idItem=17803>. Acesso em 19 ago. 2014

2 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).

Ainda que na atualidade os Estados permaneçam sendo os principais responsáveis pela formulação e execução da política externa, eles não são os únicos participantes da cena diplomática. Se nos primórdios da diplomacia havia apenas um único ator, hoje existem vários canais, redes e ambientes alternativos, todos eles permitindo o exercício diplomático de negociações, representações, comunicação, fluxo de informações e atuação política por parte de um crescente grupo de novos *players*.

Murray sugere que pode haver distintas definições de diplomacia, desde aquela relacionada diretamente à manutenção da paz e a prevenção da guerra, 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).

Dentre os conceitos da diplomacia o definido como tradicionalista defende a continuidade na ênfase da centralidade do Estado para a diplomacia, ou seja: a diplomacia é atividade exclusiva do Estado, é concebida como instrumento facilitador das relações entre Estados Soberanos, sua apreensão a insere como diretamente relacionada à agenda político-militar clássica. Todas estas proposições dos tradicionalistas ainda são válidas para os estudos da diplomacia, entretanto é necessário ter uma visão mais crítica do argumento que vincula o Estado como único ator significativo na cena internacional.

Justamente em função do reconhecimento da pluralidade dos atores em cena, Murray deixa clara 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: “*a diplomacia é o caminho pelo qual as relações entre grupos que se consideram separados devem ser conduzidas 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). Nesta perspectiva de proposições mais recentes sobre a diplomacia e o leque de atores que abrange, propagada pela escola nascente, pode-se identificar cinco distinções básicas nas noções tradicionalistas de diplomacia: a) desafia a noção de que a diplomacia seja interpretada como algo rígido, centralizador 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 (DIAMOND; MACDONALD apud MURRAY, 2008, p.30).

Uma terceira vertente de concepção sobre o termo diplomacia é a corrente inovadora, podendo ser considerada como uma perspectiva que baliza aspectos das duas primeiras. Desta corrente pode-se destacar os seguintes pontos: critica o conflito entre as duas primeiras correntes – tradicionalista e nascente, visto que aprofunda a competição e não se concentra em pesquisas e argumentos, e em

decorrência considera o diálogo entre as duas outras correntes como algo fútil e improdutivo e reconhece na cena diplomática a existência de diversos atores.

Ainda que as concepções sobre diplomacia não reconheçam a participação de cidades ou governos não centrais na diplomacia, 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 internacional. Podem também contribuir para a formulação e implementação da política externa dos países aos quais pertencem.

Diplomacia pode, portanto, 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 aos outros interlocutores externos (PLUIJM; MELISSEN, 2007).

Recentemente, alguns autores, como Hocking, adotaram o termo “diplomacia de múltiplas camadas” ou de “múltiplas vias” para descrever a atuação internacional dos governos locais, indicado 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 interesses entre o governo nacional e o local. Contudo, o fenômeno de internacionalização de cidades e regiões não deve ser necessariamente entendido como conflito que ameaça o “monopólio” do Estado Nacional de formular e executar a política externa ou como uma perspectiva que procura superdimensionar a autonomia dos governos não centrais no cenário internacional. Esta proposta apreende o cenário internacional atual como de multinível, com múltiplos atores, inclusive governos locais, e considera a diplomacia como um sistema no qual os atores se relacionam e interagem no seio da estrutura estatal.

Visando uma melhor compreensão do contexto atual das relações internacionais, será apresentado e analisado a seguir o conceito cunhado pelo professor Soldatos e que ainda hoje é predominante na literatura relativa à participação e inserção de governos não centrais no sistema internacional.

Paradiplomacia e seus termos correlatos

O professor Soldatos foi o primeiro a utilizar o termo paradiplomacia (nos anos de 1980), sempre relacionando-o 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 é 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 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 continguidade das comunidades em questão implica fronteiras comuns;
- **Microdiplomacia transregional:** trata-se do contato entre governos não centrais que não

são vizinhos geográficos, mas cujos governos nacionais o são;

- **Paradiplomacia global:** 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).

Faz-se necessário 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 Zabala².

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:³

Consiste em articular um novo discurso analítico conceitual crítico sobre o federalis-

³ 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).

mo, 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, que podemos resgatar neste artigo: “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).

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 federal, 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).

Rodrigues (RODRIGUES, 2008) considera a possibilidade “na perspectiva acadêmico-científica” de se reconhecer que alguns governos locais têm ou tiveram política externa, o que é no mínimo controverso. 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). O autor identifica a existência de três marcos de análise da formação e desenvolvimento da “política externa federativa” no Brasil: democratização, integração e globalização. Ele 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 reativa. Por fim, Rodrigues afirma que a política externa federativa agrega novos ingredientes à relação entre o pacto federativo e a inserção internacional do país, sendo um deles a perspectiva de participação democrática na política externa, e 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, 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 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.

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”. Uma das hipóteses atreladas a este conceito é a de 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 2008, 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 uma 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 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 sub-

nacionais 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, buscando uma 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, Kleiman (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).

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.

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).

Deve-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.

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

O Brasil 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 também poderia ser avaliada no momento atual.

Diversas cidades, os estados brasileiros e o Distrito Federal possuem uma área dedicada a relações internacionais em suas estruturas organizacionais (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 e internacionais, bem como considerar 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? 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 excluídos. 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 se influenciam mutuamente (BARROS, 2009). Além disso, vale ressaltar, também, que os atores municipais ou regionais não estão descolados dos governos nacionais, de seus interesses e de 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 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).

Nas próximas linhas 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.

a) 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, em 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.

- Globalização:

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 artigo apresenta, de forma muito breve, a abordagem conceitual de globalização formulada por Bartelson (BARTELSON, 2000). Esse autor distingue três conceitos de globalização: globalização como transferência; globalização como transformação; 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 sistema (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.

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.

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.

- 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 (UE) 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, que 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 fronteiriça; 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, hoje com 44% de sua população vivendo em situação de pobreza.

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.

b) A inserção de novos temas na agenda internacional

Tradicionalmente, o sistema internacional foi pautado por temas que pouco tinha 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 se tornar 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: as mudanças climáticas e o 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, 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), da teoria da interdependência complexa para melhor explicar a relação entre o processo de globalização e a inserção de novos temas na agenda 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).

O jargão “pensar globalmente, agir localmente” parece ganhar força adicional a partir da pactuação internacional em torno dos Objetivos do Milênio – ODMs, definidos pela ONU no ano de 2000, que, mesmo que de maneira não intencional, reforçaram a legitimidade da atuação internacional das cidades e governos locais de todo o mundo, ao reconhecerem indiretamente 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).

c) Federalismo

O federalismo pode ser considerado 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 que, 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 interdependentes (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).

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 (JIMÉNEZ, 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.

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 apre-

sentem propostas de emendas tentando aboli-la (BRASIL, 2007). 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.

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:

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 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 desenvolvessem relações internacionais. Todavia, a Constituição não é totalmente silenciosa sobre o tema na ótica federativa. 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).

É possível observar em democracias federalistas o desejo de racionalizarem 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 inter-governamentais. 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.

d) 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 nú-

mero 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; HODOUCI, 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 questão, cada vez mais haverá necessidade de fortalecer as relações intermunicipais e de aperfeiçoar os mecanismos da gestão metropolitana.

