UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MARIA CLOTILDE MEIRELLES RIBEIRO

GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES:
AS CIDADES BRASILEIRAS E O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA

Salvador
2008

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

MARIA CLOTILDE MEIRELLES RIBEIRO

GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES:
AS CIDADES BRASILEIRAS E O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestra em Administração.
Área de concentração: Paradiplomacia dos entes subnacionais da esfera municipal.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani.

Salvador
2008

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Escola de Administração – UFBA

R484 Ribeiro, Maria Clotilde Meirelles
Globalização e novos atores: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia / Maria Clotilde Meirelles Ribeiro. - 2008.
345 f.

Orientador: Professor Dr. Carlos R. Sanchez Milani.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2008.

1. Administração local – Relações exteriores. 2. Globalização. 3. Federalismo. 4. Salvador (BA) – Política e governo.
I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.
I. Milani, Carlos R. Sanchez.

CDD: 327.1

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA CLOTILDE MEIRELLES RIBEIRO

GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES
AS CIDADES BRASILEIRAS E O DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA

Dissertação aprovada para obtenção do grau de Mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, ____ de_____ de 2008.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Carlos R. S. Milani
Doutor em Socioeconomia do Desenvolvimento/École de Hautes Études en Sciences Sociales
Departamento de Estudos Organizacionais da EAUFBA
(Orientador)

_____
Prof. Dra. Monica Salomón
Doutora em Ciencia Política y de la Administración / Universidad Autónoma de Barcelona, UAB, Espanha
Pontifícia Universidade Católica-PUC-RJ
Instituto de Relações Internacionais
(Convidada)

_____
Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho
Doutor em Regional Planning/University of London - Inglaterra Departamento de Deptº de Estudos Organizacionais da EAUFBA
(Convidado)

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

À memória do meu querido pai,

Ser único e especial, cujo exemplo me ensinou a sonhar, mas também a agir
e a buscar alimentar o espírito com o conhecimento, sempre.

À minha querida mãe e amiga

que continuamente valorizou o meu empenho e a minha determinação
pelo seu amor, carinho e compreensão da minha exígua presença

Aos meus preciosos filhos, poesia da minha vida, eternos parceiros de jornada

presente infinito que recebi um dia do universo,
hoje flechas lançadas ao mundo pela arqueira-mãe
que sempre me estimularam a prosseguir a minha luta em busca dos meus ideais.

À minha irmã e amiga Lú, cúmplice das lágrimas e dos sorrisos de uma vida.

E a todos aqueles que acreditam e trabalham para fazer desde mundo um mundo melhor, lutando pelo reinado humano da justiça e da solidariedade.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao mundo,

> este complexo, mutante e instigante mundo da modernidade avançada que me estimulou a descobri-lo, conduzindo-me a uma nova trajetória de estudos e conhecimentos no campo das relações internacionais.

Mais particularmente, agradeço a algumas pessoas que contribuíram de forma direta para que este trabalho fosse desenvolvido.

Inicialmente ao meu professor orientador e amigo Carlos Milani que teve a paciência de entender meu caráter neófito nesta área de conhecimento, ajudando-me neste processo e propiciando-me uma orientação motivadora, segura e consistente que me instigava a reflexões e articulações de idéias, sempre. Agradeço seu estímulo, sua valorização, suas sugestões e críticas, sempre muito profundas e valiosas. E, além disso, por ter sido ele co-responsável por despertar em mim um grande entusiasmo pelo estudo dos temas internacionais.

Agradeço ainda aos demais membros da banca examinadora, à Professora Monica Salomón e ao Professor Antonio Gomes de Pinho, que me honraram por terem aceito o convite para compor a banca examinadora, e ainda, por terem gentilmente e mobilizando grandes esforços, modificado suas agendas para atendimento a uma solicitação minha de antecipação da defesa.

Registro ainda um agradecimento a todos os professores do Mestrado que contribuíram para eu chegar a este momento, em especial a Amílcar Baiardi, o qual me brindou com sábias lições, sempre oportunas, bálsamo amenizador das inquietudes inerentes ao desafio da pesquisa científica.

Outra menção faço aqui aos meus colegas do Mestrado, que tornaram esta jornada mais agradável, com momentos de descontração e discussões enriquecedoras, parceiros desta árdua trajetória. Envio também meu agradecimento às equipes do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da UFBA – NPGA e do NAPP, pela sua mobilização e ajuda nos momentos mais necessários.

Minha reverência à UFBA/EAUFBA pelo seu ambiente rico e propício ao debate, reflexões e à pesquisa.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Agradeço ainda aos gestores dos setenta e dois municípios que participaram desta pesquisa, contribuindo com informações e dados subsidiadores para o desenvolvimento do trabalho, em especial à equipe da SECRI, alvo do estudo de caso.

Deixo aqui também um agradecimento carinhoso à minha grande amiga Ângela com quem compartilhei as contínuas tensões naturais deste processo, nos exíguos intervalos das atividades, quando dividia as culpas das calóricas, porém maravilhosas tortas de chocolate, regadas a um saboroso café expresso quentinho.

Por fim, agradeço com muita ternura e amor à minha família que sempre me apoiou, acreditando nos meus sonhos. E, acima de tudo, agradeço à energia cósmica suprema que ilumina os nossos caminhos, abrindo espaços nos nossos espíritos e nas nossas mentes para enriquecimento interno e novos conhecimentos.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

"O mundo é como a mão, e seus continentes, como os cinco dedos. Cada dedo é diferente e único. No entanto, só quando todos trabalham juntos é que tudo o que nossas mãos tocam têm êxito".

Janki, Dadi

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

RESUMO

RIBEIRO, M. C. M. *Globalização e novos atores:* as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. 2008. 345f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Escola de Administração, Salvador, 2008.

Este estudo visou a analisar o atual estágio da atuação paradiplomática dos municípios brasileiros no marco dos processos da globalização com base em abrangente literatura nacional e internacional sobre a paradiplomacia. Investiga o fenômeno em setenta e dois municípios localizados nas diversas regiões do país, considerados mais propícios à ação internacional frente a critérios definidos pela pesquisa, buscando entender como estes vêm desenvolvendo suas estratégias de inserção no sistema internacional. Traça ademais, quadro comparativo da paradiplomacia exercida pelos diversos municípios analisados. Adicionalmente, realiza um estudo de caso sobre a instância responsável pelas relações internacionais no município de Salvador. Esta dissertação problematiza, assim, a questão da soberania frente à globalização e discute o papel dos governos subnacionais como novos atores do sistema internacional.

Palavras-chave: Globalização; Atores; Brasil – Cidades; Paradiplomacia.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

ABSTRACT

RIBEIRO, MCM. Globalization and its New Players: Brazilian Cities and the Development of Paradiplomatic Activities. 2008. 345 pages. Dissertation (Master of Science in Administration). School of Management (Federal University of Bahia, UFBA), Salvador, 2008.

This dissertation, based on extensive national and foreign bibliography from the specialized literature, aimed to analyze the multiple ways through which seventy-two Brazilian municipalities located across Brazil develop paradiplomatic activites as new global players. Selected through a series of well-defined methodological criteria, these municipalities all present a common feature of having a favorable profile as international actors (capitals, situated near the Brazilian limits, more than 500 thousand inhabitants, etc.). Another goal of this research is to better understand the strategies these municipalities have been developing in order to be part of the international system. A comparison of the paradiplomatic tools used by the seventy-two cities is also presented in this research. Finally, a case study analyzes the bureau for international relations in the city of Salvador (Bahia). Thus, the present research discusses the current tensions between sovereignty and globalization processes, and the role of subnational governments as new actors in the international system.

Key words: Globalization - International Actors - Brazil - Cities - Paradiplomacy

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

RÉSUMÉ

RIBEIRO, M.C.M. *Globalization et les nouveaux acteurs:* les villes brésiliennes et le développement de la paradiplomacie. 2008. 345 pages.Salvador, 2008.

L´objectif de cette dissertation est faire l´analyse de l´actuel stage de l´action paradiplomatique des entités subétatiques, plus précisément, les villes au Brésil, dans le cadre des processus de la globalization. Recherche ce phénomène dans soixante-douze villes situées das les différentes régions du pays, considerées plus propices à l´action internationale devant les critères définis par l´étude, avec l´interêt de comprendre comment elles developpent leurs stratégies d´insertion dans le système international, et focalise quelques points comparatifs entre la paradiplomatie des diverses villes analysées. L´étude présente aussi un cadre comparatif de la paradiplomatie des plusieurs villes analisées. En plus, ce mémoire fait un étude aprofondie de la SECRI, Cabinet des Relations Internationales de Salvador. Remet em cause la question de la soberanie em face de la globalization et discute le rôle des gouvernements sousnationaux comme les nouveaux acteurs du système international.

Mots-clés: Globalization; Acteurs; Brésil – Villes; Paradiplomatie.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

LISTA DE FIGURAS

FIGURA I.1	Multicritérios para seleção dos municípios com potencial para atuação paradiplomática	31
FIGURA I.2	Fluxo indicativo do processo de seleção de municípios para a pesquisa	32
FIGURA 1.1	Os cinco focos da globalização por Therborn (2000 apud MILANI; LANIADO, 2006)	41
FIGURA 1.2	O fenômeno da Globalização	43
FIGURA 1.3	Elementos que conduzem à abolição da soberania, na visão de Badie (2000)	49
FIGURA 1.4	Momentos do declínio da soberania	50
FIGURA 1.5	Cessão de soberania pelo Estado na visão de Font e Rufi (2006)	52
FIGURA 1.6	Representação gráfica do sistema internacional multi-atorial contemporâneo e suas relações entre os atores	54
FIGURA 1.7	Componentes da nova geografia do poder	62
FIGURA 1.8	O novo marco de atuação para as cidades	63
FIGURA 1.9	Categorias de metrópoles, à escala mundial, segundo a amplitude de suas funções na economia-mundo	65
FIGURA 2.1	Três vertentes da Paradiplomacia, na visão de Paquin (2004)	78
FIGURA 2.2	Ilustração da tipologia paradiplomática: um exemplo voltado para a América Latina	86
FIGURA 2.3	Tipologia de Paradiplomacia	87
FIGURA 2.4	Tipologia de ações paradiplomáticas	88
FIGURA 2.5	Três tipos de paradiplomacia na visão de Paquin (2004)	89
FIGURA 2.6	Determinantes da Paradiplomacia. Extraído de Soldatos (2001, p.45)	96
FIGURA 2.7	Visão macro do catálogo de instrumentos e práticas exteriores predominantes nos governos subnacionais, locais e regionais	104
FIGURA 2.8	Mecanismos de atuação internacional dos governos subnacionais na visão de quatro autores	107
FIGURA 3.1	As grandes questões da análise da paradiplomacia dos muncipios brasileiros	144
FIGURA 4.1	Primeira estrutura da SECRI (Mar 2005)	198
FIGURA 4.2	Estrutura atual da SECRI (Mar 2008)	198
FIGURA 4.3	Processos centrais da Coordenação de Cooperação Descentralizada	207
FIGURA 4.4	Processos centrais da Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais laborado a partir de informações obtidas em entrevista no órgão	209
FIGURA 4.5	Processos centrais da Coordenação de Relações Bilaterais e Redes	211

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

FIGURA 4.6 Processos centrais da Coordenação de Relações Multilaterais 213
FIGURA 4.7 Os seis eixos da análise da atuação paradiplomática da SECRI 219
FIGURA 4.8 Os seis eixos de análise da cooperação internacional SECRI 230
FIGURA 5.1 População dos Municípios com atuação internacional
FIGURA 5.2 População dos Municípios não atuantes em RI

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1	Matriz de Análise	36
QUADRO 2.1	Características e ações das três vertentes da paradiplomacia na visão de Paquin (2004)	82
QUADRO 2.2	Tipologia da paradiplomacia	90
QUADRO 2.3	Áreas da paradiplomacia dos governos estaduais brasileiros que possuem estrutura de RI	92
QUADRO 2.4	A Paradiplomacia na Europa (parte I)	111
QUADRO 2.5	A Paradiplomacia na Europa (parte II)	112
QUADRO 2.6	A paradiplomacia na América do Norte (parte I)	113
QUADRO 2.7	A paradiplomacia na América do Norte (parte II)	114
QUADRO 2.8	A paradiplomacia na América do Sul	115
QUADRO 2.9	A paradiplomacia na Ásia (parte I)	116
QUADRO 2.10	A paradiplomacia na Ásia (parte II)	117
QUADRO 2.11	A paradiplomacia na África	118
QUADRO 3.1	Municípios selecionados Região Norte//Nordeste	121
QUADRO 3.2	Municípios selecionados nas Regiões Sul/ Sudeste e Centro-Oeste	122
QUADRO 3.3	Municípios com Estrutura de RI	124
QUADRO 3.4	Quadro-Síntese Municípios com Estrutura de R.I	125
QUADRO 3.5	Municípios com estrutura de RI	129
QUADRO 3.6	Municípios sem estrutura de RI	129
QUADRO 3.7	Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos voltados para R.I. - REGIÃO NORDESTE	135
QUADRO 3.8	Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos voltados para R.I. - REGIÃO NORTE	135
QUADRO 3.9	Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos voltados para RI - REGIÃO SUDESTE	136
QUADRO 3.10	Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos voltados para RI -REGIÃO CENTRO-OESTE	136
QUADRO 3.11	Ações desenvolvidas por municípios sem órgãos voltados para RI-REGIÃO SUL	137
QUADRO 3.12	Consolidado das ações por área desenvolvidas pelos municípios sem órgão de RI	138
QUADRO 3.13	Países e cidades mais citados nas relações paradiplomáticas desenvolvidas pelos municípios que não possuem órgão específico para tratamento das RI	143

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

QUADRO 3.14	Órgãos responsáveis pelas relações internacionais nos municípios brasileiros por Região e Estado	150
QUADRO 3.15	Países com cidades que celebraram acordos de irmanamentos com municípios brasileiros	165
QUADRO 3.16	Consolidado das ações paradiplomáticas por área desenvolvidas pelos municípios com estrutura de RI	166
QUADRO 3.17	Projetos exitosos dos municípios com estrutura de RI	183
QUADRO 4.1	Objetivos de médio prazo definidos pela SECRI quando da sua criação	190
QUADRO 4.2	Objetivos de curto prazo e ações da SECRI definidas quando da sua criação	191
QUADRO 4.3	Síntese das principais competências e funções dos órgãos da Bahia com foco internacional	196
QUADRO 4.4	Focos, setores e temas prioritários trabalhados pela Coordenação de Cooperação Descentralizada	208
QUADRO 4.5	Setores prioritários do governo na atual gestão	210
QUADRO 4.6	Agências (que atuam ou atuarão com a SECRI) e programas	212
QUADRO 4.7	Atividades paradiplomáticas desenvolvidas nas quatro Unidades Executoras da SECRI	216
QUADRO 4.8	Atores principais e articulações das quatro unidades executoras da SECRI	217
QUADRO 4.9	Relacionamento de Salvador com cidades na América do Sul	234
QUADRO 4.10	Relacionamento de Salvador com cidades na América do Norte	235
QUADRO 4.11	Relacionamento de Salvador com cidades na América Central	235
QUADRO 4.12	Relacionamento de Salvador com cidades na África	235
QUADRO 4.13	Relacionamento de Salvador com cidades e regiões na Europa	236
QUADRO 4.14	Relacionamento de Salvador com cidades na Ásia	236

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Investimentos estrangeiros em Salvador (2005-2007) 229

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1	População Cidade México *vs* População do País	60
GRÁFICO 1.2	PIB Cidade México *vs* PIB País	60
GRÁFICO 1.3	População R.M. de São Paulo *vs* População do País	60
GRÁFICO 1.4	PIB R.M.de São Paulo *vs* PIB País	60
GRÁFICO 1.5	Previsão de crescimento da urbanização no mundo e nas regiões entre 2000-2030	68
GRÁFICO 1.6	Crescimento populacional total versus crescimento da população urbana (1900-2050)	68
GRÁFICO 1.7	Comparativo das Tx de Urbanização Mundo e Regiões (base 1950-2030)	69
GRÁFICO 1.8	Tx Urbanização Brasil (1950-2030)	70
GRÁFICO 1.9	A Percentual da economia informal (emprego não agricultural); 1995-2000	71
GRÁFICO 3.1	Resultado percentual da seleção de municipios por região	121
GRÁFICO 3.2	Perfil dos respondentes da pesquisa	127
GRÁFICO 3.3	Municípios atuantes *vs.* não atuantes em RI	128
GRÁFICO 3.4	Municípios e Estruturas de RI	128
GRÁFICO 3.5	Órgãos de RI *v.s* Assessorias individuais	128
GRÁFICO 3.6	Regiões com órgãos voltados para RI	130
GRÁFICO 3.7	Regiões brasileiras com alguma atuação paradiplomática	130
GRÁFICO 3.8	Municípios pesquisados *vs* Paradiplomacia	131
GRÁFICO 3.9	Municípios com ação internacional	131
GRÁFICO 3.10	Municipios com atuação paradiplomática sem estrutura de RI *vs.*Regiões	132
GRÁFICO 3.11	Criação dos órgãos de RI. brasileiros	144
GRÁFICO 3.12	Missões dos órgãos de RI brasileiros	146
GRÁFICO 3.13	Motivação para Criação do Órgão (médias ponderadas)	146
GRÁFICO 3.14	Estruturas municipais de RI	148
GRÁFICO 3.15	Assessorias e Coordenadorias de RI	148
GRÁFICO 3.16	Estruturas de RI *vs* Regiões do país	151
GRÁFICO 3.17	Tamanho das equipes municipais de RI	152
GRÁFICO 3.18	Modalidades de estruturas municipais para RI	152
GRÁFICO 3.19	Modalidades de estruturas municipais para RI	154
GRÁFICO 3.20	Fatores de mudanças nas instâncias municipais de RI	154

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

GRÁFICO 3.21	Processo decisório das instâncias municipais de RI e participação de atores	157
GRÁFICO 3.22	Relação das instâncias de RI com a Academia	158
GRÁFICO 3.23	Relação das instâncias municipais de RI com o Governo Estadual (em %)	159
GRÁFICO 3.24	Relação das instâncias municipais de RI com o Gov.Federal (em %)	159
GRÁFICO 3.25	Relação dos municípios com órgãos federais	160
GRÁFICO 3.26	Eixos principais da agenda externa municipal	161
GRÁFICO 3.27	Formulação estratégica e planejamento	162
GRÁFICO 3.28	Ações internacionais desenvolvidas pelos municípios com estrutura de RI	163
GRÁFICO 3.29	Principais resultados com a ação de RI.municipal	168
GRÁFICO 3.30	Benefícios alcançados pelos municípios com a sua atuação paradiplomática	171
GRÁFICO 3.31	Ações paradiplomáticas dos municípios *vs.* Beneficio de Prestígio e Imagem (29 respondentes)	172
GRÁFICO 3.32	Ações paradiplomáticas dos municípios *vs* Beneficio de Cooperação Técnica	173
GRÁFICO 3.33	Dificuldades políticas dos órgãos municipais de RI	176
GRÁFICO 3.34	Desafios futuros para os órgãos municipais de RI	177
GRÁFICO 3.35	Dificuldades *vs.* desafios para os municípios frente à sua atuação paradiplomática	178
GRÁFICO 3.36	Fatores facilitadores para atuação paradiplomática dos municípios brasileiros	180
GRÁFICO 3.37	Principais Parceiros Internacionais	181
GRÁFICO 3.38	Eixos das *best-practices* apontadas pelos municípios com estrutura de RI	182
GRÁFICO 3.39	O que é uma Cidade Global: visão dos gestores municipais de RI	184
GRÁFICO 4.1	SECRI: Perfil da equipe	199
GRÁFICO 4.2	SECRI: Distribuição da Equipe por Função	199
GRÁFICO 5.1	População dos Municípios com atuação internacional	255
GRÁFICO 5.2	População dos Municípios não atuantes em RI	255

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIGLAS DE CARÁTER GERAL ADOTADAS NO TEXTO