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 lócus 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 infraes-

estrutura 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 bem pouco tempo as cidades não dispunham de legitimidade política suficiente, nem de 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.

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 desigualdades 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 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 implantação 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.

e) 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 por 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) 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 em outros. Ou seja: o sucesso local depende da habilidade global e, 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. 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 conseqüente 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 e da interação com a imprensa, com a academia e com entidades representativas da sociedade civil.

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 diplomáticos 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), é marcado pela oscilação entre o americanismo e o globalismo. O outro paradigma, difundido a partir dos anos de 1990, quando se teria inaugurado um novo tempo na política e economia nacionais, seria 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 ressurgem no governo Geisel (1974), cedendo lugar para novas articulações a partir dos anos 1990.

É importante ressaltar a constatação de Pinheiro de que essa rápida análise da política externa brasileira sugeriria a constância de uma concepção realista 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 continuidade na política externa brasileira, mesmo com mudanças em algumas estratégias, tais como mais protagonismo em organizações internacionais (OIs). Pode-se dizer que a característica de concepção essencialmente realista da política externa brasileira contribui 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 1990, de mudança no modelo de desenvolvimento e no padrão de inserção internacional do país é decisivo nesse sentido.

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”; 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.

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 1997, 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 atuais. Além disso, o MRE também promoveu a abertura de escritórios regionais de representação do Itamaraty em oito estados da federação 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-se” (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 as 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. 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 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 gestão das relações internacionais do mundo contemporâneo (SARAIVA, 2004).

A democratização e a politização da PEB, ainda em processo, e ao 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. 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. Histórico das Relações Internacionais na Prefeitura de BH

Na introdução deste artigo 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. Procurou-se enfatizar, em uma análise mais ampla, 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.

Nesta parte do artigo será apresentado 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. A perspectiva é expor, de modo sucinto e cronológico, as leis que lançaram as bases para a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI) da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Julgamos importante incluir esta cronologia pois permite visualizar, ainda que de forma abrangente, 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 desen-

volver 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.

LEGISLAÇÃO	DESCRIPTIVO
1º de agosto de 1995	Lei nº 6.918, que cria a Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários, que tem como principal objetivo o acompanhamento dos programas de intercâmbio e cooperação desenvolvidos ou relacionados à Administração Municipal.
17 de janeiro de 1997	Portaria nº 3.505, que estabelece os projetos referentes à internacionalização de Belo Horizonte que passam a ser atribuição da SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC).
Dezembro de 2000	Lei nº 8.146, que regulamenta as atividades de relações internacionais que passam a ser vinculada à recém-instituída Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, tendo em vista a extinção da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio – SMIC.
21 de novembro de 2001	Decreto nº 10.877, que cria a Gerência de Relações Internacionais (GRIN), vinculada à Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, que passa a gerir os projetos de internacionalização da cidade de Belo Horizonte no âmbito da Administração Municipal.
14 de Agosto de 2002	Portaria nº 4.025, que cria o do Grupo Técnico para coordenar as ações de internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte (GT). Este grupo de trabalho é composto pelas seguintes áreas: 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.
03 de outubro de 2003	Decreto nº 11.456, que estabelece que a Gerência de Relações Internacionais-GRIN, inicialmente vinculada à Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, com uma reforma da Administração Municipal passará a ser subordinada à Secretaria Municipal da Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação.
1º de janeiro de 2005	Lei nº. 9.011, que cria a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais – SMARI (denominação atual) estabelecendo-a como um órgão subordinado à Secretaria Municipal de Governo – SMGO.
14 de janeiro de 2011	Lei nº 10.101, define nova configuração organizacional da Prefeitura de Belo Horizonte e determina que a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais - SMARI passa a ser subordinada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento.

2.1 Marco Jurídico – ANEXO I

As regulações jurídicas que embasaram a criação e as transformações das ações e atividades relativas à Relações Internacionais no âmbito da Administração Pública Municipal de Belo Horizonte e que foram apresentadas sucintamente no item 2 deste artigo encontram-se, em sua integralidade, anexas a este texto.

2.2 Estrutura atual da SMARI

Para esta quarta parte será apresentada a estrutura funcional da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais em termos de sua equipe técnica no que tange às características profissionais e de formação acadêmica.

Apresentar a estrutura desta Secretaria é importante para que se possa ter uma ideia sólida da qualidade do ambiente organizacional vivenciada pelos membros da equipe e que permite visualizar as interações entre estrutura física e corpo técnico.

2.3 Perfil do Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais – Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Rodrigo de Oliveira Perpétuo é Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – Julho/2010; Especialista em Cooperação Descentralizada pela Universidade Aberta da Catalunha – Agosto/2006; Especialista em Administração pela Fundação Dom Cabral – Dezembro/2007; e Graduado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais, sendo proficiente em Inglês e Espanhol.

É Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte desde 2005, quando este órgão estava vinculado à Secretaria Municipal de Governo. Ao longo de sua atuação frente à SMARI participou ativamente de reuniões, comitês e demais atividades concernentes às diretrizes definidas para esta Secretaria. Dentre estes pode-se destacar:

- Coordenador do FONARI - Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais no biênio 2011/2013;
- Coordenador da Rede Brasileira da Associação Internacional de Cidades Educadoras de 2005 a 2011;
- Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Mercocidades no biênio 2010/2011;
- Coordenador do Congresso Mundial do ICLEI 2012;
- Visitante Internacional do Programa de Jovens Lideranças da Sociedade Civil – Secretaria de Estado dos Estados Unidos – Setembro de 2009;
- Visitante Internacional do Programa de Lideranças Brasileiras – Embaixada da Espanha no Brasil – Abril de 2011.

2.3.1 Perfil dos demais integrantes da Equipe SMARI (em julho de 2013)

Setor	Responsável	Perfil
Apoio ao Gabinete	Maria Ângela Bomfim Ribeiro	Professora - Português-Inglês; Graduada em Letras (UFMG) – Português/Inglês; Especialista em Língua Inglesa na área de Ensino (UFMG); Especialista em Língua Inglesa para professores (Oxford, Inglaterra).
	Ananias José	Analista de Políticas Públicas; Graduado em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo.
Assessoria de Comunicação e Marketing Internacional	Janine Avelar	Analista de Políticas Públicas; Graduada em Comunicação Social com Habilitação em Publicidade e Propaganda pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH), Pós-graduada em Gestão e Políticas Culturais pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Barcelona, Espanha; e Mestre em Desenho Urbano: Arte, Cidade e Sociedade (com ênfase em arte no espaço público) pela Faculdade de Bela Artes Universidade de Barcelona, Espanha.
Assessoria de Atração de Investimentos e Cooperação Internacional	Stephania Aleixo de Paula e Silva	Assessora; Analista de Relações Internacionais pela PUC-MG; Especialista em Cooperação Descentralizada AL & EU (Universidade Aberta da Catalunha); Pós-graduada em Gestão Empresarial com ênfase em Gestão de Projetos (Fundação Dom Cabral).
Gestão Administrativa	Sandra Martins Farias	Educadora Social; Bacharel em Ciências Sociais pela UFMG; Especialista em Gestão do Patrimônio Cultural pela PUC-Minas; Mestre em Antropologia pela UFMG; e Doutora em Integração na América Latina pela USP.
	Luiza Ferreira dos Santos	Assistente Administrativo; Bacharel em Direito

3. Programas e Projetos desenvolvidos

Nas próximas linhas serão apresentadas com detalhe as propostas de trabalho de cada um dos setores que compreendem a Secretaria de Relações Internacionais, em termos de seus objetivos e principais projetos desenvolvidos. Desse modo, poder-se-á ter uma melhor visão da proposta de trabalho da SMARI e de sua finalidade última.

3.1 Assessoria de Atração de Investimentos e Cooperação Internacional

Esta assessoria atua em duas principais frentes de trabalho: atração de investimentos estrangeiros e promoção comercial internacional. A primeira inscreve-se na busca por parceiros internacionais que possam, a partir de contatos e da apresentação do potencial econômico da cidade de Belo Horizonte, se tornar parceiro no âmbito de novos acordos comerciais e/ou investimento em projetos já existentes na cidade. Dentre os principais objetivos pode-se citar:

- Promover negócios entre as empresas locais e as internacionais;
- Posicionar o município como destino atraente para receber investimentos estrangeiros;
- Articular e organizar encontros empresariais em parceria com as áreas de promoção econômica de consulados e embaixadas;
- Contribuir para a elaboração e atualização de material promocional de Atração de Investimentos de Belo Horizonte trilingue;
- Responder às demandas de empresas estrangeiras interessadas em se instalar ou ampliar as suas atividades em Belo Horizonte;
- Apoiar e participar de missões comerciais organizadas pelas câmaras de comércio do município;
- Contribuir para a realização de eventos internacionais com importância econômica para a cidade.

Dentre os projetos desta primeira frente de trabalho pode-se destacar como o principal: GOAL BELO! - Projeto de Atração de Investimentos nos âmbitos das Copas das Confederações FIFA 2013 e do Mundo FIFA 2014.

Uma segunda frente de trabalho da Assessoria insere-se no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, cujo foco encontra-se no fomento às ações que promovam a cooperação entre países, podendo ser viabilizado por meio da participação em redes de cooperação internacionais voltadas para o desenvolvimento local/regional, pela troca de experiências em termos de “melhores práticas” e no estímulo a iniciativas de cooperação direcionadas ao *Capacity building*. Dentre os principais objetivos destacam-se:

- Formular, implementar e coordenar projetos e/ou iniciativas de cooperação internacional que visem a capacitação dos servidores públicos (Capacity building) e o desenvolvimento sustentável de políticas e serviços públicos;
- Contribuir para a implementação de projetos e/ou iniciativas de cooperação internacional que promovam o desenvolvimento sustentável;
- Inserir estrategicamente a Prefeitura de Belo Horizonte em plataformas internacionais que possibilitem no contato com outros grandes centros urbanos a projeção internacional do município, a troca de informações, a aprendizagem mútua, a capacitação e a captação de eventos internacionais;
- Fomentar e coordenar as relações e parcerias internacionais estratégicas com cidades estrangeiras, organizações internacionais e Organismo de Fomento Internacional.

Nesta segunda frente de trabalho as principais ações estão concentradas na participação de redes de cooperação estratégicas e são viabilizadas pela formalização de Termos de Cooperação ou pela inclusão formal em redes de trabalho voltadas para a cooperação.

As principais parcerias cidade-cidade

Parceria estratégica BH & Medellín

Medellín (Colômbia) é a capital industrial e comercial, centro da moda e a segunda cidade mais importante da Colômbia. A cidade é também referência em políticas públicas na América Latina, sendo reconhecida por várias organizações internacionais, tais como o BID e o UN-Habitat. Todas estas características transformam a cidade em um excelente parceiro para troca de experiências. O objetivo da parceria é ampliar e aprofundar as relações bilaterais nas seguintes áreas: planejamento urbano, reabilitação de assentamentos precários, relações internacionais, educação e desenvolvimento econômico, além de promover o intercâmbio de boas práticas, em áreas de interesse.

Parceria estratégica BH & Lille

Em 2004, a cidade de Lille na França se tornou a capital europeia de cultura. Desde então, a cidade tem criado diversos programas culturais, com atividades e eventos que transformam todo o lugar em um palco de drama, arte, teatro, cinema e exposições musicais. Além disso, a cidade tem se comprometido cada vez mais com o desenvolvimento sustentável, inovando o conceito de moradia sustentável.

Buscando a parceria entre as duas cidades, foi assinado, em 2011, um protocolo de intenções entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Comunidade Urbana de Lille Metrôpole, a fim de contribuir para a promoção da inserção internacional e fortalecer a participação em âmbitos de negociação multilateral de ambos os municípios, além de desenvolver as políticas públicas locais por meio do intercâmbio de experiências. Aproveitando as experiências já desenvolvidas por Lille, definiu-se que a pauta de cooperação entre as cidades contemplará intercâmbio de iniciativas de promoção da sustentabilidade, cultura e desenvolvimento.

Parceria estratégica BH & Maputo

A partir de um projeto de cooperação conduzido pelas Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que buscava beneficiar a cooperação entre cidades brasileiras e moçambicanas, foi criada a parceria estratégica entre Belo Horizonte e Maputo.

As experiências adquiridas pela Prefeitura de Belo Horizonte nas áreas de desenvolvimento econômico – no contexto dos mercados informais –, trânsito e mobilidade – serviriam de base para a criação de alternativas viáveis aos desafios locais enfrentados na capital e maior cidade de Moçambique. Dentro desta lógica, foram apresentados projetos desenvolvidos pela PBH, como o BH Negócios, durante a viagem realizada a Maputo. Até o ano de 2012 foram realizados, no âmbito desta cooperação, dois projetos de captação de recursos. As áreas visadas na parceria entre estas cidades incluem a intervenção em áreas de assentamentos precários e também aspectos culturais.

As participações em Redes e Associações Internacionais de Cidades

Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais – FONARI

Formalizado em 2009, o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais, FONARI, objetiva representar os interesses dos municípios brasileiros quanto às suas articulações internacionais.

O Fórum nasce como uma associação civil, sem fins lucrativos, constituída por secretários, assessores e coordenadores de Relações Internacionais dos municípios brasileiros. Suas atividades se concentram na intensificação e na qualificação do debate e das ações, que contribuam para a internacionalização de unidades subestatais, mais especificamente para as unidades do nível municipal, e em consonância com a política externa do Governo Brasileiro.

Hoje o FONARI conta com 25 cidades e municípios membros e 4 estados observadores. A estrutura está dividida em uma Assembleia Geral, em um Conselho Executivo – formado por Rio de Janeiro, Rio Branco, Guarulhos e Porto Alegre –, uma Subcoordenação – cargo ocupado por São Paulo – e a Coordenação, a cargo da Prefeitura de Belo Horizonte, representada pelo Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais, Senhor Rodrigo Perpétuo, até 2013.