100 Cittá – Rede de cidades (100 Cidades para 100 Projetos Itália-Brasil)

ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens

ABC – Agência Brasileira de Cooperação (MRE)

ABIH - Associação Brasileira da Indústria de Hotéis

ACISLAN - Associação das Cidades Irmãs Salvador-Los Angeles

ADESA - Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico de Salvador

AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento

AFEPA - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

AICE - Associação Internacional de Cidades Educadoras

APEX - Agência Nacional de Promoção das Exportações

BAHIATURSA- Empresa de Turismo do Estado da Bahia

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CAF - Comitê de Articulação e Pactuação Federativa

CAF – Comunidade Andina de Fomento

CGLU – Organização Mundial das Cidades e Governos Locais

CIDA - Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense

CIDEU (Cooperação internacional para o desenvolvimento estratégico urbano)

Cities Alliances – Aliança das Cidades

CNM – Confederação Nacional dos Municipios

CODESAL - Coordenadoria Especial de Defesa Civil

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

DFID - Departamento de Desenvolvimento Internacional do PNUD

EMTURSA – Empresa de Turismo de Salvador

EUA – Estados Unidos da América

FAO – *Food and Agriculture Organization*

FIEB - Federação de Indústrias do Estado da Bahia

FUNAG – Federação Alexandre Gusmão (MRE)

GC – Governo Central

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

GNCs – Governos não centrais (subnacionais)

HABITAT – Programa das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos

IBAS - Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul

ICEX - Instituto Espanhol de Comércio Exterior

IFC - Corporação Financeira Internacional

IULA – União Internacional das Autoridades Locais

JUCEB - Junta Comercial de Estado da Bahia

MBC - Movimento Brasil Competitivo

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MERCOCIDADES - Rede de cidades do Mercosul

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores do Brasil

NAFTA - North American Free Trade Agreeement

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – objetivos do milênio

OEA – Organização dos Estados Americanos

OEI – Organização dos Estados Ibero-Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS– Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PMS – Prefeitura Municipal de Salvador

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODASAL – Companhia de Processamento de dados de Salvador

PROMO – Centro de Negócios Internacionais da Bahia

REMI – Reunião Especializada de Municipios e Intendências do Mercosul

RI – Relações internacionais

R.M. – Região Metropolitana

SAF - Subchefia de Assuntos Federativos

SEAD – Secretaria Municipal de Administração

SECRI – gabinete de Relações Internacionais de Salvador

SEDES - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SEDUR- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

SEFAZ- Secretaria Municipal da Fazenda

SEGIB - Secretaria Geral dos Estados Ibero-Americanos

SEGOV – Secretaria Municipal de Governo

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

SEPLAM - Secretaria de Planejamento Municipal

SEPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento

SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SETIN - Secretaria Municipal de Transporte e Infra-estrutura

SICM - Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração

SIMM - Serviço de Intermediação de Mão de Obra

SUCOM – Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município

UCCLA - União de cidades luso-afro-Américas-Asia (União das Cidades de Língua Portuguesa)

UE – União Européia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNESCO/OCPM- Cidades Patrimônio Cultural

UNFPA *United Nations Fund Population* - Fundo de População das Nações Unidas

UNICEF - United Nations Children's Fund

UNIDO (United Nations International Fund for Industrial Development); Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

UNIFEM (United Nations International Fund for Women) - Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher)

URBAL - Programa de apoio da União Européia para a America Latina

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

WAIPA - *World Association of Investment Promotional Agency*

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO 25

I.1 PROBLEMA, OBJETIVOS E PRESSUPOSTOS 25

I.2 PROCEDIMENTOS, TÉCNICAS E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA 30

PARTE I – ARCABOUÇO TEÓRICO

1. GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES 37

1.1 GLOBALIZAÇÃO: A COMPLEXIDADE DO FENÔMENO 37

1.1.1 Os efeitos sociais da globalização 42

1.2 A SOBERANIA FRENTE À GLOBALIZAÇÃO 44

1.3 O SISTEMA INTERNACIONAL E SEUS DIVERSOS ATORES 53

1.4 O ESTADO, AS CIDADES E A NOVA GEOGRAFÍA DO PODER 59

1.4.1 A nova geografia do poder 59

1.4.2 As cidades e os processos de globalização 66

2. A AÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES E O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA 73

2.1 PARADIPLOMACIA: O CONCEITO E UMA VISÃO GERAL DO FENÔMENO 73

2.2 A PARADIPLOMACIA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS *VERSUS* A DIPLOMACIA DO GOVERNO FEDERAL 76

2.2.1 A Paradiplomacia do Comércio 78

2.2.2 A Paradiplomacia da Integração Regional 79

2.2.3 A paradiplomacia identitária 80

2.3 TIPOLOGIA DA PARADIPLOMACIA NA VISÃO DE DISTINTOS AUTORES 83

2.4 MOTIVAÇÕES PARA A ATUAÇÃO SUBNACIONAL NO SISTEMA INTERNACIONAL 93

2.5 ESTRATÉGIAS E ESTILOS PARADIPLOMÁTICOS 100

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2.6 MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARADIPLOMÁTICOS 103

2.7 EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS EM PAÍSES FEDERAIS: CONCERTAÇÃO E DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES EM POLÍTICA EXTERNA 108

PARTE II – UM PANORAMA EMPÍRICO

3. MAPEAMENTO DA REALIDADE PARADIPLOMÁTICA DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS 119

3.1 ETAPA DA PESQUISA ELETRÔNICA 121

3.2 DIFICULDADES ENFRENTADAS NO PROCESSO GERAL DA PESQUISA 125

3.3 PANORAMA INSTITUCIONAL DA PARADIPLOMACIA MUNICIPAL 126

3.4 ANÁLISE DA AÇÃO PARADIPLOMÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 131

3.4.1 A paradiplomacia dos municípios *sem* estrutura de RI 131

3.4.2 A paradiplomacia dos municípios *com* estrutura de RI 143

4. ESTUDO DE CASO: A SECRI E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM SALVADOR 187

4.1 A CRIAÇÃO DA SECRI I 187

4.2 AS INSTITUIÇÕES PARA O TRATAMENTO DAS QUESTÕES INTERNACIONAIS NA BAHIA 192

4.2.1 Competências e funções do Promo X Assessoria de RI do Estado X SECRI 195

4.3 A ESTRUTURA DA SECRI 197

4.4 VISÃO GERAL DA SECRI 199

4.4.1 Perfil da equipe 199

4.4.2 Recursos e gestão 200

4.4.3 Processo decisório 200

4.4.4 Relações com outras esferas de governo e com a Academia 201

4.4.5 Obstáculos e desafios *vs.* benefícios e resultados 204

4.5 UNIDADES EXECUTORAS DA SECRI: PROCESSOS E AGENDAS 206

4.5.1 Coordenação de cooperação descentralizada 206

4.5.2 Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais 209

4.5.3 Coordenação de Relações Bilaterais 211

4.5.4 Coordenação de Relações Multilaterais 213

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4.5.5 Uma síntese das atividades das unidades executoras da SECRI 215
4.5.6 Uma síntese dos atores e articulações das unidades executoras 216
4.6 A ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DA SECRI 217
4.6.1 O eixo institucional 219
4.6.2 O eixo de Integração Regional (Mercosul) 220
4.6.3 O eixo de articulação internacional 220
4.6.4 O eixo da promoção comercial e turística 224
4.6.5 O eixo dos investimentos internacionais 225
4.6.6 O eixo da cooperação internacional 230
4.7 A ATUAÇÃO DA SECRI EM ANÁLISE (MAR 2005 A DEZ 2007) 244
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 253
REFERÊNCIAS 272
APÊNDICES 284
ANEXOS 296

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

I INTRODUÇÃO

I.1 PROBLEMA, OBJETIVOS E PRESSUPOSTOS

A paradiplomacia pode ser definida de múltiplas formas, mas será nesta dissertação considerada como uma das expressões da atuação internacional de governos subnacionais. Trata-se inegavelmente, hoje, de um fenômeno de envergadura mundial, resultando na sua maior relevância em termos de pesquisa. De fato, apesar da crescente importância que adquire a gestão dos temas internacionais pelos governos subnacionais, a produção acadêmica no Brasil sobre este assunto é, ainda, bastante reduzida. A lacuna de estudos sobre o tema da paradiplomacia é justificada por Paquin (2004) em duas perspectivas básicas: primeiramente, porque ela se afasta e se distingue das questões mais tradicionais ou realistas da teoria das relações internacionais que entendem que a paradiplomacia concerne essencialmente às questões de *low politics*. Destarte, esta corrente desinteressar-se-ia por tais ações vez que o Estado guardaria o monopólio das verdadeiras questões internacionais. Por outro lado, as questões de política vista como interna sempre foram ignoradas pelos realistas em relações internacionais, assim como os especialistas em sociologia tradicionalmente se desinteressaram por questões de política externa. Com o advento dos processos de globalização e o fim da Guerra Fria, essas duas perspectivas vêm sofrendo profundas mudanças.

Por exemplo, hoje em dia, parece construir-se pouco a pouco um consenso de que a divisão entre política interna e política externa seja uma ilusão, conforme enfatizado por Hocking (2000). Porém, enquanto as ações externas de empresas multinacionais e de ONGs começam a chamar forte atenção da literatura especializada, o mesmo não ocorre com as ações de atores subnacionais, que têm, entretanto, uma legitimidade democrática oriunda da representação política, tais como as províncias, os cantões, os *Lander*, as comunidades autônomas, bem como as cidades ou as comunas.

Barreto e Mariano (2004) enfatizam a alta relevância da investigação sobre a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais, em função do contexto atual marcado pela globalização econômica, política, social e cultural, visto que esta afeta a soberania do

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

estado nacional. Para Rodrigues (2004), devido ao dinamismo das cidades brasileiras, a tendência no longo prazo é que a diplomacia das cidades se torne um dos principais fenômenos de diplomacia no Brasil, apesar da principal forma de diplomacia federativa ser, ainda hoje, aquela desenvolvida pelos estados federados. O mesmo autor destaca outro aspecto que dá relevância ao estudo do tema: a paradiplomacia pode ser uma ferramenta de incorporação e integração dos diferentes níveis da Federação brasileira no sistema internacional, contribuindo assim para a redução das disparidades regionais internas e para o fortalecimento da integração nacional. Consoante Paquin (2004), o estudo da paradiplomacia ilustra o modo pelo qual a globalização gera novos desafios diante das práticas existentes entre as entidades subnacionais e o Estado central, abrindo as portas para novas práticas políticas e facilitando a compreensão da difusão da autoridade do Estado, um importante componente da globalização.

Ainda que pouco desenvolvida a literatura sobre o tema, especialmente em alguns países, a exemplo do Brasil, a tendência crescente da inserção internacional dos municípios, regiões e províncias ou estados-federados, impulsionada por fatores como o fenômeno da internacionalização da economia, a urbanização e os processos de integração regionais, dentre outros, vem ampliando cada vez mais o interesse de estudos sobre este campo nos últimos anos. Em diversos lugares do mundo, vários trabalhos têm sido publicados com este enfoque, enfatizando o incremento da atuação externa de entes subnacionais, citando-se, dentre outros, os estudos de Brian Hocking (2004), Noé Cornago Prietto (2004), Michael Keating (2004), Maria Del Huerto Romero (2004), e Saskia Sassen (2004). Como exemplos no Brasil, podem ser apontados os trabalhos de Monica Salomón (2007), Tullo Vigevani (2004), Gilberto Rodrigues (2004) e Deborah Farias (2000), esta como uma das pioneiras neste campo de estudos no Brasil, consoante Sombra Saraiva (2006).

Em países com sistemas federativos, a exemplo dos Estados Unidos, Alemanha, Suécia, Argentina e Rússia, verificam-se distintas formas de atuação externa subnacional, com maior ou menor apoio institucional do governo central (FARIAS, 2000; PRAZERES, 2004; CORNAGO PRIETTO, 2004). O fenômeno paradiplomático ganhou impulso nos anos 1980 em Estados federais desenvolvidos, tais como o Canadá, os EUA, a Alemanha e a Austrália, ou em estados unitários com um grau de descentralização administrativa razoável, como a Espanha e a Itália. Já nos países em desenvolvimento, a paradiplomacia iniciou sua expansão no decorrer dos anos 1990, em países como o Brasil, o México, a Argentina e a China. Rodrigues (2004b) aponta que o movimento subnacional brasileiro em direção ao

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

sistema internacional tem sido incrementado de forma significativa, indicando o surgimento de novos mecanismos de diálogos e cooperação federativa entre a União e os Estados e Municípios. Exemplos disso podem ser evidenciados com o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado no ano de 2004 e em atuação desde Janeiro de 2007 e com o Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Municípios, inaugurado em Salvador em maio de 2005.

Neste contexto, o objetivo desta pesquisa é conhecer as estratégias de inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros na esfera municipal, procurando construir um amplo panorama da paradiplomacia dos principais municípios situados nas distintas regiões do país, frente a critérios não apenas populacionais e econômicos, mas também levando em conta outros aspectos propulsores de ação internacional municipal, conforme detalhamento fornecido no item I.2 da metodologia, a seguir. Ainda em um nível mais geral, o presente estudo buscou perceber o que está sendo feito no campo da paradiplomacia brasileira, os resultados e benefícios apontados, além das dificuldades percebidas na implementação das estratégias paradiplomáticas. Adicionalmente, a pesquisa realizou o estudo de caso da atuação paradiplomática do município de Salvador, acompanhando o processo de criação e implantação da estrutura voltada para as relações internacionais no seio da prefeitura desta capital, até o momento atual. Procurou, assim, entender as motivações que nortearam a sua criação, bem como a ação externa deste município no passado e na atualidade, investigando também a sua interação com a diplomacia do Estado, e com as demais instâncias de governo, bem como avaliando resultados e benefícios identificados até o presente momento. O estudo perseguiu como objetivos secundários:

- Mapear o quadro atual dos municípios brasileiros com atuação internacional, buscando analisar, no caso dos municípios dispondo de estruturas institucionais próprias para as relações internacionais, suas motivações, formas de atuação, resultados apontados e dificuldades percebidas;

- Descrever sociologicamente a estrutura e a dinâmica institucional da SECRI, buscando compreender como se dá a sua articulação com outras secretarias municipais e estaduais, bem como com o Itamaraty;

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

- Confrontar as principais características da atuação externa do município de Salvador com as que vêm sendo desenvolvidas por outros municípios brasileiros, notadamente os mais destacados no cenário nacional.

Os seguintes pressupostos foram a base para o desenvolvimento do estudo:

a. As entidades subnacionais, e mais particularmente os municípios, adquirem maior relevância econômica e política graças à aceleração dos processos de globalização, ao desenvolvimento de espaços regionais de integração e à conseqüente erosão das concepções tradicionais de soberania nacional;

b. A paradiplomacia é uma estratégia política que visa a produzir respostas às demandas ampliadas dos segmentos econômicos, sociais e culturais locais diante dos fenômenos da globalização e de urbanização, em que a Cidade passa a ser um dos *loci* privilegiados do sistema econômico e político mundial;

c. As cidades brasileiras de médio e grande porte e aquelas com vocação turística vêm mobilizando esforços no sentido de desenvolver ações de inserção no sistema internacional;

d. Os municípios brasileiros que respondem ativamente às demandas de definição de estratégias de inserção no sistema internacional tendem a conceber e a implementar estruturas institucionais diretamente responsáveis pelas relações externas no aparato público municipal;

e. Os municípios brasileiros com estruturas institucionais próprias para assegurar sua atuação e inserção no sistema internacional buscam desenvolvê-las em diálogo e convergência com a esfera nacional, ainda que não contem, para tanto, com respaldo jurídico-constitucional das normas vigentes no país.

Vale notar que o tema objeto dessa dissertação demandou pesquisa e análise multidisciplinar, pois como bem o coloca Rodrigues (2004b, p.22), é mister pensar a área de Relações Internacionais (RI) como área de confluência de saberes". As referências teóricas que deram o suporte de base para a pesquisa foram os estudos desenvolvidos por Panayotis Soldatos (1990) e Duchacek (1990), autores que se preocuparam em definir conceitos e critérios específicos para avaliar as ações paradiplomaticas, além de outros importantes autores, em especial citando Hocking (2000), Michael Keating (2004), Maria Del Huerto

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Romero (2004), Noé Cornago Prietto (2004), Saskia Sassen (2004) e Stéphane Paquin (2004), cujos estudos foram importantes para um melhor entendimento do fenômeno da paradiplomacia.

Para o estudo de caso, a pesquisa selecionou as seguintes fontes para realizar o levantamento de informações sobre a paradiplomacia no município de Salvador: (a) os relatórios anuais das atividades do poder executivo que incluem as ações realizadas por cada unidade administrativa e os resultados obtidos nos anos 2005, 2006 e 2007; (b) o Plano de ações definido pela SECRI para o ano de 2008, os boletins mensais de atividades divulgados para a comunidade do ano de 2007, além da análise de documentos específicos de natureza diversa do órgão e que forneceram subsídios para um melhor entendimento da sua atuação internacional. Entre os exemplos de documentos específicos que foram também analisados[4], podem ser citados alguns Acordos de Cooperação estabelecidos, *press-releases* dos eventos sediados pela SECRI e de algumas ações específicas, além do discurso proferido pelo Secretário do órgão, quando da sua apresentação do Plano de Trabalho da Prefeitura de Salvador na Área de Cooperação e Relações Internacionais, realizado no dia 02 de março de 2005.

Foram também realizadas entrevistas com os coordenadores das quatro áreas operacionais, com o gestor titular do órgão, bem como com os estagiários das áreas executoras. Adicionalmente, a pesquisa ouviu a Assessoria de Relações Internacionais do Estado da Bahia, órgão recentemente implantado nesta esfera. Já para a realização do mapeamento que propiciasse a compreensão panorâmica da atuação paradiplomática dos municípios brasileiros de interesse da pesquisa, foi inicialmente realizado um levantamento nos sites das prefeituras municipais selecionadas com base nos critérios anteriormente definidos, e em um segundo momento, aplicados questionários junto aos gestores, conforme especificidades detalhadas no item I.2 que trata dos procedimentos metodológicos. Os dados e informações colhidos permitiram traçar gráficos comparativos entre os diversos municípios, frente a algumas dimensões de análise, bem como obter uma visão dos principais enfoques dados pelos municípios em sua atuação paradiplomática.

Este trabalho está, pois estruturado em dois grandes blocos, cada um deles subdividindo-se em duas seções. O primeiro bloco focaliza o arcabouço teórico-conceitual da

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

pesquisa, dirigindo-se para duas vertentes: inicialmente aporta uma visão geral, contextualizando a realidade da globalização e dos novos atores das relações internacionais na contemporaneidade e, numa segunda vertente, traz o fenômeno da paradiplomacia sob uma perspectiva tipológica, e percorre de forma panorâmica, especificidades da atuação paradiplomática em diversos países do mundo, nos distintos continentes. O segundo bloco apresenta a pesquisa empírica realizada. Em uma primeira instância traz o mapeamento da atividade paradiplomática subnacional dos municípios brasileiros que atenderam pelo menos a um dos critérios adotados, o que totalizou um número de 72 municípios. Os resultados deste mapeamento são apresentados de forma gráfica e analítica, com cruzamento das dimensões consideradas prioritárias para o interesse da pesquisa frente ao marco teórico utilizado. Em um último momento, a pesquisa apresenta o estudo de caso da atividade paradiplomática de Salvador, desenvolvendo comparativos desta com a realidade deflagrada no panorama nacional obtido no mapeamento realizado. Na conclusão, o estudo apresenta elementos que pretendem contribuir ainda para aumentar o interesse acadêmico sobre a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros – e que se constitui em si mesmo um interesse para distintas áreas do conhecimento, a exemplo das ciências políticas, sociais, econômicas, administrativas e jurídicas, além das Relações Internacionais

I.2 PROCEDIMENTOS, TÉCNICAS E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A primeira fase do trabalho, durante a preparação do projeto, consistiu de levantamentos e identificação das diversas fontes de estudo existentes sobre o tema *"Globalização e novos atores"* e, em especial, a paradiplomacia desenvolvida por entidades subnacionais. Nesta fase, a coleta de dados secundários deu-se, principalmente, por meio de pesquisas em livros técnicos e análises de artigos sobre o tema, além de leituras de trabalhos acadêmicos voltados para assuntos ligados à área e diversos sites específicos.

Adicionalmente, a metodologia adotada aprofundou o tema apresentado, com base em levantamentos de pesquisas já desenvolvidas pelos departamentos de pesquisa das mais reputadas Universidades brasileiras na área de Relações Internacionais, citando-se a Universidade de Brasília, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade do

[4] Outros documentos de trabalho, tais como programas de missões realizadas, de eventos internacionais dos quais participou a SECRI, bem como informações sobre missões recebidas foram também solicitados, mas não

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Estado de São Paulo (UNESP) e a Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, a fim de facilitar e mapear a compreensão do campo de estudos acerca da paradiplomacia no Brasil. Acresce-se aqui a realização de cobertura de mídia no nível nacional e nos principais jornais latino-americanos dos países participantes do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, último evento de integração regional reunindo entes federativos do Mercosul, realizado em janeiro de 2007 na cidade do Rio de Janeiro, além do análise de conjuntura com acompanhamento do Fórum de Autoridades Locais (FAL), bem como a participação direta no evento Mercocidades, realizado em 30 de outubro de 2007, sediado por Salvador.

O estudo contemplou o horizonte temporal do início da década de 90 aos dias atuais, e fez um corte espacial e geográfico focalizando os municípios brasileiros em dois níveis: um mais geral, desenvolvendo uma visão panorâmica, e um segundo aprofundado. O nível mais aprofundado focalizou o município de Salvador realizando um estudo de caso, e precedentemente, o nível mais geral, analisou a realidade da atuação externa dos principais municípios brasileiros, conforme critérios definidos pela pesquisadora. Foi adotada uma metodologia multicritério para seleção dos municípios pesquisados nesta fase, identificando aqueles que atendessem pelo menos a uma das condições definidas a seguir, o que totalizou setenta e dois municípios, estes detalhadamente apresentados nos quadros 3.1 e 3.2, presentes no capítulo 3. Em diversos casos, houve municípios que atenderam a vários critérios, com intersecção dos mesmos.

a) Ser capital de Estado brasileiro;

b) Apresentar volume populacional não inferior a 500 mil habitantes;

c) Ser sede ou importante cidade de região metropolitana;

d) Possuir centro universitário de relevância nacional;

e) Ser cidade histórica/com vocação turística de visibilidade internacional;

f) Ser município fronteiriço de importância regional e estratégica;

g) Apresentar decisores com presença em eventos específicos voltado para as relações internacionais;

---

havia tais informações estruturadas no órgão.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

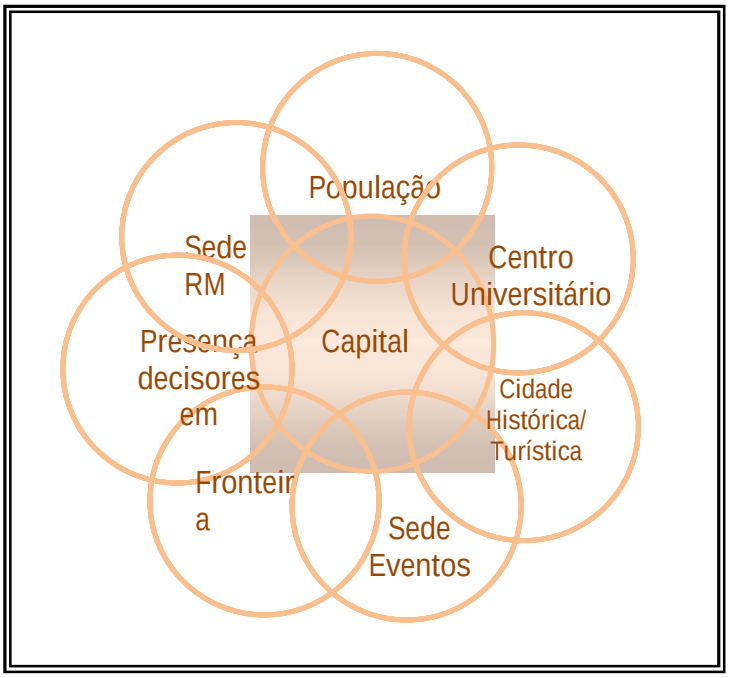

Figura I.1: Multicritérios para seleção dos municípios com potencial para atuação paradiplomática

A Figura I.2, a seguir apresenta o algoritmo de seleção dos municípios para a participação na pesquisa, com base nos critérios adotados, ressaltando que a ordem hierárquica dos critérios apontada pelo fluxo refletiu o nível de prioridade atribuído aos sete critérios utilizados, considerando-os como fatores propulsores para a ação internacional dos municípios.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

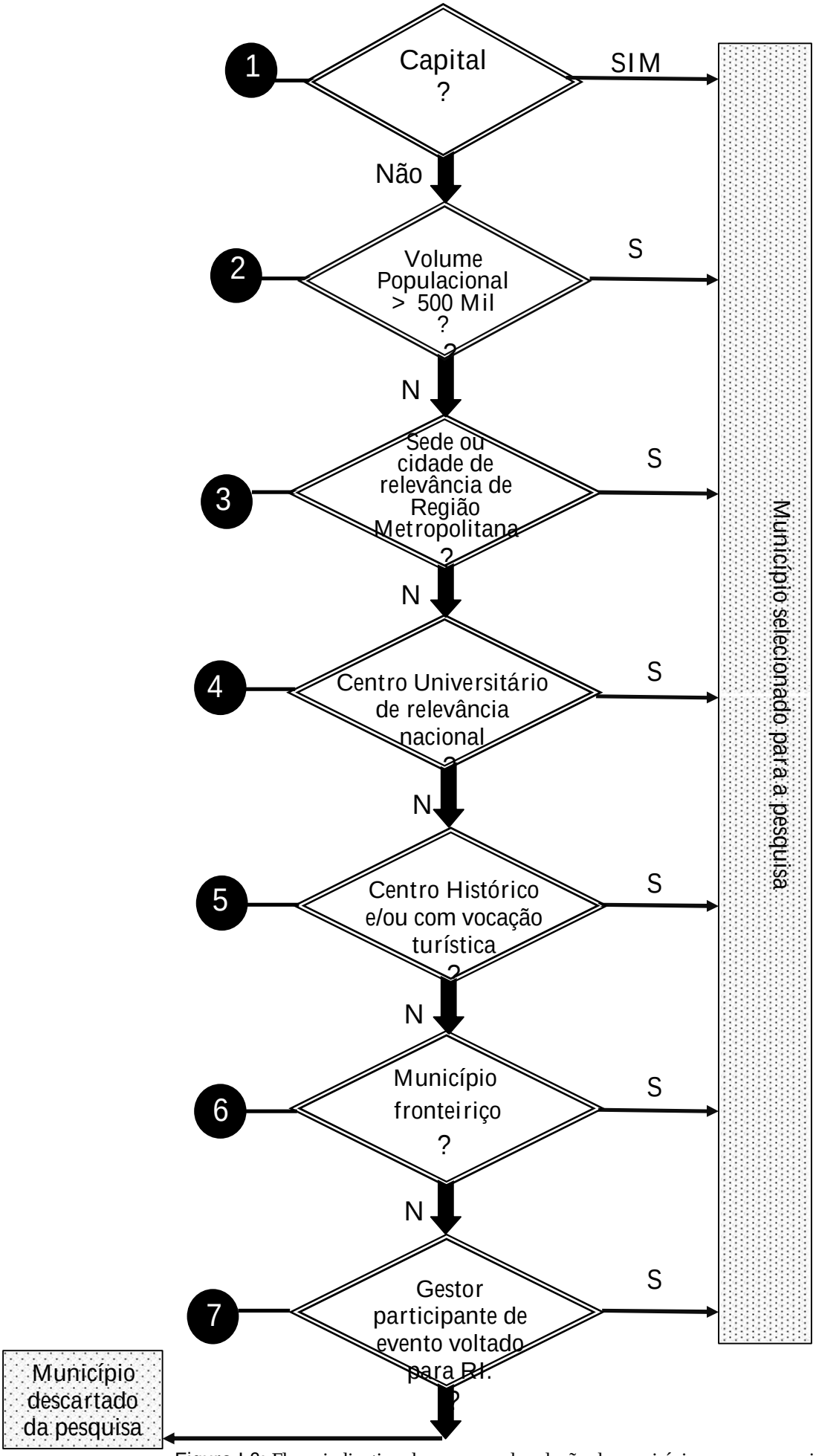

Figura I.2: Fluxo indicativo do processo de seleção de municípios para a pesquisa

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Face ao algoritmo de seleção dos municípios apresentado anteriormente, reitera-se aqui que o município foi enquadrado em uma categoria "Tipo" de município, com base no primeiro critério atendido para a sua categorização na pesquisa. O estudo panorâmico mais geral foi realizado em duas fases:

1º. Uma primeira etapa foi desenvolvida a partir de dados secundários, com base na análise dos sites das prefeituras brasileiras, realizando um mapeamento da realidade institucional dos principais municípios no que tange à sua estrutura e tratamento das relações internacionais, cuja visibilidade foi dada por meio da ferramenta eletrônica.

2º. Em uma segunda etapa aplicaram-se questionários de pesquisa junto aos setenta e dois municípios mapeados (dezenove destes com órgãos voltados para o tratamento das Relações Internacionais evidenciada nos sites e os demais sem nenhuma referência a qualquer atuação internacional) buscando compreender a dinâmica mais profunda dos referidos processos. O questionário (apresentado no Apêndice C) foi construído em duas partes: uma primeira parte estruturada e uma segunda parte aberta, com questões a serem desenvolvidas pelo respondente.

No caso de municipios com estruturas específicas para as RI, os respondentes foram os tomadores de decisão, diretamente envolvidos no processo. No caso de inexistência dessas estruturas, a pesquisa dirigiu-se ao prefeito ou ao chefe de gabinete, conforme sua identificação nos respectivos websites. Posteriormente, contatos telefônicos confirmaram ou reorientaram, quando necessário, o público alvo da pesquisa (Apêndice B).

Os questionários foram enviados por meio aéreo, conjuntamente com envelope com porte pago de retorno, e simultaneamente por meio eletrônico, acompanhados de duas cartas de apresentação, compondo os "conjunto de instrumentos da pesquisa"[5]. Posteriormente ao envio dos "conjuntos de instrumentos de pesquisa", os decisores não respondentes foram contatados diretamente, visando à ampliação do índice de retorno espontâneo da pesquisa que

[5] A primeira, escrita pelo secretário de relações internacionais do município de Salvador, teve como teor a apresentação e validação da pesquisa junto aos seus congêneres no nível nacional. A segunda com um foco acadêmico-institucional foi co-assinada pela pesquisadora e orientador, apresentando o projeto e sua amplitude e fornecendo instruções ao pesquisado quanto à forma de uso dos questionários, informando-o também quanto ao recebimento posterior dos resultados completos da pesquisa. Foram criados dois modelos distintos de cartas com foco acadêmico-institucional, além de dois tipos de questionários de pesquisa, conforme existência ou não de estrutura de RI evidenciada no *site.*

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

foi inicialmente de apenas 9%. Com a etapa de pesquisa estimulada, obteve-se ao final, um índice de 100% de respostas, trazendo este estudo para um âmbito censitário, frente à população definida para a pesquisa. Além disso, recorreu-se posteriormente a diversos municípios buscando-se junto aos respondentes elucidar questões que não se mostravam com coerência a partir das respostas fornecidas. Ao final, os dados foram tabulados com suporte do software SPSS e analisados à luz dos resultados detalhados e consolidados.

Já no estudo de caso de Salvador, a pesquisa contou com uma etapa de coleta de dados primários por meio de entrevistas junto ao Gabinete de Relações Internacionais - SECRI, instância responsável pelas relações internacionais do município de Salvador, desenvolvida em uma seqüência de reuniões para levantamentos "*in loco*", nas quais foram entrevistados o Secretário extraordinário do órgão e toda a sua equipe.

O estudo nos seus dois níveis (panorâmico e aprofundado) foi baseado na matriz de análise apresentada no Quadro I.1, a qual busca responder à questão de partida:

Como as entidades subnacionais brasileiras, e mais particularmente os municípios, vêm desenvolvendo suas estratégias de inserção no sistema internacional desde o início dos anos 1990?

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Dimensão de análise	SUBQUESTÕES DE PESQUISA
INSTITUCIONAL	1. As entidades subnacionais municipais vêm criando novas estruturas (ou desenvolvendo adaptações nas atuais estruturas municipais) para responder às demandas externas?
	Itens investigados
	• Quais os modelos institucionais adotados?
	• Quais as motivações que vêm levando à criação de estruturas municipais para atuação externa?
	• Qual o nível de adequação (quanti e qualitativa) das equipes dos órgãos municipais responsáveis pelas relações internacionais?
	• Quais as dificuldades e obstáculos enfrentados? E quanto aos fatores facilitadores?
	• Quais os resultados e benefícios apontados graças à atuação paradiplomática?
POLÍTICA	2. Como se dá a articulação institucional do órgão municipal com outras esferas de governo no plano estadual e federal?
	Itens investigados
	• Existem canais institucionalizados? Com quais níveis de governo?
	• Como se dá a articulação e alinhamento com a política externa nacional? Os entes subnacionais participam da sua formulação?
	• Há convergência entre a política externa formulada no nível federal e a ação paradiplomática local?
AÇÕES PARADIPLOMÁTICAS	3. Quais as principais ações externas desenvolvidas pelas entidades subnacionais?
	Itens investigados
	• Existem similaridades entre as ações desenvolvidas pelos diversos municípios no plano nacional?
	• Elas vêm implantando escritórios permanentes *off-shore?* Em que localidades?
	• Elas vêm desenvolvendo acordos de cooperação técnica? E cooperação cultural? Outros tipos de cooperação?
	• Elas vêm participando de feiras e exposições internacionais?
	• Elas vêm participando de conferências internacionais?
	• Elas vêm participando de missões?
	• Elas vêm participando de redes? De que tipos?

Quadro I.1 – Matriz de Análise

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PARTE 1 - ARCABOUÇO TEÓRICO

1 GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES

1.1 GLOBALIZAÇÃO: A COMPLEXIDADE DO FENÔMENO

Conforme evidenciado na literatura, há certa dificuldade em estabelecer-se um conceito único para o fenômeno da globalização, devido à sua complexidade e à multiplicidade de dimensões que o processo encerra. Frente a visões distintas, muitas delas denotando complementaridades e contradições, Font e Rufi (2006) afirmam que a diversidade conceitual é tão ampla que, para alguns, a globalização nos levará ao melhor dos mundos enquanto que, para outros, estamos diante de uma verdadeira fraude e um fetichismo do próprio conceito, visão que é corroborada pelas palavras contundentes de Galbraith (1998, p.20, apud PAIVA, 2006, p.53), economista norte-americano:

> Globalização é um termo que não uso. Não é um conceito sério. Nós, os americanos, o inventamos para dissimular nossa política de entrada econômica nos outros países. E para tornar respeitáveis os movimentos especulativos de capital, que sempre são causa de graves problemas.

Corroborando com a visão de Font e Rufi (2006), Milani e Laniado (2006, p.490) enfatizam que a globalização é "[...] um conceito bastante aberto, em termos dos elementos do seu conteúdo ou mesmo de sua precisão com relação à sua aplicabilidade". Carmo e Mariano (2006) apontam que alguns autores vêm o fenômeno como a continuidade de expansão do sistema capitalista que fora interrompido no início da I Guerra Mundial e retomado ao final da II GG, ganhando novo impulso com o fim da Guerra Fria e o desmantelamento do sistema soviético do final dos anos 1980.

Outros definem a globalização como o aumento da interdependência entre as sociedades resultando no desaparecimento da fronteiras nacionais e no surgimento de uma economia globalizada, onde as forças de mercado caminhariam no sentido de prevalecer sobre as políticas dos Estados nacionais. Carmo e Mariano (2006) apontam que o fenômeno de

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

globalização não é novo e entendem que ainda é cedo para apostar-se no desaparecimento das fronteiras nacionais e no fim do Estado-nação, pois, na sua visão, este mostra cada vez mais sua importância, em especial no que tange à proteção das suas empresas nacionais.

Para Ianni (1996) a globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. O capitalismo universaliza-se como modo de produção (com base em novas tecnologias, criação de novos produtos, recriação da divisão internacional do trabalho e mundialização dos mercados) e processo civilizatório. O autor considera que o final do século XX evidencia que a história envolve não apenas continuidades, mas também tensões e rupturas, permanecendo a impressão de que terminou uma época e iniciou-se outra diferente, com um intenso processo de globalização das coisas, idéias e das pessoas. Com a globalização, as forças produtivas básicas, ou seja, o Capital, a Tecnologia e a Força de Trabalho, ultrapassam fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando-se as suas formas de articulação e contradição. A globalização aqui é vista simultaneamente como um processo civilizatório já que rompe, destrói ou recria outras formas sociais de vida e trabalho, compreendendo novos modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar. O autor destaca ainda que, com a globalização, a nova divisão internacional do trabalho envolve a redistribuição das empresas, corporações e conglomerados pelo mundo, e em lugar da concentração destas nos países dominantes, dá-se a sua redistribuição por diferentes países e continentes, ocorrendo em poucas décadas “milagres” econômicos em países com escassa tradição industrial, assim como em cidades sem nações, a exemplo de Hong Kong e Cingapura.

Esta nova divisão internacional do trabalho e produção implica novas formas de organização social e técnica do trabalho, de mobilização da força de trabalho, quando se combinam trabalhadores de distintas categorias e especialidades de modo a formar-se o trabalho coletivo desterritorializado (IANNI, 1996,). O fordismo como padrão de organização do trabalho passa a ser substituído ou combinado com a flexibilização dos processos de trabalho e produção, associando produtividade, capacidade de inovação e competitividade. O autor assinala também a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória, desafiando práticas e ideais.

A necessidade de novas perspectivas e nova escala de valores para o estudo da história contemporânea é um ponto a ser enfatizado; para Ianni (1996) as noções de colonialismo, imperialismo, dependência e interdependência, assim como as de projeto nacional, via nacional, capitalismo nacional e outras envelhecem e mudam de significado, exigindo novas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

formulações. Nesta visão, no processo de globalização desfazem-se as hegemonias construídas durante a Guerra Fria, envelhecendo ou apagando-se as alianças e acomodações estratégicas e táticas sob as quais desenhava-se o mapa do mundo até 1989 quando caiu o Muro de Berlim, emblema do mundo polarizado. Simultaneamente começam a emergir novos pólos de poder, revelando-se os primeiros .traços de outros blocos geopolíticos e manifestando-se as primeiras acomodações e tensões entre os estados-nações preexistentes, bem como os que se formam com a desagregação da Iugoslávia, Tchecoslováquia e União Soviética.

Outro aspecto que emerge com a globalização é a formação de uma cadeia mundial de cidades globais que passam a exercer papéis cruciais na generalização das forças produtivas e relações de produção em moldes capitalistas, bem como na polarização de estruturas globais de poder. Um ponto em destaque que emerge com a globalização é a des-reterritorialização das coisas, pessoas e idéias, a partir da agilização do mundo dos negócios em uma escala antes não conhecida, propiciada pela eletrônica (telecomunicação, computador e outros). De fato, a dispersão das atividades econômicas pelo mundo promove uma desterritorialização das forças produtivas e uma simultânea reterritorialização em outros espaços das forças produtivas e das instituições que garantem as relações capitalistas de produção, ocorrendo um vasto rearranjo do mapa do mundo (HAESBAERT, 2006).

Outros autores definem a globalização como uma forma pura de imperialismo, considerando que:

> [...] estamos diante de um passo gigantesco no desenvolvimento desigual das economias capitalistas, reflexo de uma política neo-liberal baseada na privatização, desregulamentação e na superação definitiva do Estado-nação como marco de referência (SMITH ,1999, apud FONT; RUFI, 2006, p.33).