Em seu histórico, o FONARI já participou de reuniões importantes e relevantes como o 4º Diálogo Federativo, realizado em Junho de 2012, onde o fórum auxiliou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) na criação de editais para processo de internacionalização das cidades. Esteve presente, também em 2012, no 39º Conselho da rede MERCOCIDADES e na 17ª Cúpula da mesma rede, discutindo o papel das cidades no âmbito internacional e divulgando o FONARI a outras redes de cidades.

A fim de dar continuidade ao debate de cooperação descentralizada e multinível com o Governo Federal, o fórum contou com representantes na II Reunião de Cooperação Internacional Federativa, em setembro de 2012. Neste ano de 2013, o principal encontro dos membros do FONARI ocorrerá em dezembro em Belo Horizonte, onde serão realizados o Fórum e a Assembleia do FONARI, a fim de desenhar a estratégia do FONARI para os próximos anos.

Centro Ibero Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano – CIDEU

Tem como principal missão promover a maneira estratégica de pensar sobre os processos de elaboração e gestão de projetos urbanos, visando alcançar o desenvolvimento sustentável das cidades latino-americanas através do planejamento estratégico.

O CIDEU possui atualmente 132 membros de 21 países iberoamericanos. Houve uma intensificação das relações da PBH e esta rede quando a cidade recebeu o XVIII Congresso do CIDEU em julho de 2010, e foi ainda mais ampliada quando a Prefeitura presidiu a instituição no período entre agosto/2010 e abril/2011.

Governos Locais Pela Sustentabilidade – ICLEI

É uma associação democrática internacional de governos locais dedicados a prevenir e remediar problemas ambientais locais, regionais ou globais. Foi lançada em 1990, na sede das Nações Unidas em Nova Iorque.

Esta rede está vinculada a 12 megacidades, 100 supercidades e regiões urbanas, além de 450

idades grandes, bem como 450 pequenas e médias cidades e municípios em 84 países. A PBH filiou-se ao ICLEI em 1993 e sediou em 2012 a maior edição do Congresso Mundial do ICLEI já realizada. Este evento, além de ter marcado a preparação de inúmeros prefeitos para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20 –, contou com a presença de 1664 participantes (911 representantes de governos locais; 176 pesquisadores; 94 representantes de empresas; 71 organizações locais; 89 oficiais de governos eleitos – incluindo prefeitos, vice-prefeitos, governadores, comissários e conselheiros; 259 palestrantes, facilitadores e conferencistas). Durante a Conferência Rio+20, o prefeito Marcio Lacerda participou das discussões do Global Town Hall (arena organizada pelo ICLEI para debates, apresentações, diálogo e debates sobre o futuro urbano sustentável), junto ao Secretário das Nações Unidas, Sr. Ban Ki-Moon.

MERCOCIDADES e Fórum de Cidades e Regiões do MERCOSUL

Descrição: é uma rede de cooperação horizontal que busca fortalecer o papel que exercem os municípios no MERCOSUL, de forma a garantir o processo de integração exigido pela globalização. Desta rede participam 272 cidades, dos seguintes países: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru. A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte iniciou sua relação com a Rede Mercocidades a partir de sua adesão em 1996 e sua participação foi ampliada quando a cidade assumiu a Secretaria Executiva nos anos 1999/2000 e 2010/2011. O início desta última se deu com a realização em Belo Horizonte da XV Cúpula da Mercocidades em dezembro de 2010.

Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU

É a maior organização de governos locais e regionais no mundo e tem a missão de ser voz e defensora global dos governos locais democráticos, promovendo seus valores, objetivos e interesses através da cooperação entre governos locais no âmbito da ampla comunidade internacional. Presente em 140 países de todos os continentes, os membros da CGLU representam mais da metade da população mundial, já que a rede está presente em 131 dos 192 estados membros da ONU em 07 regiões do mundo. Mais de 1.000 cidades de 95 países são membros diretos da CGLU. A Prefeitura de Belo Horizonte aderiu à CGLU em 2005 e, atualmente, beneficia-se do projeto Rota de Maputo para a Cooperação Sul-Sul para Governos Locais.

Associação Mundial das Grandes Metrôpoles – METRÓPOLIS

Reconhecida como uma das maiores representantes das regiões e áreas metropolitanas no âmbito mundial, sua missão é promover o desenvolvimento sustentável destas e, assim, melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos. Para atingir esse objetivo, a METROPOLIS atua como um foro internacional para explorar questões e inquietudes comuns a todas as grandes cidades. A Rede METRÓPOLIS está presente em aproximadamente 100 das maiores cidades do mundo (cidades e regiões metropolitanas com mais de 01 milhão de habitantes). A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte aderiu à METRÓPOLIS em 1999 e atualmente participa ativamente das atividades das relacionadas às seguintes iniciativas: Governança Urbana Integrada e Iniciativa METRÓPOLIS sobre Mudanças Climáticas.

Associação Internacional de Cidades Educadoras – AICE

O objetivo comum dos membros da AICE é o de trabalhar em conjunto em projetos e atividades a fim de melhorar a qualidade de vida dos habitantes, por meio de sua participação ativa no uso e desenvolvimento da própria cidade e de acordo com a carta aprovada das Cidades Educadoras. A Associação Internacional de Cidades Educadoras possui 453 cidades membros em 37 países. A PBH aderiu à AICE em 2000 e atualmente é a coordenadora da Rede Territorial Brasileira.

Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades – FMDV

Criada em outubro de 2010, a FMDV é uma organização política internacional que tem como objetivo reforçar a solidariedade e capacidade financeira entre as autoridades locais e é uma instância complementar às redes existentes de coordenação, mobilização e advocacia.

O FMDV conta atualmente com 36 membros. A Prefeitura de Belo Horizonte é membro fundador e vem, ao longo dos anos, acompanhando as atividades desenvolvidas no âmbito de suas atribuições.

Projetos / Programas / Alianças

Projeto AL-LAs - Aliança de Autoridades Locais Latino Americanas para Internacionalização e Cooperação Descentralizada

O projeto “Aliança de Autoridades Locais Latino Americanas para a Internacionalização e Cooperação Descentralizada” foi proposto, junto a União Europeia, pelo Governo da Cidade do México. Seu objetivo é fortalecer a ação coletiva das autoridades da América Latina, suas redes e associações para melhorar a qualidade das políticas públicas dos entes envolvidos e seu desenvolvimento territorial. Para isso, o projeto conta com a participação de diversas cidades, tais como: Cidade do México, Lima (Peru), Quito (Equador), Medellín (Colômbia), Montevideu (Uruguai), Morón (Argentina); além de contar com a participação de outras instituições, a saber: o Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI), da Espanha, e as Cidades Unidas da França.

Durante a execução do projeto, Belo Horizonte ficou responsável pela formatação e realização de uma oficina prevista para realizar-se em dezembro de 2013 e pela elaboração de um caderno focando no tema Sustentabilidade.

BH & Haiti: Um Belo Horizonte para o Haiti

O programa “Contagem, Betim e BH: um Belo Horizonte para o Haiti” é uma iniciativa inscrita no escopo voltado para a “Formação de Jovens Lideranças Haitianas”. Ele foi criado e formalizado no ano de 2010, por meio da parceria entre as Prefeituras de Belo Horizonte, Betim, Contagem e o Centro Universitário Izabela Hendrix. O programa tem como objetivo oferecer aos alunos haitianos que vieram estudar no Brasil, bolsistas do Centro Universitário Izabela Hendrix, uma ampla formação em liderança, governabilidade, gestão, políticas públicas e tecnologia da informação, para que, ao retornarem ao seu país de origem, possam aplicar os conhecimentos aqui adquiridos (enquanto multiplicadores), em prol da reconstrução do Haiti.