Font e Rufi (2006) consideram que o conceito de globalização tornou-se hegemônico para explicar os atuais fenômenos de âmbito mundial, mesmo sendo objeto de leituras radicalmente opostas. Eles chamam a atenção para que, mesmo sendo um fenômeno de enorme relevância, a globalização não implica necessariamente a eliminação automática das dinâmicas locais. Para eles, o que a caracteriza, em primeira instância, é a capacidade dos sistemas de comunicação e dos mercados de abastecer o mundo em sua totalidade, imediata e profundamente (HOOGVELT, 1997; CASTELLS, 1998 apud FONT; RUFI, 2006). Sob um outro ponto de vista analítico, Font e Rufí (2006) resgatam o pensamento do geógrafo Harvey (1998) que salienta o enfoque tempo-espaço na compreensão do mundo, considerando que o

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

espaço e o tempo se comprimiram e a barreiras geográficas se suavizaram desde a transição do fordismo para o pós-fordismo. Paradoxalmente aqui, conforme aponta, o espaço ao invés de perder, ganhou relevância, na visão de território, aumentando a sua influência e seu peso nas dimensões econômica, política, social e cultural, suscitando nos últimos anos um forte interesse por uma nova forma de entender o território que seja capaz de conectar o geral com o particular. Já Castells argumenta que a globalização e a revolução tecnológica foram capazes de transformar os três pilares básicos obre os quais se assenta uma sociedade: a maneira de produzir, a maneira de viver e as formas de governo (CASTELLS, 1998; apud FONT; RUFI, 2006).

Consoante Milani (2000), o processo de globalização se inscreve numa história que se desenvolve ao longo do século XX, não sendo assim a mundialização das trocas e dos investimentos específica deste século, tendo sua intensidade aumentado bastante desde os anos 50 e uma nova aceleração começado durante os anos 80. A globalização poderia ser considerada, conforme o autor, como o resultado da aceleração do fenômeno mundial de integração econômica flagrada desde o século XVI, o que converge com a visão de Carmo e Mariano quanto à não novidade do fenômeno em si. O autor complementa, porém, que a globalização não representa apenas o grau de abertura das economias, mas um modo de regulação onde o internacional passa a comandar o nacional, as normas de funcionamento das empresas se impõem àquelas do Estado e o setor privado impõe suas prioridades àquelas do setor público.

Por outro lado, a globalização não se mostra uniforme nem homogênea; apresenta-se como um processo desigual sobre o plano geográfico e progressivo na escala temporal, podendo-se falar de diferentes processos de globalização cujos limites e traços marcantes não são claros. Analisando o fenômeno, Milani (2000) aponta que a regulação comercial de ordem mundial, reforçada após a onda do neoliberalismo econômico desde o início dos anos 80, baseia-se na eficácia das forças do mercado, em detrimento da lentidão e inércia do Estado. Consoante o autor, dentre os principais elementos desta tendência muito em voga desde o início dos anos 1990 estariam o estabelecimento de redes financeiras e redes de investimentos; os fenômenos de deslocamento de empresas; o desenvolvimento do lobby internacional; a expansão do comércio mundial baseado na livre-troca; a conclusão da Rodada Uruguai do GATT e o advento da OMC. Frente a esta miríade de elementos ligados aos processos da globalização e, corroborando com a visão multifacetada do fenômeno em várias dimensões trazida por Milani (2000) e Carmo e Mariano (2006), define-se a globalização

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

como um conjunto de estruturas e processos econômicos e sociais, tecnológicos, políticos e culturais suscitados pela evolução da produção, do consumo e do comércio de produtos e de bens que estão à base da economia política internacional cujo movimento tem como essência a tentativa de dissolução dos espaços nacionais. Consoante Therborn (2000, apud MILANI; LANIADO, 2006) a globalização volta-se quase sempre para cinco focos, quais sejam: a intensificação da competição econômica; uma percepção sócio-crítica de suas conseqüências sociais; a impotência do Estado frente aos aspectos negativos de uma ecologia globalizada; os fluxos transnacionais de cultura e, finalmente um discurso sobre a economia planetária e seus sistemas.

Figura 1.1: Os cinco focos da globalização por Therborn (2000 apud MILANI; LANIADO, 2006)
Elaborado pela autora

Um ponto destacado por Milani (2000) é a diversidade de atores e de fluxos presentes nos processos de globalização: organizações transnacionais, empresas financeiras, mudanças tecnológicas, ONGs, problemas ambientais e demográficos, organizações internacionais e Estados. Assim, a forma atual das relações internacionais é profundamente modificada pelos seus atores, a ciência, a ideologia, e os choques e acordos que entre eles se verificam. Ianni (1996) entende que a influência da ideologia da globalização é essencial para a compreensão do fenômeno global e enfatiza a sua dimensão cultural, apontando que os processos de globalização são simultaneamente um movimento de civilização que desafia, subordina, destrói ou refunda outras formas sociais de vida e de trabalho, assim como outros modos de pensar, de agir e de imaginar.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

1.1.1 Os efeitos sociais da globalização

Sem dúvida alguma, os efeitos sociais dos processos de globalização sobre as políticas de desenvolvimento são numerosos. Milani (2000) destaca que os processos de globalização criam formas de integração, mas também e sobretudo, formas de exclusão. A globalização implica a abertura dos mercados, mas também no fechamento de fronteiras para impedir movimentos migratórios e evitar que os pobres não procurem escapar da miséria e do subdesenvolvimento dos seus países. A economia de mercado reforça as desigualdades no interior dos Estados como no plano internacional: não apenas uma parte importante da população (ao Norte e ao Sul) conhece o desemprego e a exclusão que daí resulta, mas países inteiros são completamente afastados dos grandes eixos do comércio mundial e dos fluxos de informação, mesmo com o reconhecimento formal da igualdade entre Estados soberanos. O conjunto de reformas (liberalização das trocas financeiras e comerciais, privatização e desregulamentação) acarreta um aumento de desemprego declarado e/ou de atividades não estruturadas, e, pois, de desigualdade de ganhos. Segundo o referido autor, é possível distinguir várias formas de exclusão acarretadas ou reforçadas pelas dinâmicas da globalização: pelo não-acesso aos meios e bens de subsistência; exclusão dos serviços sociais, dos serviços de proteção e das redes de seguridade; pela primazia de uma cultura de consumo; exclusão dos processos de decisões políticas; das bases de organizações populares para as solidariedades; e finalmente, a exclusão cultural pela falta de capacidade de compreensão dos acontecimentos, ou pela falta de acesso aos serviços culturais de base.

Simultaneamente, a regulação comercial das relações internacionais provoca desigualdades no interior dos espaços nacionais e nas grandes regiões do mundo. O resultado das políticas conduzidas em nome da eficácia do mercado é a disparidade geo-regional; Milani (2000) considera que as incoerências entre uma economia nacional e as economias urbanas (fortemente ancoradas nas regulações comerciais) tornam-se um elemento-chave na análise da globalização e nos seus limites. Destarte, após percorrer um vasto panorama de conceitos e visões diversas sobre o fenômeno globalizatório, torna-se evidente o grau de complexidade desses processos, bem como mostram-se claras as profundas mudanças pelas quais o mundo vem passando a partir do seu acirramento. É consenso entre muitos autores que a globalização traz graves problemas e exclusões sob o ponto de vista humano e social, e contundentes disparidades geo-regionais transformando as estruturas econômicas, políticas e sociais subjacentes à geografia do planeta e evidenciando demandas por novas gramáticas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

regulatórias em todos os níveis. Esta realidade deflagrada no mundo de hoje vem a propulsionar forças distintas em busca de superação ou mesmo amenização dos efeitos negativos deste processo. Uma destas forças constitui-se na ação internacional das cidades por meio da paradiplomacia, fenômeno que será visto adiante. A Figura 1.2 a seguir apresenta uma síntese consolidada das principais características e conseqüências do fenômeno da globalização, com base nas visões anteriormente discutidas, nas suas cinco dimensões,.

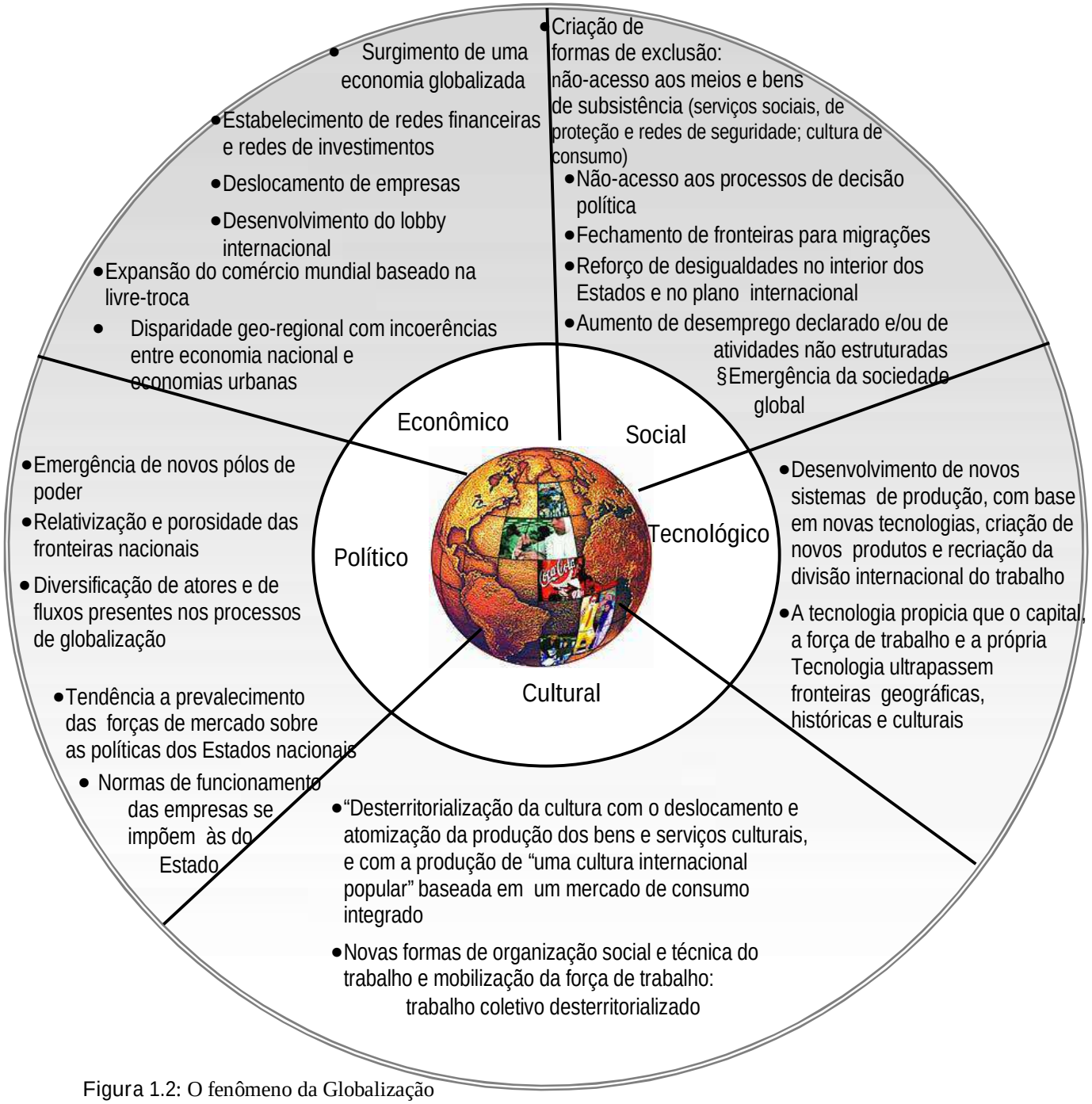

Figura 1.2: O fenômeno da Globalização
Elaborado pela autora com base na revisão de literatura

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

1.2 A SOBERANIA FRENTE À GLOBALIZAÇÃO

Os processos de globalização impactam diretamente na definição de um campo de sentidos da soberania. Problematiza-se sua definição histórica e original, por exemplo, na visão de Jean Bodin, grande teórico que fez da soberania elemento inseparável do Estado. No século XVII, Bodin identificou-a como una e indivisível e entendeu quatro pontos para a sua caracterização: a não delegação da soberania, a irrevogabilidade da soberania, a perpetuidade da soberania e a característica da soberania como um poder supremo.

Foi, assim, na categoria do Estado moderno, que se consolidou no âmbito das relações políticas, o princípio da territorialidade e das diferentes obrigações da sociedade, bem como a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político, nascendo os traços essenciais desta nova forma de organização política soberana (BOBBIO; et.al., 1991). O Estado moderno passa a se fundar na única e unitária estrutura organizativa formal da vida associada, estabelecendo a paz interna, eliminando o conflito social, normalizando as relações de força através do exercício monopolístico do poder enquanto soberano.

Frente à realidade contemporânea dos processos de globalização anteriormente apresentados, constata-se uma diversidade de visões de autores quanto ao significado atual da soberania. Segundo Bonavides (2000), a maior parte dos autores entende que a soberania é um dado histórico e representa apenas determinada qualidade do poder do Estado, qualidade esta que nem sequer constitui elemento essencial ao conceito de Estado, podendo mesmo existir Estado sem soberania, para alguns. Bonavides (2000) considera, porém, que, aceitar a soberania como qualidade do poder, elemento relativo não essencial ou categoria histórica, arredando-se das posições rígidas dos que costumam tomá-la em termos absolutos, não deve, por outro lado, significar que se professe a opinião contrária de outros autores, a exemplo de Duguit, dentre outros, que, com maior ou menor intensidade, buscam eliminar por inteiro da teoria do Estado o conceito de soberania.

A posição de Jellineck (apud BONAVIDES, 2000, p.125) é a mais seguida na “[...] doutrina contemporânea do direito público [...]”, considerando o aspecto histórico-relativista da soberania, e conceituando-a como a capacidade do Estado a uma autovinculação e autodeterminação jurídica exclusiva, corrigindo o principal obstáculo da doutrina francesa clássica que fazia da soberania um poder absoluto, ilimitado e incontrastável. A soberania seria vista como um conceito histórico porque a antiguidade o desconheceu em suas formas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

de organização política. A soberania seria também vista como um conceito relativo, porquanto apresentou variações de significado político real de acordo com as capacidades (políticas, militares, diplomáticas) dos diferentes Estados.

Por outro lado, sob o ponto de vista jurídico, consoante Silva e Gonçalves (2005), o conceito de soberania está relacionado à noção de igualdade formal entre os Estados. Modernamente esse princípio está assentado nos termos sob os quais a ONU funciona: Estados considerados iguais entre si respeitam e reconhecem a natureza legal dos demais Estados; honram sua inviolabilidade política e territorial; admitem o direito de cada Estado de optar por sistema político, social econômico e cultural próprios. Convergindo com a visão de autores que entendem a soberania como um conceito relativo, Silva e Gonçalves (2005) enfatizam o caráter não absoluto deste conceito, complementando que o mesmo se transforma de acordo com as experiências históricas. Acrescentam que os conceitos de Estado, soberania e território, essenciais para o estudo e a prática das RI, não são conceitos estáticos, pois se originam de definições socialmente construídas. Destarte, os autores enfatizam a necessidade atual de questionamento das implicações normativas do conceito de soberania e as conseqüências do processo de globalização e interdependência, para sua efetiva validade conceitual e analítica. Por outro lado indicam ainda que existe evolução no tempo dos critérios e requisitos necessários para o reconhecimento da soberania de um Estado por parte da comunidade internacional: o primeiro requisito para reconhecer-se um Estado soberano referiu-se ao controle que um Estado exerce sobre um território definido com alguma legitimidade popular; mais adiante referiu-se à capacidade do Estado de cumprir suas obrigações e contratos internacionais (particularmente aqueles ligados aos direitos de propriedade) e a existência de formas democráticas de governança. Além disso, de um ponto de vista crítico e construtivista (Biesteker, 2001), sabe-se que a prática das relações internacionais mostra que, a despeito do princípio legal de não intervenção, ocorre a intervenção das grandes potências nos assuntos domésticos dos Estados menos poderosos.

A evolução dos princípios de soberania (muito breve e esquematicamente resumidos neste item) abre, assim, caminhos para questionamentos normativos. Mais recentemente, assuntos de ordem tipicamente doméstica, particularmente aqueles que envolvem a proteção dos direitos individuais, tornam-se áreas de embate sobre a validade e a extensão do direito de soberania. Assim, a violação dos direitos humanos de seus próprios cidadãos gera questionamentos: de um lado, sobre o direito de um Estado de não responder aos clamores internacionais sob a tutela do princípio da soberania doméstica, e de outro, sobre o direito ou

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

mesmo o dever da comunidade internacional de promover intervenções humanitárias em tais casos. Constatando a presença de uma crise contemporânea do conceito de soberania, Bonavides (2000), aponta que esta envolve aspectos fundamentais, enfatizando:

- A dificuldade de conciliar a noção de soberania do Estado com a ordem internacional, de modo que a ênfase na soberania do Estado implica sacrifício maior ou menor do ordenamento internacional e vice-versa; a ênfase no ordenamento internacional se faria com restrições de grau variável aos limites da soberania, há algum tempo tomada ainda em termos absolutos;
- A crise se manifesta sob o aspecto e a evidência de correntes doutrinárias ou fatos que ameaçadoramente patenteiam a existência de grupos e instituições sociais concorrentes, as quais disputam ao Estado a sua qualificação de ordenamento político supremo, enfraquecendo e desvalorizando a idéia de Estado.

Badie (2000), por sua vez, apresenta uma visão radical e preconiza a agonia de um modelo de Estado-nação, argumentando que a soberania é hoje uma ficção, muitas vezes contornada ou violada, sendo apenas um princípio dentre outros, realidade esta que se evidencia em muitos exemplos reais, a exemplo do desmatamento da Amazônia, onde ninguém se surpreende quando o Brasil é admoestado por outros países por praticá-lo. O autor considera que há, na contemporaneidade, um entrelaçamento entre o público e o privado, com Estados e empresas cada vez mais em interação e as estratégias de investimento mostrando-se cada vez mais complexas. Esta interdependência suscitaria construções solidaristas das mais diversas, exigindo uma gestão global que recusaria por si mesmo a idéia de soberania, a exemplo de redes informais, conferências mundiais e organizações não governamentais com valores partilhados em comum, exaltação dos bens comuns da humanidade, materiais ou simbólicos. Além disso, a proteção ao meio-ambiente, questões demográficas e da pobreza deixaram de ser compatíveis com uma gestão particular dos bens públicos e exigiriam outros métodos.

Sob o ponto de vista do autor, surge aqui uma questão que ultrapassa o problema da compatibilidade para atingir o da eficácia: será que a soberania é útil ou necessária hoje, num mundo onde se inventam cada vez mais fórmulas de integração e de gestão mundializada?

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Outro dado contemporâneo mostra ainda que os fluxos transnacionais suscitam dinâmicas de integração que também já se dirigem para uma nova "gramática da globalização".

Um ponto de destaque trazido pelo autor refere-se à contradição perigosa verificada contemporaneamente quando o Estado sofre uma concorrência cada vez maior no cumprimento da sua missão, por atores que, paradoxalmente, estão cada vez mais ligados, isto é, o Estado é levado a agir em contradição com o próprio princípio que o fundamenta e a aceitar coexistir com atores que escapam à sua soberania. Badie (1995, apud MILANI; LANIADO, 2006, p.494) "destaca que a globalização e os transnacionalismos colocam em xeque a soberania, a autoridade do Estado e a noção de território nacional que passa a ser contestado por identidades infranacionais, processos de integração regional e pelo direito comunitário". É evidente que haverá distintas formas de contestação da soberania estatal, variando igualmente em função das próprias capacidades do Estado contestado. A soberania, mais além de um princípio formal, é também um campo político de conflitualidades e negociações entre sociedades do Norte e do Sul, entre Estados mais poderosos e periféricos do sistema internacional.