Improve your English

O programa surgiu da parceria com a Embaixada dos Estados Unidos, o Instituto Cultural Brasil Estados Unidos (ICBEU) e a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, para promover o ensino da língua inglesa, por meio da capacitação de professores e alunos da Rede Municipal de Ensino (RME).

Iniciado em 2011 com a capacitação dos professores de inglês da RME, o programa Improve Your English evoluiu para a capacitação direta dos alunos da Rede a partir da inserção no programa da Embaixada dos EUA intitulado Access. No ano passado foram 30 alunos da RME certificados no nível Upper Intermediate e 6 alunos foram selecionados pela Embaixada dos Estados Unidos para participação no Programa de Imersão Access, que reúne alunos deste Programa em todo o Brasil. Esta participação no programa de Imersão Access ocorreu em janeiro de 2013 na cidade do Rio de Janeiro.

Belo Horizonte Cidade Sustentável

O Projeto BH Cidade Sustentável é um dos resultados do Congresso Mundial ICLEI 2012, e teve inspiração no Projeto Rio Cidade Sustentável. Sua proposta é implementar soluções replicáveis de infraestrutura urbana e social que promovam o desenvolvimento sustentável. Para isso, reúne um grupo diversificado de empresas, em colaboração com o poder público e instituições civis para intervir em uma área urbana, dentro dos padrões sustentáveis, buscando promover o desenvolvimento local e a inserção desta comunidade no contexto urbano da cidade. Este projeto é viabilizado por meio do Convênio com o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), assinado durante a realização do evento Rio+20, promovido no ano de 2012.

URBAN LEADS

Em 2012, Belo Horizonte foi eleita cidade satélite do projeto “Promovendo Estratégias de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono em Países Emergentes” (Urban LEADS), originário do ICLEI em parceria com a ONU-Habitat e financiado pela Comissão Europeia, que terá início em 2013. Além disso, o projeto prevê a colaboração com iniciativas sinérgicas do BID e, dessa forma, com outras cidades brasileiras. Com a realização desta iniciativa são esperados os seguintes resultados: adoção de modelo de desenvolvimento de baixo carbono; definição de plano de ação de desenvolvimento de baixo carbono; elaboração de inventários de Gases de Efeito Estufa (GEE); implantação de projetos de mitigação de GEE.

Água Brasil

Três das mais importantes instituições brasileiras se uniram ao WWF-Brasil para implantar um programa de desenvolvimento sustentável no campo e na cidade, o Programa Água Brasil. Concebido pelo Banco do Brasil, o programa é desenvolvido em parceria com a Fundação Banco do Brasil, a Agência Nacional de Águas e o WWF-Brasil. O programa tem duração prevista de cinco anos (até 2015) e envolve reciclagem de resíduos sólidos, coleta seletiva, consumo responsável, boas práticas agrícolas, restauração florestal e finanças sustentáveis. A prefeitura de Belo Horizonte passou a integrar o Programa Água Brasil com o intuito de disseminar o conceito e a prática do consumo responsável e estimular a mudança de comportamento e de valores em relação à produção e ao destino de resíduos sólidos.

3.2 Assessoria de Marketing e Projeção Internacional de Belo Horizonte

A Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais, buscando atingir uma das suas principais diretrizes: tornar Belo Horizonte uma cidade internacionalmente conhecida e reconhecida por suas boas práticas, criou a Assessoria de Marketing e Projeção Internacional de Belo Horizonte.

Essa assessoria, tendo em vista o momento especial que a capital mineira vive e as possibilidades de sua inserção no mercado internacional, por meio do incremento das ações de atração de investimentos internacionais, pelas parcerias que vem sendo realizadas com cidades e redes de cooperação (locais e regionais), bem como por estimular a atração de turistas à cidade, viu a necessidade de ampliar os projetos de divulgação internacional da cidade. Para tanto, investiu em projetos e ações que apresentassem a cidade como local de grande potencial turístico e de negócios, de modo a cumprir os seguintes objetivos:

- Qualificar a projeção e divulgação internacional do município;
- Atrair e reter talentos nacionais e internacionais para a capital mineira;
- Sensibilizar gestores e técnicos da PBH quanto a importância das ações de marketing internacional do município;
- Agregar valor ao processo de viagens internacionais realizadas pelos servidores e funcionários da Prefeitura de BH;
- Contribuir para qualificação do corpo de servidores e funcionários;
- Promover o intercâmbio de boas práticas públicas
- Promover e intensificar o intercâmbio de experiências culturais e acadêmicas de modo a ampliar as perspectivas de internacionalização de BH;
- Contribuir para tornar BH uma metrópole de projeção internacional por meio da divulgação de suas boas práticas;
- Posicionar Belo Horizonte como destino atrativo para negócios de alto valor agregado, como destino atrativo para eventos internacionais, como referência em boas práticas públicas, qualificando sua inserção, projeção e divulgação internacional.

4. Principais Projetos:

Comissão Interdisciplinar de Trabalho em Marketing Internacional

Esta comissão foi criada em 2013 e tem como objetivo trabalhar e desenvolver conteúdos e programas para tornar a cidade de Belo Horizonte mais conhecida internacionalmente. Para consecução deste objetivo integram a Comissão os seguintes órgãos da Administração Municipal: Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais – Coordenação; Secretaria Municipal de Desenvolvimento; Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte; Assessoria de Comunicação Social do Município; Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação; Fundação Municipal de Cultura e Secretaria Municipal Extraordinária das Copas. Dentre os principais temas abordados pode-se citar:

- Planejamento de Marketing Internacional;

- Divulgação em mídias internacionais;
- Postulação de políticas públicas municipais a prêmios internacionais;

Apoio a Eventos de Caráter Internacional

O apoio à realização e divulgação de eventos com caráter internacional também está inserido no eixo de Marketing Internacional. Esta Secretaria vem apoiando uma média de 15 a 20 eventos por ano. Em 2013, o foco principal foi apoiar eventos com ênfase em desenvolvimento econômico e atração de investimentos, tais como: 7º Encontro de Negócios na Língua Portuguesa; Workshop Internacional de Inovação e Clusters da UFMG; Reunião dos 50 anos da Organização Mundial do Café (OIC) e Feira Internacional do Café.

Entre 2012 e 2013 o Congresso Mundial de Universidades Católicas da PUC (CMUC) e Semana Missionária, organizado pela Arquidiocese de Belo Horizonte, recebeu apoio da SMARI na forma de acompanhamento para facilitar demandas de infraestrutura para sua viabilização. Este evento contou com a participação de 25 mil pessoas e ocorreu nas semanas que se seguiram a realização da Copa das Confederações.

Café com o Mundo

Realizado desde 2010, o programa Café com o Mundo tem o objetivo de socializar e difundir informações relevantes e boas práticas vivenciadas e/ou observadas por autoridades, técnicos e servidores da Administração Pública Municipal em viagens internacionais, por meio de palestras e workshops, de forma a multiplicar o conhecimento adquirido entre outros servidores municipais da administração direta e indireta.