Outro aspecto relevante do mundo contemporâneo trazido à reflexão por Badie (2000) indica que antes a soberania conduzia à irresponsabilidade para com o outro, diferentemente de hoje, quando a realidade já conduz à uma visão da soberania frente a um debate com a responsabilidade e a ética. Os Estados seriam hoje cada vez mais responsáveis pela ordem mundial, visto que se encontram em interdependência crescente e que os bens coletivos ou globais são cada vez em maior número. Assim, o Estado deve integrar hoje uma responsabilidade que o compromete perante o exterior, mas ainda sem definição de fundamentos, limites e modalidades deste exercício. Surgem assim questões concretas ainda sem respostas tais como "até que ponto se pode ingerir nos assuntos de um Estado pobre?", ou "a partir de que limiar? Ou ainda "como conceber a fronteira entre responsabilidade e poder?".

Destarte, na visão do autor, a soberania perde hoje sua utilidade em termos absolutos e tem que coexistir com outros princípios, especialmente o da responsabilidade, considerando ainda que hoje se sobrepõe uma cultura que cada vez mais considera razoáveis as suspensões de soberania e um conjunto de práticas que decidem sobre esse uso em função de um jogo diplomático que se mantém preso ainda aos ditames do poder.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

> A responsabilidade é regularmente desafiada por efeito do jogo do poder e por uma multiplicidade de atores portadores de legitimidade e de racionalidade concorrentes. Desse desafio permanente pode emergir uma nova inteligibilidade do real (BADIE, 2000, 129).

Para Badie (2000), o que se evidencia hoje é uma nova concepção da política internacional que delibera sobre o pronunciamento da falência de um Estado, onde se pressente uma responsabilidade embrionária atrás da qual se mostram arbitragens realizadas em termos de poder, a exemplo do Conselho de Segurança da ONU que autoriza que alguns Estados membros sofram intervenção. Nessa nova concepção da política internacional, o autor entende que se mostram elementos de vanguarda de uma nova gramática das relações internacionais segundo a qual a soberania não é mais um ponto fixo, mas sim um elemento permanente de negociação, amplamente utilizado pelos governantes.

A soberania também é negociada em mecanismos de internacionalização privada com firmas transnacionais. É assim que ocorre a privatização de alfândegas, segurança, defesa, infra-estruturas (especialmente aeroportos e transporte aéreo). A falência do Estado conduz também a uma apropriação parcial da sua soberania pelas organizações internacionais, especialmente aquelas especializadas no financiamento multilateral do seu desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial que reforça no seu discurso a primazia dada ao mercado.

Badie (2000), ressalta igualmente, que o discurso identitário é anti-soberanista, acrescentando que as mobilizações identitárias flagrantes na atualidade, quando se banalizam, constituem uma crise interna dos sistemas políticos e também são criadoras de desordens e de guerras que se voltam contra o contrato social e atacam a idéia do laço social construído, destruindo comunidades políticas, o principio da territorialidade e das fidelidades cívicas. O autor destaca que o comportamento de milhões de pessoas dispostas a morrer em nome de ficções étnicas, etno-religiosas ou etnolinguisticas sugere que o Estado não tem a faculdade de integração universal que por vezes lhe atribuem e que a gramática clássica da soberania perde a sua virtude reguladora e a sua credibilidade, constituindo-se hoje em uma ameaça para o político.

Para Badie (2000), a recomposição do sistema internacional supõe uma reinvenção do político levando em conta as “soberanias traídas e as perdidas” e preparando outros modos de sociabilidade, de integração e de comunalização que, através do principio da responsabilidade marcariam o renascimento ainda incerto do político.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Figura 1.3: Elementos que conduzem à abolição da soberania, na visão de Badie (2000)
Elaborado pela autora

Opostamente a Badie (2000) preconizando o fim de um modelo de Estado nacional, outros autores consideram que há um mito de que o poder e as relações de poder se deslocaram hoje e argumentam que o Estado deve continuar a ter a sua centralidade, ainda que com um alargamento e uma redefinição das categorias existentes, com um processo de ressignificação e de discussão de conteúdo com respeito à sua legitimidade na resolução de problemas contemporâneos, entendendo-se aqui questões como cidadania, representação, empoderamento e reforço da sociedade civil. Velasco e Cruz (2004), por exemplo, reconhece o papel marcante do Estado como ator do sistema internacional hoje, ainda que com perda de soberania e poder. Para o autor, existem três momentos de contradição que dinamizam o moderno sistema internacional, quais sejam:

- Em um primeiro momento, a ordem internacional clássica prevaleceria com os Estados soberanos e os jogos de poder;
- Em um segundo momento, haveria uma afirmação crescente do componente universalista do sistema internacional: a soberania passa a ganhar novo significado, limitada pela difusão de princípios normativos

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

cujo referente é a espécie humana, os seja, a condição humana estaria agora sendo vista acima da soberania dos Estados;

- Em um terceiro momento, no qual ainda estaríamos ingressando hoje, estes princípios se realizariam como valores universalmente compartilhados e forma indisputada de organização das comunidades políticas.

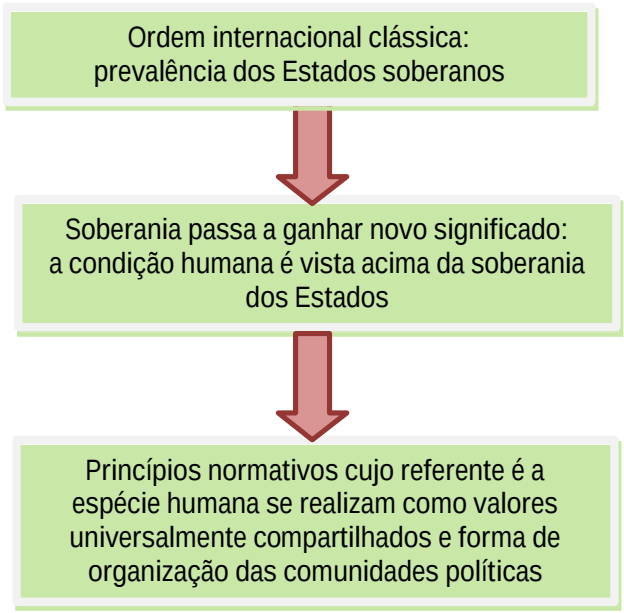

Figura 1.4: Momentos do declínio da soberania

Fonte: Elaborado com base na visão de Velasco e Cruz (2004)

Por sua vez Dupas (2001) considera que, enquanto o mercado internacional se unificou, a autoridade estatal se enfraqueceu. Admite o esgotamento dos Estados nacionais no sentido clássico, como fruto dos efeitos negativos do capitalismo global que levam as corporações a descobrirem um novo espaço que rende altos dividendos em imagem pública e social. Para ele, constata-se o desejo dos governos em “empurrar” para o âmbito privado a responsabilidade e os destinos da desigualdade evidenciada no mundo contemporâneo. Similarmente a Ianni (1996), Dupas (2001), argumenta também na direção do declínio do estado-nação frente à globalização, e enfatiza ainda a expansão das empresas, corporações e conglomerados transnacionais, articulada com a nova divisão internacional do trabalho e a emergência das cidades globais. Dupas (2001) considera que o Estado-nação começa a ser obrigado a compartilhar ou aceitar as decisões e diretrizes de centros de poder regionais e mundiais e, assim, a soberania nacional passa a ser crescentemente tutelada, regulada ou

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

administrada. O Estado-nação, na visão do autor, é levado a limitar e orientar os espaços da cidadania e, por outro lado, as estruturas globais de poder são levadas a limitar e orientar os espaços da soberania nacional. O exercício da cidadania tem sido delimitado pelo jogo das forças que preponderam em escala global.

Focalizando o impacto da globalização na soberania, Milani (2000) aponta que segundo alguns partidários da ideologia do pleno mercado, os Estados seriam desempossados dos seus poderes e de sua vontade de intervenção econômica e social, e as funções públicas seriam reduzidas à manutenção da ordem, à segurança dos cidadãos e bens, ao monopólio da violência legítima e à defesa exterior. O mercado transnacionalizado seria capaz de conduzir sozinho e diretamente a gestão mais eficaz dos recursos. Argumenta, porém, o autor, que o Estado não é apenas esta estrutura de regulação mínima que permite o funcionamento da sociedade civil, considerando que ele é também a força que modula a globalização. Além disso, o Estado é também, um agente da transnacionalização, apesar das ambigüidades desta função. Ele é igualmente chamado para estabelecer políticas ou intervenções apropriadas dos poderes públicos para corrigir as deficiências ou disfunções do mercado, quando este se mostra regularmente incapaz de solucionar fatores externos, a exemplo da viabilidade ecológica da atividade econômica.

Mesmo quando não é plenamente aceita como tal, a globalização transformou certamente o papel do Estado na gestão econômica nacional, vez que a economia liberalizada está acompanhada de uma erosão, freqüentemente desejada, aceita e organizada pelo Estado – da soberania política. De fato, consoante Milani (2000), se entendemos por soberania a capacidade de ser “estritamente chefe da sua casa sem ingerência externa”, então é claro que os principais atributos do Estado estão se modificando, em particular porque restam poucos domínios puramente nacionais. Os mecanismos de mercado exercem doravante uma função sempre mais importante nos processos de desenvolvimento, o papel dos poderes públicos está cada vez mais limitado a trazer à empresa um ambiente apropriado e favorável, assim como a facilitar e a encorajar a iniciativa privada, apesar desta função não ser um papel passivo ou indireto.

Um ponto importante destacado por Ianni (1996) no contexto globalizado refere-se ao desenvolvimento de estruturas de poder propriamente globais que expressam as configurações, os movimentos e as contradições no âmbito da sociedade global, estas não prescindindo, porém, das estruturas de poder nacionais e regionais, dos sistemas regionais de

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

integração econômica e dos blocos políticos, algumas vezes apoiando-se nelas e, em outras, combatendo-as. Corroborando com a visão de muitos autores no que tange ao enfraquecimento do Estado-nação, Ianni (1996) considera que as estruturas de poder globais estão além de soberanias e cidadanias nacionais e regionais e acrescenta que as mesmas parecem desterritorializadas, pois deslocam-se ao acaso das suas dinâmicas próprias, descoladas de bases nacionais, do jogo de relações entre estados nacionais e reterritorializam-se em outros lugares.

Nesse contexto, Font e Rufi (2006) desenvolvem sua visão de globalização particularmente importante nesta pesquisa, traçando uma interação escalar entre este conceito e o de localização. Consideram que o Estado aqui experimenta uma dupla cessão de soberania econômica, política e cultural em direção a instâncias superiores, ou seja, organizações paraestatais, transnacionais e agentes de globalização em geral, e, por outro lado, com instâncias inferiores, basicamente regiões e cidades. Na visão dos autores, a dupla cessão de soberania por parte do Estado ocorre porque o novo sistema mundial outorga aos Estados menor capacidade de intermediação do que em épocas anteriores, apesar do Estado continuar sendo imprescindível, em muitos sentidos, inclusive para a própria globalização.

Figura 1.5: Cessão de soberania pelo Estado na visão de Font e Rufi (2006)
Elaborado pela autora

Frente à diversidade de pontos de vista, percebe-se que os autores compartilham da visão de uma necessária re-significação da soberania, ainda que em distintos graus, que vão desde a mais radical supressão do Estado-nação à sua permanência com redução de poderes. Diante da inegável realidade contemporânea, constata-se de fato que a expansão dos processos de globalização e a interdependência crescente acabam erodindo ainda mais as

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

fronteiras entre o que é doméstico e o que é internacional, tornando cada vez mais difusas as discussões acerca da validade e da extensão do princípio de soberania nacional.

1.3 O SISTEMA INTERNACIONAL E SEUS DIVERSOS ATORES

Merle (1981) define o sistema internacional como:

> [...] o meio onde se processam as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte do conjunto das interações sociais que se processam na esfera do internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos (MARCEL MERLE, 1981, apud PECEQUILO, p. 38).

Por seu turno, oferecendo uma conceituação genérica para o que seria um sistema, Pecequilo (2004) afirma que um sistema é um conjunto de relações entre atores, colocados em um meio específico, com um certo grau de interdependência entre si e submetidos a um certo modo de regulação. Uma forma simples de conceber o sistema internacional seria como o ambiente no qual se desenvolvem as relações internacionais.

Com base na visão do que consiste o sistema internacional, necessário se faz definir quem seriam os atores aí inseridos. Derivando do latim, da palavra *actore*, o termo, no seu sentido etnológico, significaria o agente do ato, aquele que atua, interpreta, e desempenha um papel previamente definido (Holanda Ferreira, 1980). Partindo desta definição, Oliveira afirma que:

> Ator é o agente do ato internacional, aquele que participa das relações internacionais e da dimensão dinâmica da sociedade internacional, cuja realidade é formada por um elenco de atores sociais que ali atuam e se relacionam, influenciando-se mutuamente e interando-se em cooperação ou em conflito (OLIVEIRA, 2007, p.183).

A definição de ator para Marcel Merle (1995, p.17, apud FRONZAGLIA, 2004, p.3, grifo nosso) consiste em "*personnes, physiques ou morales, privées ou publiques, individuelles ou collectives, qui apportent leur contribuition aux différents aspects de l'activité international*"[5]. Frente a esta definição, a diversidade de atores internacionais mostra-se extremamente ampla; tais atores foram surgindo ao longo dos séculos e evoluindo através dos contextos históricos e necessidades humanas da época. Esta lista incluiria o

[5] "Pessoas, físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, individuais ou coletivas, que levam suas contribuições aos diversos aspectos da atividade internacional" – Tradução da autora.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Estado Nacional com suas várias unidades componentes, ou seja, as unidades subnacionais (cidades, estados, regiões, províncias ou outros poderes públicos locais), além das organizações internacionais e das forças transnacionais (empresas multinacionais e agrupamentos distintos como confessionais, profissionais, filantrópicos e políticos), incorporando-se ainda, a essa lista, partidos políticos, sindicatos e outras associações e organizações locais.

Na década de 1990, o sistema internacional apresentou mudanças de configuração já profundamente debatidas pela literatura, a qual admite a existência de uma "crise do sistema internacional" no contexto de um mundo que deixa de apresentar "polaridades definidas" com base nas duas grandes potências hegemônicas no mundo à época, os EUA e a URSS, e parte para uma realidade política global que poderia ser designada como um sistema de "polaridades indefinidas" . O sistema com o qual a contemporaneidade convive é complexo e multi-atorial, podendo-se entendê-lo como tendo nos Estados os seus centros nevrálgicos, mas havendo interação entre os diversos atores que nele atuam. [6]

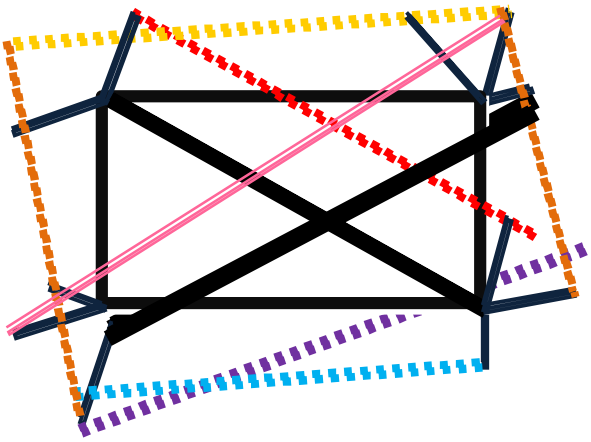

Figura 1.6: Representação gráfica do sistema internacional multi-atorial contemporâneo e suas relações entre os atores.
Fonte: Extraído de Nicholson (1994).

Pecequilo (2004) argumenta que são as ações e interações entre esses atores que definirão o perfil e as transformações do ambiente internacional e que por ele podem ser afetados. Consoante Tostes (2004), novos atores são novos *players* no campo das relações internacionais e com eles surgem novos processos de atuação política, tais como associativismos transnacionais, identidades transnacionais, ações em rede, etc.

[6] NICHOLSON, Michael. « L´influence de l´individu dans le système international. Considérations sur les structures ». In: GIRARD, Michel. *Les individus dans la politique internationale*. Paris: Economica, 1994.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Merle (1995, apud FRONZAGLIA, 2004) vê a anarquia como a característica essencial do sistema internacional, o que o distinguiria do sistema doméstico, entendendo a anarquia como "a ausência de um governo e de leis que definem os parâmetros de comportamento e regulagem de um determinado espaço para prover a ordem". Para este autor, o poder será o definidor das relações internacionais e, no sistema internacional, a ordem nasce das relações que se estabelecerão entre os atores; na dinâmica destas, predominaria a lógica do comprometimento e da sobrevivência, havendo choque de interesses, o que oscilaria entre a cooperação e o conflito, conforme o contexto e os atores envolvidos. Posteriormente, esta lógica altera-se, predominando a hipótese da cooperação, sendo, porém, a anarquia, a origem do sistema internacional unanimemente, conforme argumentado por Pecequilo (2004), sustentando-se nas reflexões do realismo clássico, para depois superá-lo e contestá-lo.

Merle (1995, apud FRONZAGLIA, 2004) ressalta que os Estados são os sujeitos do direito por excelência, vez que podem assumir e cumprir obrigações e têm legitimidade para tanto, e em função desta posição privilegiada de sujeitos de direito, são considerados pelo autor como os principais atores das relações internacionais. Para Merle, o Estado é "capaz de exercer direitos e assumir obrigações exigidas pelo Direito Internacional", devido à sua personalidade legal internacional.

Importante notar que as condições de ser ator internacional estão vinculadas às necessidades concretas e temporais, ou seja, estão diretamente ligadas à agenda internacional, o que faz do conceito de ator algo relativo e temporal. Frente a estas características, Barbé define ator internacional como:

> [...] a unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo) que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia (BARBÉ, 1995, p.117 apud OLIVEIRA, 2007, p.184).

Para Oliveira (2007), o ator internacional assim se qualifica por dispor da capacidade de participar de relações significativas do ponto de vista internacional e enfatiza que nem todo agente em suas relações internacionais se reveste desta característica, acrescentando ainda que nem todos os fenômenos internacionais são importantes às relações internacionais. Nesta linha de visão, são as relações internacionais importantes que selecionam os atores com capacidade para desempenhar os papéis de agentes dos atos, ou seja, de atores internacionais desse contexto social. Na seqüência do pensamento da autora, esta aponta outras definições da categoria de ator internacional que se fixam na habilidade do agente em cumprir funções

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

determinadas e objetivos propostos pelo sistema internacional nas diversas esferas, comerciais, econômicas, financeiras, militares, culturais, ecológicas, etc, onde as políticas de realização são muitas e diversas. Isto não significa que todo ato internacional confira igual identidade ao ator de sua realização, o que dependerá da sua influência e do seu grau de poder na questão que se mostra em jogo, vez que as condições de ser ator internacional estão ligadas à agenda internacional.

Não pretendemos aqui esgotar as discussões teóricas sobre o *actorness* e a agência na definição dos atores das relações internacionais. Salientamos em breves termos, que os autores têm utilizado critérios diversos para classificar os vários tipos de atores internacionais, dentre estes, a natureza territorial e funcional, o grau de importância e o seu grau de autonomia. O critério de natureza territorial e funcional seria uma das mais simples categorizações na visão de Oliveira (2007) e distingue como atores territoriais aqueles que têm sua existência e atuação reguladas pelas limitações de domínio e ocupação efetiva de um espaço geográfico, considerando aqui o Estado o mais importante ator territorial. Já a classificação de atores funcionais seria decorrente da capacidade e da eficácia que devem apresentar no desempenho de certas tarefas ou funções básicas junto ao sistema internacional, aportando soluções para problemas internacionais, independentemente do âmbito espacial onde estas ações são realizadas. Como atores funcionais são citados com primazia as organizações internacionais e as organizações não-governamentais.