Em 2010 foram realizadas 6 edições, em 2011 e 2012 foram 4 edições por ano, totalizando 14 edições, sendo duas dessas com convidados internacionais.

Além do compartilhamento de informações durante as palestras, o servidor ou o público em geral também pode acessar o conteúdo por meio da plataforma web criado para a divulgação do programa: <http://www.pbh.gov.br/cafecomomundo>

Programa Voluntariado Internacional

O programa de Voluntariado Internacional tem por finalidade proporcionar a estrangeiros residentes em Belo Horizonte a oportunidade de conhecer as políticas públicas implantadas pela Prefeitura e no decorrer da experiência participar do cotidiano de algumas das áreas da administração direta e indireta da cidade. Os voluntários poderão adquirir e intercambiar novas experiências e conhecimentos, além de contribuir no processo de internacionalização da cidade de Belo Horizonte.

5. Lições e Contribuições

A participação das cidades no sistema internacional é um fenômeno que vem cada vez mais ganhando força.

Em relação às diversas dimensões de atuação internacional de um município, é importante frisar que 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, a academia, ao promover e estimular novos estudos sobre o tema relações internacionais, 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.

Bibliografia

- 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 Mímeo, 2004.
- BARROS, Alexandre. *Formulation of Brazilian foreign policy*. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J.S. (eds). *Latin America in World Politics*. Boulder, Westview Press, 1989.
- BARROS, Marinana Andrade. *A atuação internacional dos governos subnacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- BARTELSON, Jens. Three concepts of globalization. In: *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.
- _____. 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.
- _____. 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.
- _____. 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.
- _____. Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Belo Horizonte: Relatório de Gestão 2001-2004, 2005b.
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: Relatório de Gestão 2005, 2006a (não publicado).
- _____. Prefeitura de Belo Horizonte. Decreto 12.552. Belo Horizonte: Diário de Minas, 2006b.
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: Relatório de Gestão 2006, 2007 (não publicado).
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: Relatório de Gestão 2007, 2008 (não publicado).
- _____. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: Relatório de Gestão 2008, 2009 (não publicado).

- 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.
- _____. 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.
- _____. 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.
- CAPELLA, André. Avances y retos de la Cooperación Descentralizada en Brasil. In: *Revista de la Cooperación Descentralizada Unión Europea*, Barcelona, 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.
- CONFERÊNCIA 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.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new Actors in international relations. Cap. 1. In: MICHELLMAN, Hasn J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 1-33.
- _____. *The territorial dimension of politics: within, among and across nations*. Boulder e London: Westview Press, 1986.
- ELAZAR, Daniel. Federalismo. *Arché*. São Paulo, 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, v. 2, p. 82-97. 2008.
- GALLEGOS, Paco Moncayo. Diez años de CIDEU. In: *10 años de planificación estratégica en iberoamérica*. Barcelona: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, 2003.
- HAFTECK, Pierre. An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping. In: *Public Administration Development*, p. 333-345, 2003.
- HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. 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.
- _____. 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.), *Federalism 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. *Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea*. Barcelona, 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. *Cena Internacional*. Brasília, 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, Agostí; GODINEZ, Victor; 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.
- McMILLAN, Samuel. Subnational foreign policy actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, Universtiy 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, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, 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.
- RIBEIRO, Maria Clotilde. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. *Revista Cena Internacional*. Brasília: 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 Montevideú / Deputación de Barcelona, n. 6, p. 6-9, Nov., 2009.
- RODRIGUES, Gilberto. Relações internacionais federativas no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 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.
- _____. Uma aproximación 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, Jul. 2007.

- 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*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte / Câmara Intersectorial de Políticas Sociais, n. 24., 2009.
- VALADEZ, Isaí. Políticas publicas para el desarrollo regional sustentable: un estudio sobre la participación en la estrategia microrregiones. *Territorio y Economía*. Sirem, México, Verano, 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*. Buenos Aires, v. 21, n. 8, pp 27-46, 2004.
- _____. 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: Observatório 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

ANEXO I - MARCO JURÍDICO

LEI Nº 10.101, DE 14 DE JANEIRO DE 2011.

Altera a Lei nº 9.011/05 e dá outras providências

“Seção XVIII

Da Secretaria Municipal de Desenvolvimento

Art. 80-C - A Secretaria Municipal de Desenvolvimento tem por finalidade articular a definição e a implementação da política de desenvolvimento econômico do Município, de forma integrada e intersetorial, visando ao fomento industrial, comercial e de prestação de serviços, à promoção de programas estratégicos de planejamento urbano e à execução de atividades destinadas ao desenvolvimento econômico sustentável do Município, harmonizado com a inclusão social de todos os cidadãos.

Art. 80-D - Compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento:

I - coordenar a elaboração e a execução de políticas e projetos destinados ao fomento econômico no Município, assim compreendidas as ações destinadas ao incremento e ao aperfeiçoamento da qualidade dos setores produtivos do Município, por meio da execução de atividades de atração, incentivo à criação, à preservação e à ampliação de empreendimentos, incluindo as que decorram de sua inserção em planos metropolitanos, regionais, estaduais, nacionais e internacionais;

II - coordenar e promover a colaboração entre os órgãos e as entidades da Administração Municipal e a iniciativa privada, visando à realização de atividades de interesse público mútuo, especialmente por meio de estímulos de parcerias público-privadas;

III - coordenar as atividades de planejamento urbano e de implementação do Plano Diretor do Município, em colaboração com os demais órgãos e entidades da Administração Municipal;

IV - normatizar e avaliar a realização de ações de intervenção urbana;

V - coordenar a estratégia, monitorar e avaliar a implementação dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

VI - coordenar a elaboração dos planos regionais e dos projetos de requalificação urbana, em colaboração com as Secretarias de Administração Regional Municipal;

VII - coordenar a elaboração de proposta de legislação urbanística municipal;

VIII - coordenar as atividades de relações internacionais do Município em conjunto com os demais órgãos e entidades da Administração Municipal;

IX - prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Política Urbana - COM-PUR -, ao Conselho Municipal de Turismo - COMTUR - e ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico - CODECOM;

X - promover a colaboração entre os órgãos e as entidades da Administração Municipal e a iniciativa privada visando à articulação e ao fomento das atividades turísticas do Município;

XI - gerenciar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico;

XII - planejar e coordenar as políticas de ciência e tecnologia destinadas a apoiar o desenvolvimento do setor no Município;

XIII - coordenar a execução de suas atividades administrativas e financeiras;

XIV - coordenar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

Art. 80-E - Compõem a Secretaria Municipal de Desenvolvimento:

I - a Secretaria Municipal Adjunta de Desenvolvimento Econômico;

II - a Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Emprego;

III - a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano;

IV - a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais.

Subseção IV

Da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais

Art. 80-L - 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.

Art. 80-M - 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 no Município, e outras entidades afins;

II - formular diretrizes, planejar e coordenar, em articulação com os demais órgãos e entidades da Administração Pública, as políticas e ações voltadas para a negociação e a captação de recursos junto a órgãos e instituições internacionais;

III - fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e na elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional;

IV - desenvolver outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos

**ANEXO Disciplina: “Temas e Prática em Relações Internacionais”
BRI-0001 | PGI-500**

Horário: 5as feiras das 17h30 às 19h00

Professores: Jacques Marcovitch e Pedro Dallari

Local: Sala E1 – FEA

PROGRAMA – 2013

I - Objetivos da disciplina

A disciplina consiste num projeto acadêmico sobre temas relacionados às Relações Internacionais oferecendo ao aluno possibilidades de aplicação dos conhecimentos adquiridos no curso. Além disso, a disciplina “Temas e Prática em Relações Internacionais” está estruturada para induzir o aluno a pensar no seu projeto de vida como cidadão e profissional. Como cidadão, acompanhando com maior profundidade e posicionando-se criticamente quanto à evolução das relações internacionais. A percepção de um mesmo fato sob perspectivas distintas, às vezes opostas, desenvolve este posicionamento crítico. Como futuro profissional identificando, no convívio com o outro, suas próprias habilidades e atitudes a serem valorizadas, assim como as competências a serem desenvolvidas à luz de sua visão de futuro.

A disciplina oferece a cada semestre letivo um tema estruturante e relevante para as relações internacionais na perspectiva brasileira. Cada tema é desenvolvido por meio de uma abordagem conceitual e de encontros com profissionais de reconhecido talento e competência que têm se destacado no campo das relações internacionais. A origem institucional diversificada dos expositores convidados permitirá ao aluno o contato com uma diversidade de referências de tempo e valores.

II – Temática a ser estudada em 2013: Relações Internacionais de âmbito subnacional.

A questão a ser explorada para a construção do conhecimento sobre a prática das relações internacionais na esfera de estados e municípios no Brasil inclui palestras e estudos de casos. Trata-se de analisar a influência das relações internacionais de esferas subnacionais com instâncias públicas ou privadas de outros países.

A prática de Relações Internacionais de âmbito subnacional emerge no final dos anos 1990, e vem adquirindo continuada relevância no século XXI. Administrações estaduais ou municipais, empresas, universidades, instituições dedicadas à promoção da pesquisa e da inovação, partidos políticos e sindicatos, no mundo inteiro, mantêm estruturas voltadas exclusivamente para o encaminhamento de seus interesses específicos e nem sempre contemplados nas agendas de governos centrais.

O roteiro de atividades terá como referência um quadro conceitual sobre federalismo e as relações internacionais de âmbito subnacional. Serão igualmente identificadas métricas de avalia-

ção nesta área por governos estaduais e municipais. Os estudos de caso terão por foco a estratégia e a gestão de unidades responsáveis pelas políticas de RI no mesmo âmbito. Além da gênese da unidade, é preciso abordar os aspectos de institucionalização, estruturação, perfil do principal responsável, qualificação profissional da equipe, gestão das interfaces internas e externas, delineamento de políticas públicas e condução de programas ou projetos.

Um precedente que lembra a força desta área de estudo em nível global é a movimentação do Estado da Califórnia (EUA) no que diz respeito às questões ambientais. Outras unidades federativas americanas igualmente assumem posições próprias e divergentes de Washington com relação à Convenção das Mudanças Climáticas.

Se as iniciativas de âmbito subnacional têm uma função complementar e, portanto, aperfeiçoadora nas relações internacionais, poderíamos interpretar esta “dissidência” como hipótese de mudança nas tímidas posições dos Estados Unidos em negociações climáticas, por exemplo. A estrutura liberal dos Estados Unidos permite que, dos seus 50 estados federados, pelo menos 28 venham adotando políticas até mais avançadas do que as previstas no acordo global para reduzir gases poluentes e combater o aquecimento do planeta.

Dois estados politicamente muito fortes como Nova York e Califórnia, lideram este processo. A Califórnia é o quarto produtor industrial do mundo e a sua política em relação ao aquecimento global atenua fortemente as posições assumidas pelo governo central dos Estados Unidos. Esta governança subnacional mantém contínuo intercâmbio com especialistas climáticos de países signatários do Protocolo de Kyoto, inclusive o Brasil.

Citamos este exemplo externo para sublinhar até que ponto estratégias subnacionais podem evoluir sem infringirem regras de lealdade interna ao Estado democrático. No Brasil, não alcançamos, nem desejamos qualquer nível de contradição. O que se busca é verificar, a partir de medições adequadas, o quanto as estruturas dedicadas às relações internacionais têm contribuído localmente para fortalecer os interesses de estados e municípios empenhados neste aspecto de governança.

Os seminários terão duas etapas: a primeira reunirá conferencistas para discorrer sobre as variáveis históricas e conceituais da questão em análise; e a segunda, entre setembro e novembro, para a apresentação de estudos de caso por parte de dirigentes de unidades responsáveis pelas relações internacionais em estados e municípios selecionados.

Os autores e apresentadores de estudos de caso serão convidados a abordar os seguintes tópicos: gênese da unidade, marco jurídico das relações internacionais da unidade, institucionalização e estrutura da unidade, perfil do principal responsável, qualificação profissional da equipe, gestão das interfaces no âmbito interno, gestão das interfaces no âmbito externo, delineamento de políticas públicas, condução de programas ou projetos e mensuração dos objetivos: metas e resultados.

III – Calendário

Agosto: 01, 08, 15, 22, 29

Setembro: 12, 19, 26

Outubro: 03, 10, 17, 24

Novembro: 07, 21, 28

Relações internacionais em Estados e Municípios: Quadro de Referência

Agosto

- 01 Relações Internacionais de âmbito subnacional: conceito, práticas e métricas.**
Profs. Jacques Marcovitch e Pedro Dallari IRI/USP
- 08 Política Externa e os Estados da Federação.**
Emb. Rubens Barbosa – Conselho de Comércio Exterior/FIESP
- 15 Sérgio Vieira de Mello – Pensamento e Memória: 2003-2013.**
Embaixador Ronaldo Sardenberg – Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas de 1990 a 1994 e de 2003 a 30 de junho de 2007.
- 22 Métricas de avaliação nas relações internacionais de âmbito subnacional**
Prof. Jacques Marcovitch – IRI/USP.
- 29 Relações Internacionais de âmbito subnacional: Um quadro de referência**
Dr. Rodrigo Tavares – Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo.

Relações internacionais em Estados e Municípios: Estudos de Casos

Setembro

- 12 A Experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**
Tarson Núñez – Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Rio Grande do Sul
- 19 As Relações Internacionais do Estado de São Paulo**
Rodrigo Tavares – Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo
- 26 Estudo de caso – Município de Belo Horizonte**
Rodrigo de Oliveira Perpétuo – Secretaria Municipal de Rel. Internacionais de Belo Horizonte

Outubro

- 03 Relações Inter(sub)nacionais: o caso do Estado do Rio de Janeiro**
Pedro Spadale - Subsecretaria de Relações Internacionais da Casa Civil Estado do Rio de Janeiro.
- 10 Paradiplomacia na Cidade do Rio de Janeiro**
Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto – Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura do Rio de Janeiro
- 17 O processo de internacionalização de MG – possibilidades e desafios**
Chyara Sales Pereira – Assessoria de Relações Internacionais do governo de Minas Gerais
- 24 A capacidade jurídica dos entes subnacionais no plano internacional**
Prof. Pedro Dallari, IRI/USP

Novembro

- 07 A experiência do Québec no âmbito das relações internacionais.**
Elise Racicot, Escritório do Governo do Quebec em São Paulo
- 21 A Secretaria Municipal de Rel. Internacionais e Federativas de São Paulo**
Leonardo Osvaldo Barchini Rosa – Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo
- 28 Relações Internacionais de âmbito subnacional vista por diplomatas**
Helena Maria Gasparian

IV – Bibliografia (outras leituras são indicadas de acordo com o tema a ser abordado).