Já Pecequilo (2004) aponta duas macro-categorias de atores internacionais: os atores estatais, referindo-se aos Estados, e os não-estatais, estes se referindo às Organizações internacionais ou Intergovernamentais (OIGs) e às Forças Transnacionais (FTs). Outra tipologia apresentada por Oliveira (2007) adota o grau de importância dos atores internacionais frente ao sistema internacional e considera aqui duas classes: atores primários ou principais, estes incluindo os Estados e certas organizações internacionais supranacionais; atores secundários ou de menor porte que se voltam para os demais grupos sociais que possuem certa capacidade de atuação no sistema internacional. Esta tipologia vem recebendo muitas críticas devido às suas limitações, bem como à evidência do paradigma estato-cêntrico como categoria de validade universal que identifica as relações internacionais como a própria atuação do estado, não considerando a relevância dos demais atores internacionais, em especial, as empresas transnacionais e suas relações recíprocas com os demais grupos sociais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

O grau de autonomia operativa externa sem a mediação de outros atores internacionais, associado à perspectiva de coesão interna constitui a base de outra tipologia de atores internacionais (OLIVEIRA,2007). A coesão interna aqui refere-se à estabilidade dos vínculos existentes entre os membros do grupo social de um lado, e da ordem de prioridades relativas aos interesses dos grupos em geral e dos interesses particulares dos seus membros, de outro. Nesta tipologia estariam duas classes de atores internacionais, os quais correspondem a modelos ideais weberianos: os integrados, que apresentam grande estabilidade de vínculos estabelecidos entre seus membros conseqüente aos interesses comuns entre os membros, além de supremacia dos interesses coletivos sobre os particulares destes, produzindo elevado nível de autonomia decisória e de execução no plano internacional, aparecendo como unidades sociais de decisão e de atuação frente aos demais atores internacionais; e os agregados que se caracterizam por apresentar um frágil grau de estabilidade interior, associado a uma escassa autonomia decisória e de operacionalidade no âmbito internacional, com pouca unidade interna devido à fragmentação dos interesses dos membros.

A abordagem transnacional inova ao adotar um ponto de vista mais amplo e flexível que as abordagens clássicas, entendendo que o Estado e a territorialidade perdem a exclusividade na análise dos atores internacionais. OLIVEIRA (2007) apresenta aqui uma tipologia dentro desta abordagem que distingue os atores internacionais através de duas grandes categorias (atores públicos e atores internacionais privados), o que compreenderia em suma, a identificação de seis grupos de atores internacionais. Na categoria de atores públicos, estariam os Estados, os atores governamentais intergovernamentais e os atores governamentais não-centrais, enquanto que a segunda categoria de atores internacionais privados compreenderia os atores não-governamentais interestatais, grupos privados interestatais e os indivíduos.

Os Governos não-centrais são os governos das unidades que compõem a federação, podendo referir-se aos seus estados-federados, cantões, províncias, *Landers*, etc..,cujo envolvimento na esfera internacional gera grandes questionamentos acadêmicos na atualidade. A denominação dos atores governamentais não-centrais (GNC) não é alvo de consenso entre os diversos autores, havendo muitas variações nas denominações adotadas. Alguns autores preferem o uso do termo unidade subnacional, indicando que estas encontram-se situadas num patamar inferior ao do Governo Central (GC), e outros propõem o uso de outros termos, dentre eles, o termo unidade infranacional, ao invés de subnacional. É o caso

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

de Tatiana Prazeres (2004), que argumenta que a expressão subnacional não seria a mais exata para denominar o fato, pois que dessa forma toma-se como equivalentes Nação e Estado, considerando assim mais apropriado a expressão sub-estatal. Não obstante, a expressão subnacional já se encontra consagrada pela literatura, sendo amplamente usada e será portanto adotada por este trabalho, bem como a denominação de atores governamentais não-centrais (GNCs).

A ampliação na atuação dos governos subnacionais ocorre de diferentes modos e com intensidade variável, exercendo funções de coordenação, articulação, negociação, mobilização e indução dos agentes envolvidos nos processos de integração regional (MARIANO, 2002). O governo subnacional é visto como uma organização formal com limites territoriais, população e funções definidas. Em princípio, a esfera subnacional é um meio para que o sistema alcance suas finalidades e as defina. Seu objetivo é prestar serviços à população a qual se refere, mas também incorpora tarefas que beneficiam o sistema federal e geram produtos políticos.

Um elemento importante a ser considerado refere-se ao fato de que os governos subnacionais não são considerados pelo direito internacional público como atores reconhecidos como legítimos desse sistema. Portanto, sua participação *a priori*, deve ser realizada por meio das instituições federais competentes. Apesar desta realidade, como veremos a seguir, Rodrigues (2004a) aponta que vêm sendo realizadas novas relações entre municipalidades, províncias, regiões, intra e interblocos regionais, até mesmo continentes, visando a intensificar intercâmbios, negociações, acordos e atividades conjuntas, estas se desenvolvendo ou contornando a legalidade ou com aval manifesto ou velado das instâncias governamentais nacionais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

1.4 O ESTADO, AS CIDADES E A NOVA GEOGRAFÍA DO PODER

1.4.1 A nova geografia do poder

No bojo das discussões sobre os novos atores internacionais nos processos de globalização, Castells (1999, apud MARIANO, 2002) considera que se estaria vivenciando a ascensão das localidades (cidades, regiões e estados) como centros de decisão na promoção do bem-estar social, de inserção internacional e do desenvolvimento. A nova lógica internacional apresenta-se marcada pela ascensão das localidades, que ganham importância na definição dos rumos da política externa dos países, porque a implementação das decisões tende a ser cada vez mais descentralizada, assim como seus efeitos.

Desta forma, motivadas pelos desafios que a globalização impôs às economias nacionais, e forçadas pelo declínio das políticas centralizadas de desenvolvimento regional, e pela necessidade de inserção em redes formadas a partir dos regimes internacionais, as cidades, províncias e estados-federados se configuram como atores de presença internacional cada vez mais intensa. Cada vez mais atualmente as cidades assumem um papel de liderança, vez que é nos grandes centros urbanos onde se concentram os recursos humanos, tecnológicos e financeiros, com a liberalização da economia mundial e, diferentemente do período anterior quando funcionavam como centros de comércio e de produção industrial, as metrópoles passam a operar de quatro maneiras distintas (SEMPLA, 2000, p.18, apud GASPAR, 2005):

- centros de comando e controle da economia mundial;
- lugares-chave para finanças e empresas se serviços transnacionais;
- locais de produção, incluindo-se a produção de inovações e de tecnologias;
- mercados para os produtos das inovações produzidas.

Gaspar (2005) salienta que a proporção do produto econômico gerado pelas cidades, na maioria delas, é superior à sua participação urbana no total da população nacional, a exemplo da Cidade do México que abriga 14% da população nacional e responde com 34% do PIB mexicano ou da Região Metropolitana de São Paulo que abarca 10% da população nacional e participa com nada menos que 40% do PIB brasileiro, situação similar à de Bangkok na Tailândia, a qual responde por 40% do PIB do país, porém concentra apenas uma parcela de 10% da população (UN-HABITAT, 2004, apud, GASPAR, 2005).

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

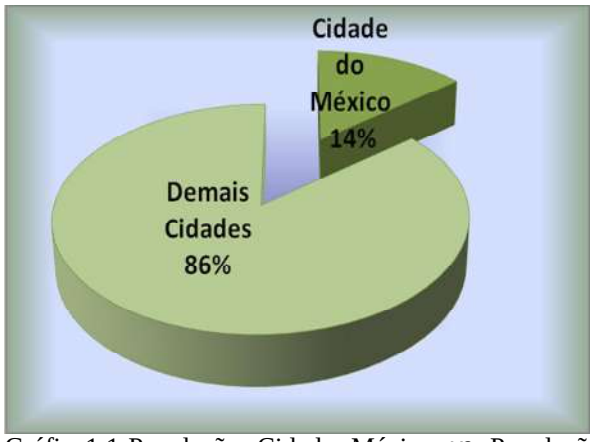

Gráfico1.1-População Cidade México *vs* População do País Fonte: Baseado no UN-HABITAT, 2004

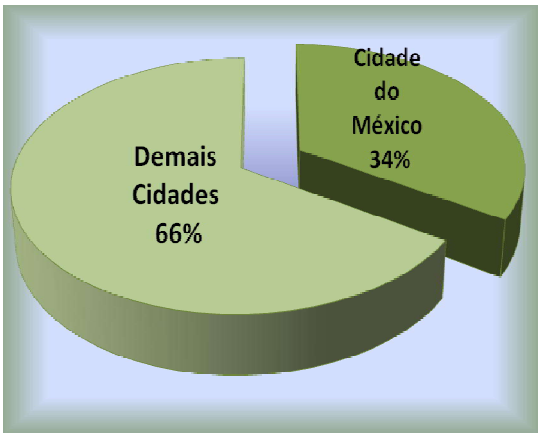

Gráfico 1.2-PIB Cidade México *vs* PIB País

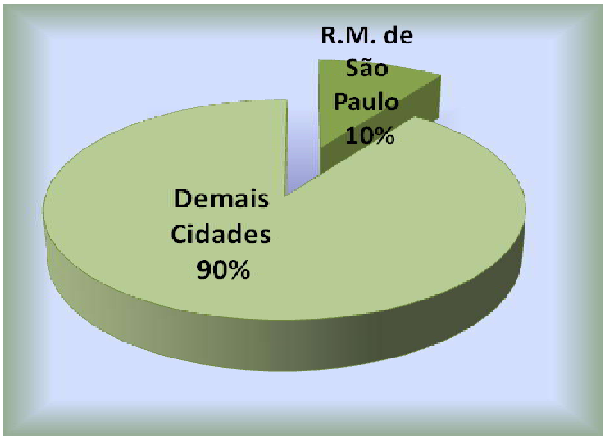

Gráfico 1.3-População R.M. de São Paulo *vs* População do País.

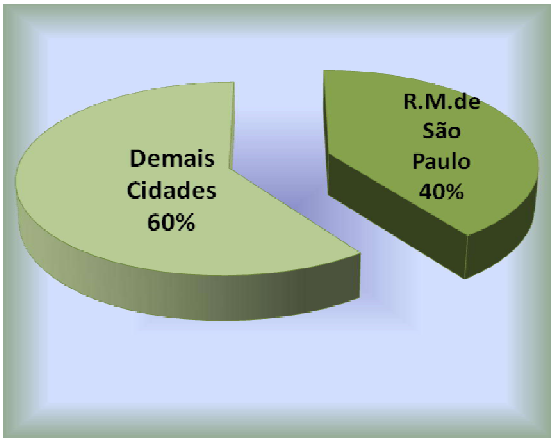

Gráfico 1.4- PIB R.M.de São Paulo *vs* PIB País

Nos EUA, prevê-se que, até o ano de 2050, mais da metade do crescimento populacional do país e dois terços do seu crescimento econômico ocorrerão em apenas oito áreas metropolitanas emergentes, como a megalópole Boston-Washington. Consoante Gaspar (2005), esses pólos urbanos unidirecionais, chamados de “cidades mundiais” ou “cidades-regiões” com complexas redes de empresas, são lugares estratégicos para a produção de funções especializadas na economia política internacional.

Corroborando com a visão de Gaspar, Sassen (2004, p.46-47) aponta que “as grandes metrópoles são espaços estratégicos de poder na economia mundial, onde se maneja o sistema global”. De acordo com seus estudos, está se desenhando hoje no mundo uma geografia distintiva de poder, com contornos ainda imprecisos e de difícil previsibilidade, mas integrada por lugares estratégicos, que seriam as cidades mundiais, que emergem como uma nova

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

geografia de centralidade. Como principais componentes desta nova geografia do poder, que confrontam os Estados nacionais, Sassen (2004) cita quatro elementos (vide Figura 1.7):

- As tendências de dispersão global associadas com a globalização e a telemática; esta dispersão mundial de fábricas, escritórios, negócios de serviços ocorre dentro de estruturas corporativas altamente integradas que têm fortes tendências para a concentração do controle e a obtenção de lucro. Ressalta-se ainda que uma proporção muito alta do comércio internacional é na verdade, comércio dentro de grandes empresas multinacionais (de 40% a 60%), o que permite o controle e o monopólio da renda, trazendo assim fortes implicações para a territorialidade e a soberania.

- A dinâmica que conecta a dispersão das atividades econômicas com o aumento das funções centrais é chave para esta análise. Em termos de territorialidade, significa que a economia espacial criada pela globalização se estende mais além da capacidade regulatória de um só Estado, porém que as funções centrais estão desproporcionalmente concentradas em territórios nacionais dos países desenvolvidos.

- Os novos regimes legais privatizados, que emergiram para conduzir transações comerciais transfronteiriças, vez que as empresas que operam transnacionalmente necessitam assegurar as funções que tradicionalmente tem exercido o Estado na esfera nacional da economia, tais como garantir os direitos de propriedade e os contratos; porém, na medida em que a globalização econômica estende a economia mais além dos limites do Estado-Nação, e portanto, da sua soberania, parece que esta garantia se encontra ameaçada.

- A crescente importância do espaço eletrônico: Sassen (2004) alerta aqui que a digitalização de um número cada vez maior de atividades econômicas apresenta um desafio, não apenas ao aparato regulatório existente do Estado, mas também às instituições do setor privado que são cada vez mais dependentes das novas tecnologias, o que poderia levar a uma crise de controle.

Um aspecto relevante a enfatizar, decorrente de resultados de estudos, é que as cidades, especialmente as maiores delas, geram índices mais elevados de produtividade e maior renda *per capita* nos territórios onde estão inseridas, detendo assim uma participação decisiva na

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

contabilidade dos países nos quais estão localizadas (UN-HABITAT, 2004, p.15, apud, GASPAR, 2005, p.4).

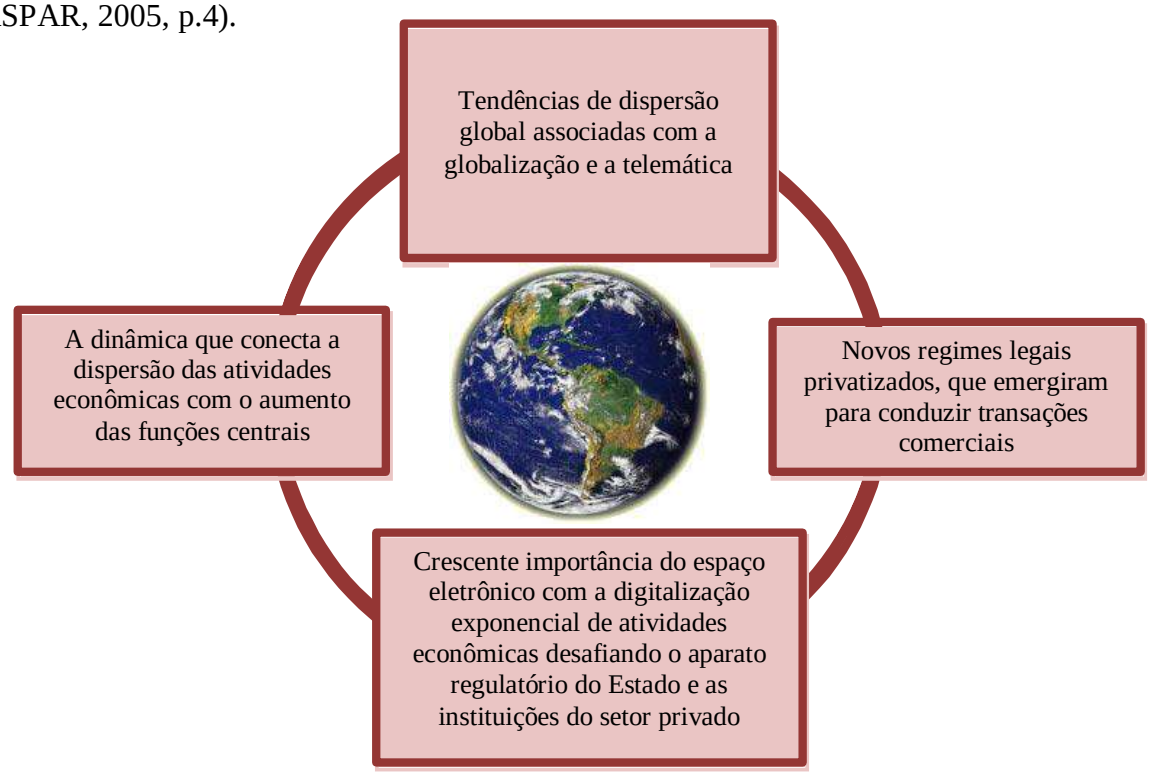

Figura 1.7: Componentes da nova geografia do poder.
Fonte: Elaborado pela autora com base na visão de Sassen (2004)

Na mesma linha de pensamento dos autores já citados anteriormente neste tópico, Romero (2004) argumenta que os últimos anos mostram um crescente envolvimento das cidades na arena internacional, enfatizando que este fenômeno representa uma nova dimensão nas relações internacionais e, ao mesmo tempo incorpora um conceito inovador na gestão local: a projeção internacional das cidades. A autora acrescenta que até pouco tempo o padrão da gestão local era ser apenas um mero executor de obra pública, provedor de serviços básicos e regulador da vida comunitária, pelo que abordar a problemática urbana a partir da sua dimensão internacional não tinha sentido, inclusive porque o paradigma dominante das relações internacionais supunha uma separação entre o âmbito internacional e o doméstico e no sistema internacional os únicos atores públicos globais eram os Estados-Nação. Para Romero esta situação vem sofrendo uma profunda transformação, em cuja base encontram-se processos que conformam um novo marco de atuação para as cidades, enfatizando os três principais:

1. Um aprofundamento do processo de globalização que vem conduzindo à formação de um novo sistema mundial no qual se intensifica a economia, e a vida política e

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

cultural. As cidades aqui funcionam como pontos de relações, troca e produção e participam ativamente destes processos, vendo-se ao mesmo tempo afetadas por eles e sendo ainda o lugar onde se desenvolvem as economias globalizadas.

> Esta vinculação economia global-espaço local se constitui a partir de um paradoxo: enquanto que as forças globalizadoras geram um progressivo enfraquecimento do grau de territorialidade das atividades econômicas, o desenvolvimento do sistema econômico global requer um espaço organizativo e social capaz de oferecer uma série de atividades e serviços especializados. O "lugar/território" preferencial para a produção destes requerimentos da globalização são as cidades, como centros de regiões estratégicas (ROMERO, 2004, p.405).

2. A configuração de uma nova relação Estado-Nação/território subnacional, onde este último se constitui no "novo ator do desenvolvimento". No marco de um retraçado da noção e funções do Estado-Nação e das unidades territoriais subnacionais, produz-se uma fragmentação das trajetórias de desenvolvimento: as regiões e cidades não têm mais um horizonte pré-definido nem estabelecido centralmente e devem ser agora gestoras do seu próprio desenvolvimento (ROMERO; MADOERY, 1997, apud ROMERO, 2004, p.406).

3. Um avanço nos processo de integração regional que faz com que as políticas urbanas não se satisfaçam mais com uma visão de gestão limitada às fronteiras locais ou nacionais, pois os governos locais enfrentam o desafio de dar resposta à matriz de oportunidades e ameaças decorrentes do entorno imediato de integração regional, ampliando-se assim sua esfera de atuação e agregando-se às suas funções novas competências.

Figura 1.8: O novo marco de atuação para as cidades.
Fonte: Elaborado pela autora com base na visão de Romero (2004)

Neste novo marco de atuação para as cidades, os desafios requerem novas formas de gestão e um novo tipo de Estado local, entrando em crise o modelo de gestão tradicional

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

burocrático e começando a surgir modalidades inovadoras de gestão urbana, gerando novas tarefas e agregando novas competências às funções tradicionais, o que passa a constituir-se num capítulo da "nova agenda urbana" (ROMERO, 2004), pela necessidade de operar em contextos internacionalizados, globalizados e regionalizados. Incorpora-se aqui um conceito inovador na gestão: a projeção internacional das cidades.

A "nova agenda urbana" agrega temas, problemas, desafios e modalidades de gestão, alterando também a escala espacial de atuação das cidades. Incorpora-se uma nova articulação público-privada, uma maior associatividade horizontal dos municípios entre si, novos papéis econômicos e sociais e introduz-se o conceito de "planejamento estratégico urbano" como um modo de gestão que se estabelece acordando coletivamente uma visão estratégica do futuro da cidade, num cenário desejado, indicando-se caminhos para alcançá-lo.

Consoante Romero (2004), a projeção internacional como conceito incorporado na gestão urbana (com conteúdo, metas e espaço institucional próprio) é um fenômeno que vem tendendo a se generalizar recentemente, nos últimos anos, apesar de se saber que algumas cidades já desempenharam no passado um papel protagonista no cenário mundial, ou tenham uma trajetória neste sentido, particularmente as chamadas cidades globais. Focalizando o papel dos governos locais nos processos de integração regional, a experiência parece indicar que o significado e alcance da presença dos governos locais na arena internacional estão determinados em grande parte, pelas características de sua participação no "*entorno internacional imediato*"; a autora enfatiza que as cidades vêm redefinindo seu papel internacional, regional e inclusive nacional, como resposta à estrutura de oportunidades e à matriz de impactos decorrente do "*entorno imediato de integração regional*".

Para Fronzaglia (2004), dentre as transformações que, direta ou indiretamente, acabaram por favorecer uma maior participação das cidades e autoridades locais com relações internacionais, estão em especial a urbanização, a globalização, os processos de integração regional, e a internacionalização de questões políticas outrora nacionais, o que reforça a visão de Sassen (2004) frente a uma nova geografia de poder. Segundo o autor, a urbanização abre a possibilidade para uma nova dinâmica das cidades, não obstante a dinâmica das grandes concentrações urbanas apresente problemas que antes não eram tidos como de responsabilidade exclusiva dos governos locais, tais como o desemprego, a educação, a saúde, a assistência social e ainda as questões ambientais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Sob a ótica de categorias de metrópoles, à escala mundial, Rochefort (2002) aponta que alguns autores propõem uma definição segundo a amplitude de suas funções na economia-mundo. Diante desta visão, no topo estariam as “cidades globais” como Nova York, Tóquio e Londres, concentrando as matrizes das maiores empresas e controlando as finanças internacionais; na segunda posição hierárquica estariam as “grandes metrópoles internacionais” como Paris, Milão e Chicago, enquanto na última posição estariam cidades nas quais a função internacional constitui apenas um elemento no contexto de outras atividades mais ligadas ao espaço nacional e regional, tratando-se especialmente de intermediação dos verdadeiros pólos da economia mundial.

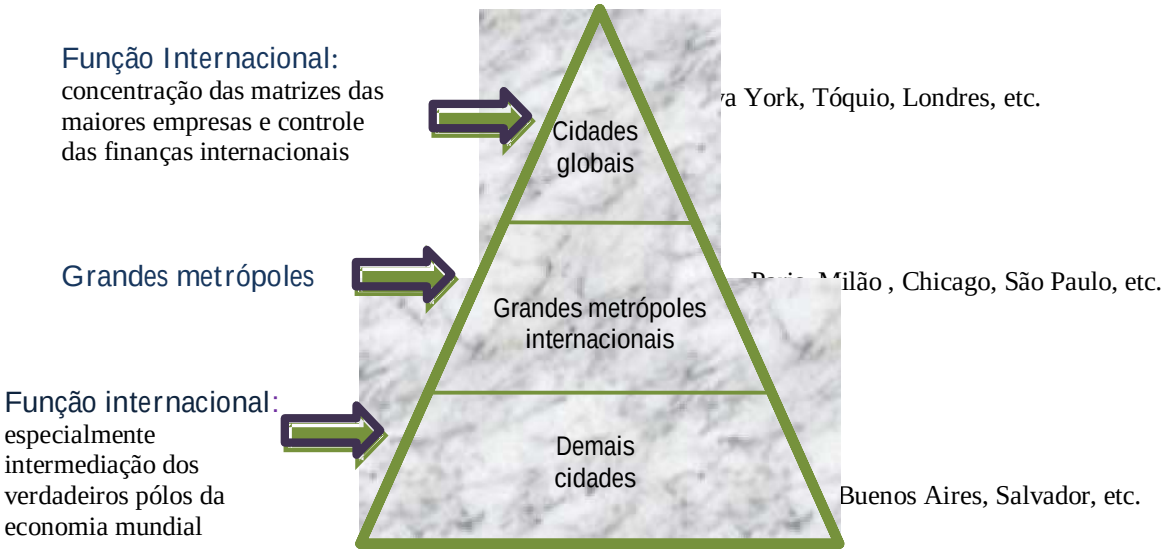

Figura 1.9: Categorias de metrópoles, à escala mundial, segundo a amplitude de suas funções na economia-mundo.
Elaborado pela autora com base na perspectiva de Rochefort (2002)

Com uma visão distinta, outros autores entendem que é a oposição entre os países do Norte e do Sul que é o responsável fundamental pela diversidade de cidades, estando assim as mais importantes metrópoles da globalização no primeiro grupo, controlando as trocas internacionais, com uma nova forma de dominação sobre as grandes cidades dos países do sul, aqui exemplificados por cidades como São Paulo e México, acrescentando ainda os autores favoráveis à esta corrente, que a globalização teria provocado mais miséria urbana que um verdadeiro desenvolvimento socioeconômico (ROCHEFORT, 2002).

De acordo com Ianni (1996), com a globalização, simultaneamente à nova divisão internacional do trabalho, ocorre uma generalizada transformação das condições de vida e trabalho no mundo rural, gerando uma crescente migração para centros urbanos próximos e

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

estrangeiros. A tecnificação dos processos de trabalho e produção no mundo rural expressam o urbanismo e o industrialismo, estendendo-se o urbanismo como modo de vida, padrões e valores sócio-culturais, secularização do comportamento e individuação, o que pode significar a vitória definitiva da cidade sobre o campo na opinião de Ianni (1996), o que explica diretamente a emergência crescente da paradiplomacia desenvolvida pelas cidades, fenômeno discutido no próximo capítulo.

1.4.2 As cidades e os processos de globalização

Paradoxalmente, ao lado do crescente poder e riqueza produzida nos grandes centros econômicos urbanos, dentro de um processo de globalização comandado por nações hegemônicas e corporações transnacionais líderes, constatam-se graves desequilíbrios nas cidades, mesmo naquelas de países ricos, com quadros contundentes de superpopulação, pobreza e desigualdade, com fragmentação do tecido urbano e precarização do trabalho, num caótico panorama de desagregação social. Nesta mesma linha de pensamento, o relatório do Programa de Assentamentos das Nações Unidas[7], afirma que o processo de urbanização acelerado com conseqüente pobreza e precarização das condições de vida nas cidades levam o mundo a viver em uma "bomba-relógio social urbana", que trabalha surdamente no "tabuleiro de xadrez geopolítico" contemporâneo, destacando: "*There was a time when rural poverty was the most common face of destitution. Today, urban poverty is just as intense, and with most people in the world living in towns and cities, the problems have grown worse*"[8] (UN-HABITAT - Annual Report 2006, p.10 grifo nosso).

Acrescenta ainda que estamos vivendo um momento de crise da urbanização, especialmente da urbanização da pobreza, conforme argumenta o relatório das Nações Unidas em foco:

> […] the message of the greatest and fastest migration into cities and towns around the world in history has to be repeated daily to ensure that the urbanization crisis, especially the urbanisation of poverty,remains high on the international, national and local agenda (Ibid).

[7] *United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2006*

[8] Houve um tempo em que a pobreza rural era a face mais comum da miséria. Hoje, a pobreza urbana é tão intensa quanto esta, e com a maioria das pessoas no mundo vivendo nos centros urbanos e nas grandes cidades, os problemas vêm crescendo de forma ainda pior (tradução nossa).

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

No enfoque ainda das cidades no mundo contemporâneo, outro elemento importante que chama atenção é a aceleração do ritmo de urbanização, evidenciada a partir da década de 1950 que, conforme Harvey argumenta, originou uma "grande revolução ecológica, política, econômica e social na organização espacial da população mundial" (HARVEY, 2004, p.93, apud GASPAR, 2005, p.6).

De acordo com dados e previsões populacionais das Nações Unidas[9], partindo-se do ano de 1970 que mostra um índice de urbanização global de 64.6%, constata-se aumento deste índice para 73.2 % em 2000, com estimativa prevista para este índice atingir 77.8% em 2020, e acima de 80% em 2030, sendo que a maioria estaria localizada em grandes concentrações demográficas no Terceiro Mundo. A América Latina e o Caribe apresentam um grau de urbanização que torna esta região hoje, a mais urbanizada do mundo em desenvolvimento, tendo a população urbana regional praticamente duplicado, entre 1950 e 2000, o que representou um índice de urbanização de 75.4% em 2000, com uma parte significativa da população urbana da região vivendo em grandes cidades. Um exemplo contundente é o de Lagos, capital da Nigéria, uma megacidade com mais de 15 milhões de habitantes e uma taxa anual de crescimento da ordem de 6% a 8%, ou seja, mais de dez vezes superior ao índice de crescimento populacional urbano de New York ou de Los Angeles.

Os estudos populacionais e projeções de urbanização mundial das Nações Unidas[10] mostram que hoje mais de 50% da população mundial vive em cidades, sendo que destes um terço vive em favelas, com precárias condições de vida e sem acesso à saúde e à educação. As projeções de urbanização mundial deste mesmo organismo indicam que entre 2000 e 2030 as áreas menos desenvolvidas apresentarão um crescimento da população urbana de 39,2%, enquanto a média das regiões mais desenvolvidas encontra-se no patamar muito inferior de 10,3% e a média global prevista é de 28,2%, quadro impressionante que indubitavelmente aporta sérias preocupações ao poder público.

[9] *The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: Disponível em <http://esa.un.org/unpp>.*
[10] *The 2006 Revision* and *World Urbanization Prospects:* Disponível em <http://esa.un.org/unpp>

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Gráfico 1.5: Previsão de crescimento da urbanização no mundo e nas regiões entre 2000-2030
Fonte: *The 2006 Revision and World Urbanization Prospects*

Por outro lado, analisando-se a série histórica de crescimento da população urbana no mundo face o crescimento populacional, conforme mostra o gráfico do Programa de Assentamentos das Nações Unidas a seguir apresentado, verifica-se que ambas as curvas seguem vertiginosamente de forma ascendente, demonstrando um ritmo preocupante da urbanização para o planeta, diante das problemáticas urbanas deflagradas na atualidade.

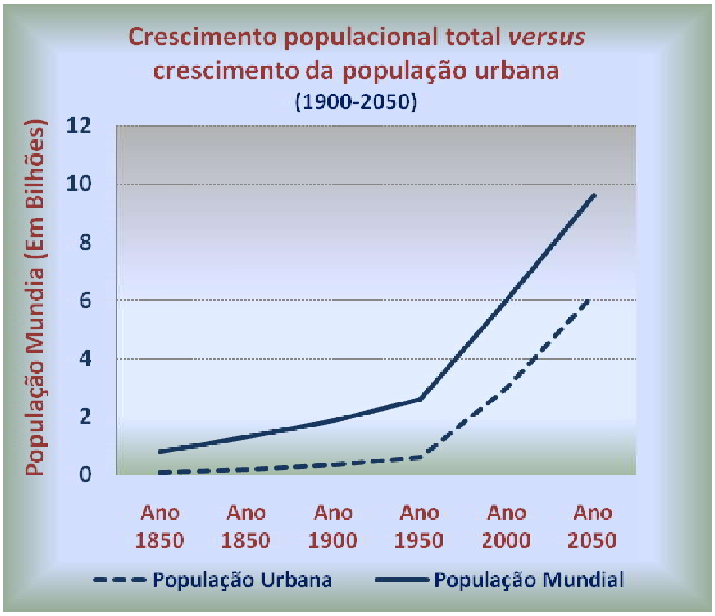

Gráfico 1.6: Crescimento populacional total versus crescimento da população urbana (1900-2050)
Fonte: *United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2006*[1]

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Um panorama comparativo e prospectivo da realidade de urbanização no mundo desde o ano 1950 até 2030, nas regiões mais e menos desenvolvidas, mostra a gritante evolução desta tax giões.

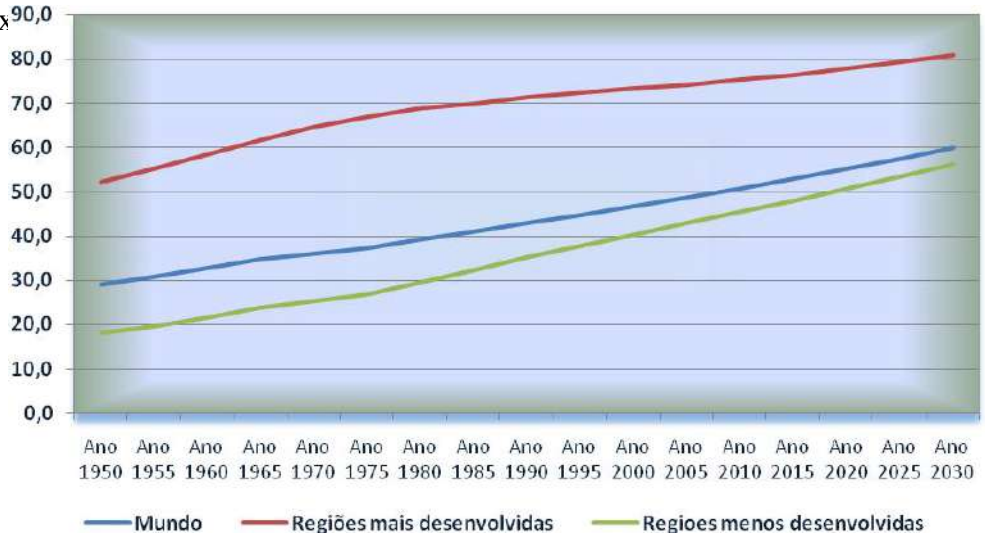

Gráfico 1.7: Comparativo das Tx de Urbanização Mundo e Regiões (base 1950-2030)
Fonte: Elaboração com base nos dados das Nações Unidas[11]

Gaspar (2005) explica que o surpreendente crescimento das megacidades nos países em desenvolvimento decorre da dinâmica demográfica associada à queda das taxas de mortalidade em contraste com a alta das taxas de natalidade, junto com migrações intensas e contínuas do campo para a cidade, tendo ainda como "pano de fundo" a expansão capitalista mundial atual pós-moderna, dentro de um ambiente de forte instabilidade sistêmica.Focalizando a questão urbanização no Brasil, constata-se que a realidade é crítica. Conforme apontado por Dupas (2007), nos últimos 50 anos, a população das cidades brasileiras passou de 12 milhões para 130 milhões de pessoas, em um dos maiores processos de deslocamento populacional da história mundial, em virtude da mudança do padrão tecnológico no campo e da dinâmica demográfica. Vale destacar aqui as palavras do autor:

> Essa migração originou principalmente os cinturões de pobreza urbanos, em especial os metropolitanos, constituindo imenso estoque de reserva de mão-de-obra não-qualificada e mal acomodada no subemprego. A face da pobreza no Brasil passou a ser predominantemente metropolitana (DUPAS, 2007, p.140).

A situação mostra-se ainda mais preocupante frente à projeção do índice de urbanização para o Brasil para os próximos anos até 2030, conforme dados das Nações Unidas[12].

[11] *The 2006 Revision and World Urbanization Prospects:* Disponível em <http://esa.un.org/unpp>
[12] Ibid.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

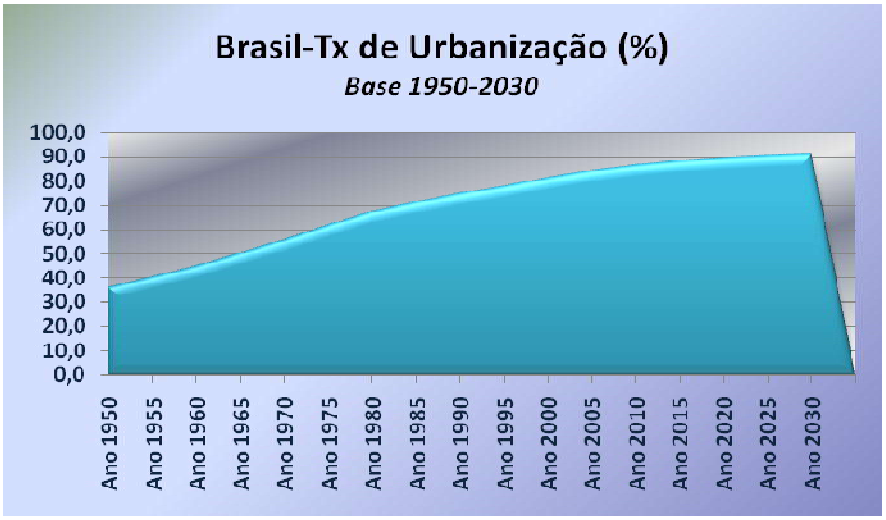

Gráfico 1.8: Tx Urbanização Brasil (1950-2030)
Fonte: Elaborado pela autora com dados no Programa das Nações Unidas para Assentamentos[13]

Na esteira dos estudos do autor, outro aspecto crítico conseqüente da globalização e acirrado com a urbanização crescente refere-se às questões de desemprego estrutural e emprego informal, constatadas cada vez mais nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Na sua visão, os problemas enfrentados pelos países centrais são insignificantes se comparados aos efeitos da nova lógica das cadeias produtivas nos países em desenvolvimento vez que nestes, a renda está diretamente associada ao trabalho, já que quase inexistem políticas de *welfare*. Argumenta ainda o autor que a nova lógica das cadeias globais afeta a qualidade e a quantidade da oferta global de empregos de maneira complexa, indicando como principais tendências, dentre outras, a redução da geração de empregos qualificados e formais por investimento direto adicional e a interrelação entre agentes econômicos formais e informais, na medida que se caminha para a base das cadeias produtivas, procurando abrigar o trabalho informal e *low wage*.

Por outro lado, em países como o Brasil, Dupas (2007) aponta que "o processo de internacionalização da economia local – com contínuas aquisições de empresas nacionais por transnacionais e com a velocidade das privatizações – torna muita rápida a incorporação de padrões de produtividade global, afetando fortemente a lógica dos empregos locais". De fato, seus estudos da dinâmica dos empregos nas metrópoles brasileiras a partir de 1985 demonstram uma explosão do trabalho informal nas metrópoles brasileiras.

[13] Ibid.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Vale ressaltar que a questão da informalização do trabalho, é na realidade, uma tendência mundial, conseqüência direta dos processos de globalização, adquirindo, porém contornos mais dramáticos nos países periféricos, conforme enfatizado pelo autor e evidenciado nos estudos da UN-Habitat apresentado no gráfico 1.9 a seguir, o qual focaliza regiões e países selecionados dentro do critério de subdesenvolvimento ou em desenvolvimento, trazendo casos impressionantes como o Benin, com uma taxas de 93% de empregos informais, ou a India com 83% e a Indonésia com 78%. O Brasil, México e Peru apresentam, respectivamente, taxas de 60%, 55% e 54% de empregos informais.

A taxa média nos continentes africano, asiático e latino-americano apontam para 72%, 65% e 51% respectivamente, mais uma vez corroborando com a visão da dramaticidade exacerbada desta situação nos países periféricos apontada por Dupas (2007). O autor lembra ainda que a precariedade – vem junto com a informalização – aumentando esta assim de forma caótica frente à realidade deflagrada contemporaneamente.