- ALDECOA, Francisco; KEATING Michael (eds.). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Portland: Frank Cass, 1999.
- BARBOSA, Rubens. A diplomacia dos Estados da Federação. O Estado de S.Paulo. Opinião, 27, Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,a-diplomacia-dos-estados-da-federacao-,965698,0.htm>>
- _____. A identidade brasileira no exterior. O Estado de S.Paulo. Opinião, 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,a-identidade-brasileira-no-exterior-,971960,0.htm>>
- BOEX, Jamie. Performance Measurement Framework at Sub National Government Level – Definitions and Typology. Trabalho em progresso. PEFA Secretariat, 12 fev. 2013. Disponível em: <https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/PEFA%20at%20SNG%20level_definitions%20%26%20typology_JB_Feb2013.pdf>
- Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA/ABC, 2010.
- CRIEKEMANS, David (Ed.). *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden / Boston, 2010.
- EARL, H. Fry. *The Expanding Role of State and Local Government in U.S. Foreign Affairs*. NY: Council of Foreign Relations Press, 1998.
- HOLDEN, Robert H.; VILLARS, Rina. *Contemporary Latin America: 1970 to the Present*. Wiley Blackwell Publishers, 2013.
- HOPKINS, John. The Future of Subnational Governments in a Supranational World –Lessons from the European Union. Disponível em: <<https://www.victoria.ac.nz/law/research/publications/vuwlr/prev-issues/pdf/vol-38-2007/issue-1/future-hopkins.pdf>>
- POTERS, Anne et al. *Non-State Actors as Standard Setters*. Cambridge University Press, 2009.
- Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA/ABC, 2010.
- GLASER, Charles L. *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- GOMES FILHO, Francisco. A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: Uma Análise da Política de

- Atuação Internacional dos Governos Estaduais Fronteiriços da Amazônia. 2011. 276 f. Tese (Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional), UnB/UFRR/FLACSO, Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/9379/1/2011_FranciscoGomesFilho.pdf>
- “Guidelines for Strengthened Bilateral Relations”, EEA and Norway Grants 2009-2014, Adopted by the Financial Mechanism Committee 29.03.2012. Disponível em: <http://www.eeagrants.org/asset/4689/1/4689_1.pdf>
- LAKE, David A. *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press, 2009.
- LEPORI, Benedetto; DUNKEL, Anke. Evaluation of the Impact of Swiss Bilateral Research Programs. Lugano: Università della Svizzera Italiana, 2011. Disponível em: <<https://correio.usp.br/service/home/~/?id=11549&part=3&auth=co&disp=i>>
- LI, Mingjiang; KWA, Chong Guan (eds.). *China-ASEAN Sub-Regional Cooperation: Progress, Problems and Prospect*. World Scientific Pub Co, 2011.
- MARCOVITCH, Jacques. (Org.). *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: Edusp, 1994. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/>>
- _____. O papel atual do Brasil na América do Sul. *Revista Política Externa*, vol. 20, n. 2, set/out/nov. 2011.
- _____. *Sérgio Vieira de Mello : Pensamento e Memória*. São Paulo : Edusp/Saraiva, 2004.
- PAQUIN, Stéphane. Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales? *Revue internationale de politique comparée* fev/2005, v. 12, p. 129-142. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2005-2-page-129.htm>>
- _____. *La Paradiplomatie et les relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Les presses interuniversitaires européennes-Peter-Lang, 2004, 189 p.
- PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. “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 PUC/MG, 2010. Disponível em: <<http://blogfonari.files.wordpress.com/2012/08/rodrigo-perpc3a9tuo-dissertac3a7c3a3o-09-jul-2010.pdf>>
- REI, Fernando; CUNHA, Kamyla; SETZER, Joana. Paradiplomacia ambiental: a participação brasileira no regime internacional de mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, ano 18, v. 71, julho-setembro 2013.
- SARDENBERG, Ronaldo. “Sérgio Vieira de Mello: Paz e Direitos Humanos.” In: MARCOVITCH, Jacques (org). *Sérgio Vieira de Mello : Pensamento e Memória*. São Paulo : Edusp/Saraiva, 2004.
- TOMZ, Michael. *Reputation and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- ZARTMAN, William; TOUVAL, Saadia Touval (Editores). *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. “International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management.” *BAR - Brazilian Administration Review*. Anpad, v. 8, n. 1, art. 2, pp. 21-36, jan/mar. 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/bar/v8n1/v8n1a03.pdf>>

Avaliação

A avaliação da disciplina é feita com base na frequência e conceitos atribuídos ao aluno.

Pesos das disciplinas:

BRI-0001: 02 créditos

PGI-5003: 02 créditos

Frequência

A frequência mínima obrigatória nos seminários é de 70% para os alunos de BRI-0001 e de 75% para os alunos de PGI-5003.

Atribuição de conceitos aos alunos de BRI- 0001

A atribuição de conceitos é feita mediante análise de dois ensaios sucintos (até uma lauda por seminário) contendo a síntese das conferências realizadas e uma apreciação crítica pelo aluno do conteúdo da palestra. Os ensaios são avaliados com base nos seguintes critérios: 1. Abrangência de todas as atividades da disciplina no bimestre; 2. Expressão escrita; fluidez, clareza, ortografia, concordância, estilo; 3. Originalidade do conteúdo; 4. Conhecimento próprio sobre os temas abordados; 5. Apreciação crítica dos temas abordados.

Atribuição de conceitos aos alunos de PGI-5003

A atribuição de conceitos é feita mediante análise de dois ensaios e um artigo a ser submetido para publicação. Os dois ensaios (até uma lauda por seminário) devem conter a síntese das conferências realizadas e uma apreciação crítica pelos pós-graduandos do conteúdo de cada palestra. Além dos dois ensaios, cada pós-graduando deve apresentar um trabalho final, em forma de artigo que poderá ser submetido para publicação em revista especializada de ampla circulação (ex.: Revista Política Externa). Atividades complementares serão propostas aos pós-graduandos durante o semestre.

Código de Ética

Com referência aos procedimentos de avaliação, recomenda-se aos alunos que tomem conhecimento do Código da Ética da USP que se encontra disponível em: <<http://www.usp.br/leginf/resol/r4871m.htm>>.

ISBN: 978-85-69229-00-1



Instituto de Relações Internacionais
Universidade de São Paulo

Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, s/n, Trav. 4 e 5
05508-020 - Cidade Universitária - São Paulo - SP
Tel / Fax: (11) 3091 1898
www.iri.usp.br