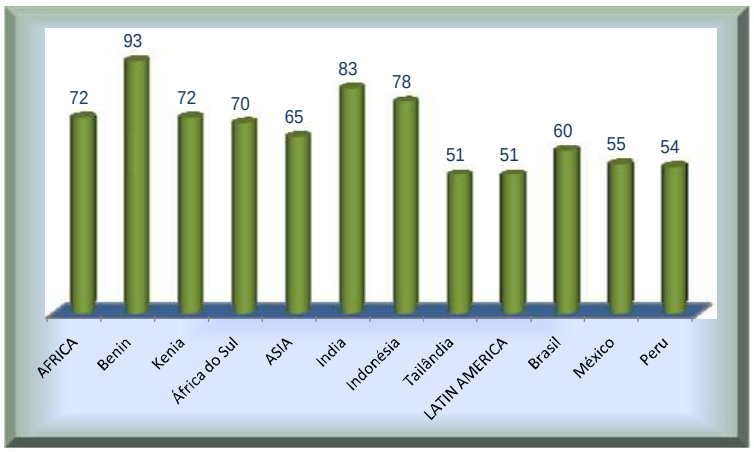

Gráfico 1.9 - A Percentual da economia informal (emprego não agricultural); 1995-2000
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Relatório UN-HABITAT (2006), *Innovative Policies for the Urban Informal Economy*. Nota: O dado da África refere-se apenas à região subSaharana

O panorama contundente mostra que os processos de globalização das economias e de privatização da infra-estrutura pública, apesar de trazerem vários benefícios à eficiência econômica, têm gerado uma tendência mundial de aumento do desemprego formal e crescente flexibilização da mão-de-obra. Como conseqüência, os governos acabam inevitavelmente pressionados a garantir certa proteção social às crescentes populações carentes, o que é incoerente com seus recursos orçamentários fragilizados pela meta imperiosa de contenção dos déficits. Como Dupas (2007) adverte, o não-atendimento a essas expectativas tem gerado progressivo aumento da dissonância entre populações e governos, com impactos futuros não-

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

desprezíveis. Apesar da visão otimista de alguns autores, a exemplo de Castells (1998), conforme Dupas aponta, a pesquisa deste último parece evidenciar haver boas razões para preocupações quanto ao futuro do emprego no mundo, em especial nos países periféricos.

> O contínuo avanço tecnológico, hoje definido basicamente pelo setor privado, não parece garantir que as sociedades futuras possam gerar – unicamente por mecanismos de mercado – postos de trabalhos, ainda que flexíveis, compatíveis em qualidade e renda com as necessidades mínimas dos cidadãos (DUPAS, 2007, p. 155).

Mais um grande problema na visão do autor refere-se ao crescimento da percepção das sociedades de que o novo modelo global de produção agrava a exclusão social. Isto tenderia a aumentar a sensibilidade dos Estados nacionais, promovendo a retomada de políticas públicas eficazes na área social e reintroduzindo a dúvida sobre a quem cabe gerar empregos na economia globalizada. O que parece ainda mais grave aqui é o posicionamento das grandes corporações mundiais cujo papel mostra-se restrito a melhorar a competitividade para crescer e remunerar seus acionistas e, a partir daí, manter os empregos possíveis, usando, quando for o caso, o *low-wage* (Dupas, 2007) dentro da lógica de suas cadeias produtivas.

Diante de evidências múltiplas das problemáticas enfrentadas pelas cidades em um panorama de economia globalizada, nada mais clara que a necessidade premente de mobilização das entidades subnacionais, objetivando atenuar os efeitos dramáticos dos processos globalizatórios. A paradiplomacia, como veremos no capítulo 2 a seguir, é expressão dessa necessidade. Corroborando com este pensamento, surgem conclames em conferência sobre desenvolvimento urbano das Nações Unidas em Déli (2006)[14], para os governos das cidades habilitarem-se a administrá-las no contexto de problemáticas contemporâneas, o que impele estas unidades a mobilizarem-se rumo ao ambiente internacional, ainda que o marco constitucional federativo não as conduza a este papel, reservado até então ao Estado-nação:

> […] urban growth, mounting poverty, population concentration, and unplanned spatial activities have exacerbated the complexities of urban administration. There is lack of institutional and managerial capacities in implementing poverty alleviation and slum upgrading in urban civic bodies. City Governments should be enabled to have the capacities and skills to administer service outsourcing, publicprivate partnerships for infrastructure development, effective services delivery and poverty alleviation programmes (HABITAT-DEBATE, 2007, p.14.)[15]

[14] *HABITAT Debate*. UN, Habitat, March 2007 • vol. 13, n. 1. Disponible em: <http://www.unhabitat.org/>. Acesso em: fev, 2008.

[15] [...] o crescimento urbano, o aumento da pobreza, a concentração da população, e as atividades espacialmente não planejadas têm exacerbado as complexidades da administração urbana. Há uma lacuna institucional e de capacidades gerenciais na implementação de medidas atenuadoras da pobreza e melhoria das favelas no corpo cívico urbano. Os governos das cidades precisam ser autorizados a ter as capacidades e habilidades para administrar terceirização de serviços, parcerias público-privadas para desenvolvimento de infra-estrutura, serviços efetivos de entrega e programas amenizadores da pobreza (tradução da nossa).

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2 A AÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES E O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA

2.1 PARADIPLOMACIA: O CONCEITO E UMA VISÃO GERAL DO FENÔMENO

O fenômeno paradiplomático[27], ainda que historicamente recente e mais relevante no período pós-Guerra Fria, representa certamente uma mudança importante no campo de estudos da política externa e das relações internacionais. Hocking (apud PAQUIN, 2004, p.15) enfatiza que autores distintos apresentam diversas descrições para o fenômeno paradiplomático, que vão desde "uma pálida imitação da verdadeira e única diplomacia" operada pelos Estados soberanos, a um fenômeno de fraca intensidade, ou ainda a uma política externa de segunda ordem. Consoante Paquin (2004), o neologismo *paradiplomacia* surge na literatura científica nos anos 1980, inscrevendo-se no renascimento dos estudos do federalismo e da política comparada e servindo para descrever as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização.

Frente à diversidade de visões diante do fenômeno e do uso de termos que o representem, vale notar que a paradiplomacia não foi o primeiro conceito a representar o fenômeno social da inserção internacional de entidades subnacionais, tendo inicialmente sido utilizado o conceito de microdiplomacia por Ivo D. Duchacek da City University of New York, o qual posteriormente adota o termo "paradiplomacia". Considera-se que o termo foi cunhado por Panayotis Soldatos, acadêmico da Universidade de Montreal (ZABALA, 2000; PAQUIN, 2004). Soldatos e Duchacek (2001) corroboram a idéia de que o conceito de paradiplomacia representaria as atividades internacionais de entidades subnacionais.

Na visão de Zabala (2000) o neologismo *paradiplomacia* surgiu nos anos 1980 de forma "inocente e empírica" no campo da política comparada de estados federados e da teoria

[27] No interesse de analisar o estado-da-arte do campo da paradiplomacia na contemporaneidade, ainda que o foco de análise empírica da dissertação seja o município, este capítulo direciona sua visão para a esfera subnacional no sentido mais amplo, compreendendo além de municípios, estados federados, províncias, regiões, Lander e cantões.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

renovada do federalismo, especificamente na literatura norte-americana, onde o prefixo *para* designaria além de algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação "diplomática" dos governos subnacionais.

Consoante Farias (2000), nos idos de 1987 a palavra paradiplomacia ganha um uso diverso daquele proposto por Soldatos e adotado por Duchacek a partir da nova abordagem de Der Derian. Este, considerando o Estado como único ator a desenvolver uma paradiplomacia, assume a palavra *paradiplomacia* como uma forma de diplomacia não governamental, não importando se for central ou não central, o que significaria qualquer tipo de atividade internacional de caráter não governamental de atores não-estatais, incluindo-se aqui corporações transnacionais, organizações internacionais de trabalho, comunidades religiosas, ONGs, lobbies internacionais, associações científicas, entre outras possibilidades de atores internacionais. Nesta pesquisa, não será adotado este uso do termo *paradiplomacia*.

Outros autores contestam o uso do termo paradiplomacia. Alguns preferem falar de outros conceitos, a exemplo de microdiplomacia; outros definem o que seria uma diplomacia dos Estados federados; alguns focalizam o conceito de diplomacia de múltiplas vias, enquanto outros autores descrevem o que seria uma diplomacia de múltiplas camadas. Entre autores que contestam o conceito de paradiplomacia encontra-se Brian Hocking (2000), professor de relações internacionais na Loughborough University no Reino Unido, para o qual os conceitos de paradiplomacia e de protodiplomacia foram criados para reforçar os elementos de conflituosidade existentes entre o governo nacional e os governos subestatais, o que na sua visão seria um erro, vez que existem imperativos de cooperação entre as duas esferas de governo, ainda que também existam tensões junto ao centro, já que os níveis subnacional, nacional e internacional estão entrelaçados muitas vezes com interesses distintos. Na opinião do autor, a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores no seio de um Estado, devendo, ao contrário, ser considerada como um sistema, onde se imbricam os atores no seio da estrutura estatal, mudando os atores em função dos interesses e da sua capacidade de operar em um ambiente de múltiplas camadas, optando assim por utilizar o termo "diplomacia de múltiplas camadas" ou "diplomacia catalítica".

Na análise do fenômeno, o autor destaca aspectos que reforçam a sua importância, e o define como um fenômeno intensivo, extensivo e permanente, frente à atividade dos atores da paradiplomacia e aos recursos que estes possuem, na maioria das vezes superiores aos recursos dos Estados soberanos, além de possuírem cada vez mais influência sobre a política

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

internacional. Destaca ainda a importância do fenômeno, vez que toca todos os domínios de ação internacional, incluindo as questões militares, de cooperação, de desenvolvimento e de direitos humanos, tendo os atores paradiplomáticos um papel essencial na atração de investimentos estrangeiros.

Consoante Paquin (2004), a paradiplomacia não é um fenômeno episódico e excepcional, apesar da constatação de muitos encerramentos de representações internacionais e de alguns governos subnacionais terem decidido por fim à sua política externa. O autor recorre ao estudo de Patrick Smith (1993, p. 211-235, apud Paquin, 2004, p.108) que ressalta o caráter evolutivo da política estrangeira e indica que esta nasce com caráter pontual para em seguida racionalizar-se, e posteriormente tornar-se uma política largamente globalizada. Exemplos deste processo evolutivo é o Quebec, província canadense ativa há quarenta anos em relações internacionais e a Catalunha, região autônoma na Espanha, há aproximadamente vinte anos com atuação paradiplomática. Os países federados foram os primeiros que viram nascer o fenômeno da paradiplomacia (seguidos de estados unitários europeus). Foram iniciativas de caráter paradiplomático que levaram as províncias canadenses, os Estados americanos, os *Lander* alemães e os cantões suíços a intensificar sua presença internacional a partir dos anos 1960, sendo seguidos pelos *Lander* austríacos, as regiões e as comunidades belgas, os Estados australianos, as comunidades autônomas espanholas e as regiões francesas.

No enfoque de benefícios da atuação paradiplomática, Kincaid (1990, p.73-4, apud FARIAS, 2000, p.117) argumenta que as duas principais vantagens do envolvimento internacional das unidades subnacionais são o aporte de benefícios econômicos, que se estenderiam para o governo central como um todo, e o fortalecimento da democracia e do sistema federal, vez que o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são mais bem compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional. As divergências eventuais entre os governos subnacionais e o governo central são vistas como naturais numa democracia. Na visão de Farias (2000), a inserção internacional das unidades subnacionais, em especial de cunho econômico, pode contribuir para a diminuição de desigualdades regionais e ser benéfica para a Nação como um todo, devendo para tal, serem preservadas as diretrizes da política externa brasileira e haver coordenação entre os estados-federados.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2.2 A PARADIPLOMACIA DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS *VERSUS* A DIPLOMACIA DO GOVERNO FEDERAL

Neste item, buscamos aprofundar alguns questionamentos analisados no Capítulo 1 (item 1.2), quando discutimos os significados da soberania nacional no âmbito dos processos de globalização. De fato, com o desenvolvimento da paradiplomacia, os estados federais ou com estrutura descentralizada, sofrem pressões contraditórias na condução das suas relações internacionais: pressões centralizadoras, em um primeiro tempo, pela necessidade de falar com uma só voz a fim de ter uma política internacional coerente e pressões descentralizadoras, em um segundo tempo, pois as entidades subnacionais procuram desenvolver suas próprias ações internacionais (PAQUIN, 2004). O autor acrescenta que, com o desenvolvimento da paradiplomacia, os monopólios estatais sobre os quais repousa o sistema internacional *westfaliano* são colocados em xeque pelas entidades subnacionais. O Estado territorial já não é mais o único ator capaz de se engajar contratualmente com atores internacionais, e não é mais o único a ter acesso às organizações internacionais. Além disso, ele não detém mais o monopólio e a exclusividade da ação internacional.

A paradiplomacia é vista por Paquin (2004) como fator de anomia no sistema internacional atual. Ele lembra que a capacidade do Estado de tomar decisões obrigatórias para o conjunto da população de um país parece estar colocada seriamente em questão pela paradiplomacia. Em certos países, como o Canadá, o problema é ainda acentuado pelo fato de que, ao contrário do que ocorre em outras federações, os engajamentos internacionais do governo central nos campos de competência das províncias não acarretam automaticamente sua aplicação no nível provincial, constrangimentos que levam a complicações nas relações dos interlocutores do país.

Na Bélgica o problema é ainda mais impactante, porquanto o Estado belga não pode nem mesmo contratar ou desaprovar uma política ou a assinatura de um tratado pelos atores subnacionais nos seus campos de competência, salvo em circunstâncias muito limitadas. O Estado belga é dependente das regiões para muitas prerrogativas, notadamente no que concerne à política européia. Ele não pode nem mesmo mais se engajar por meio de tratados sobre numerosos assuntos e lhes impor à população. Em certos casos, o papel das entidades subnacionais eclipsa o papel do governo central. Além disso, em matéria de comércio

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

internacional as entidades subnacionais detêm mais responsabilidades em matéria de comércio internacional que o próprio governo belga[28].

De um lado, nota-se que a entrada em cena das entidades subnacionais provoca uma atomização da ordem internacional complicando ainda mais o funcionamento do sistema internacional, porquanto os Estados centrais não vêm com bons olhos a perda progressiva de soberania exclusiva em matéria de política externa e a ação internacional das regiões pode ser vista como um atentado à soberania nacional e à integridade territorial. Por outro lado, o Estado central é consciente de que sua política estrangeira lhe escapa cada vez mais com os diversos fenômenos da mundialização, da internacionalização e da segmentação crescente das suas atividades, das burocracias e das redes profissionais. Não obstante a complexidade e os riscos percebidos pelos governos centrais, a paradiplomacia pode lhes ser muito útil para, além de tornar mais operacional a política estrangeira do país. A diplomacia canadense, por exemplo, hesitava em confrontar a diplomacia americana sobre o problema de poluição transfronteiriça, tendo as províncias canadenses se encarregado de parte destas questões, trazendo solução para a questão.

Apesar das possibilidades e benefícios da paradiplomacia, é certo que a paradiplomacia potencializa novos conflitos (jurídicos e políticos). Mas, na ordem internacional atual, na visão de Paquin (2004) a presença das atividades paradiplomáticas torna-se inevitável, até mesmo indispensável, e não apenas para favorecer a atração de investimentos estrangeiros, mas também para responder à crise sistêmica que se abateu sobre o Estado-nação centralizado e planejador há cerca de quatro décadas.

Com base nesse contexto de controvérsias, Paquin (2004) analisa o fenômeno da paradiplomacia sob três vertentes distintas, conforme a direção central da ação das entidades

[28] Consoante Paquin (2004), a Bélgica é o pais onde a perda do monopólio pelo governo federal é a mais evidente no que concerne à política estrangeira. A revisão constitucional de 1993 passa a permitir às regiões tornarem-se atores internacionais legitimados, o que inclui o poder de serem representadas e de assinarem tratados com Estados soberanos. A partir de 2001, com o acordo de Lembermont, o comércio externo passou a ser igualmente uma competência regional. Desde a revisão constitucional de 1993, a cooperação internacional fica desenvolvida pelo governo federal, pelas Comunidades, bem como pelas Regiões, cada uma nos limites de suas respectivas competências, incluindo a conclusão de tratados. Assim, desde 1993 as entidades federais são soberanas nos seus campos de competência, principio que se aplica igualmente em relações internacionais. A partir daí passa a haver o reconhecimento de três tipos de tratados: os que são de competências exclusivamente do governo federal, aqueles exclusivamente de competência das comunidades ou das regiões e que são concluídos e ratificados por estas e aqueles que concernem ao mesmo tempo às competências federais e às das comunidades e ou regiões (acordos mistos), estes sendo concluídos seguindo um procedimento especial como consensados entre todos os governos, devendo ser aprovados por todos os parlamentos concernentes. É ainda na

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

subnacionais, quais sejam: a paradiplomacia do comércio, a paradiplomacia dos processos de Integração Regional e a paradiplomacia identitária.

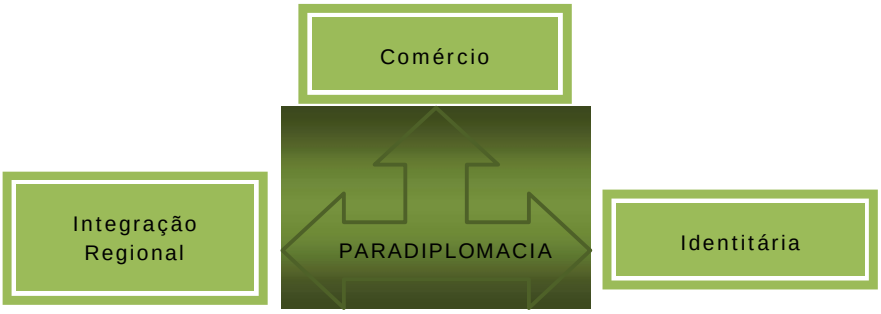

Figura 2.1: Três vertentes da Paradiplomacia, na visão de Paquin (2004)

2.2.1 A Paradiplomacia do Comércio

Com a crise econômica dos anos 1970 e 1980 (petróleo, *welfare state*, etc), a atitude dos governos muda, passando a adotar uma política ativa, visando a atrair os investimentos das empresas estrangeiras e seus centros de decisão. Esta mudança de atitude dos Estados coincide com a mudança dos modelos de desenvolvimento econômico que abandonam os modelos de desenvolvimento nacional para favorecer as estratégias orientadas para a promoção do livre-comércio como motor do crescimento, o que conduz à corrida dos territórios visando à atração de empresas estrangeiras.

> A economia global é uma economia obstinada entre as firmas e a concorrência entre estas induz a uma concorrência entre os territórios que procuram atrair as implantações destas (MICHELET, 1999, p.43, apud PAQUIN, 2004, p.37).

Com a dependência aumentada do crescimento das exportações, as regiões e as cidades que possuem meios para tal passam a agir sobre o cenário internacional a fim de sustentar as exportações, atrair os investimentos estrangeiros e os centros de decisão econômica. Paquin (2004) ressalta que a projeção internacional das entidades subnacionais é explicada pela lógica funcionalista da necessidade de desenvolvimento e de crescimento econômico.

A paradiplomacia também diz respeito às infra-estruturas. Hoje, na Europa, a maioria dos projetos de infra-estrutura é decidida no plano local e regional e freqüentemente mesmo com a cooperação da região e das cidades fronteiriças que interagem cada vez mais entre elas.

Bélgica onde é mais freqüente o acesso às organizações internacionais pelas as entidades federadas belgas,

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Assiste-se assim à criação de super-regiões que formam largas entidades econômicas que transcendem a soberania nacional. As regiões fronteiriças implantam políticas de fronteira para estender infra-estruturas de comunicação e de estradas, a exemplo do governo do Quebec e do Estado de Nova York que, consoante Paquin (2004) se entenderão para melhorar o comércio no corredor norte-sul, falando-se até em construir um TGV, situação similar ao que ocorre entre a Catalunha e a França, com o TGV que em breve assegurará a ligação entre Barcelona e Montpellier.

2.2.2 A Paradiplomacia da Integração Regional

Consoante Paquin (2004), o desenvolvimento da paradiplomacia está ligado ao fenômeno de internacionalização e de regionalização do cenário internacional. Os processos de integração regional tendem a engendrar uma transferência de soberania no plano regional, levando muitas unidades subnacionais a se mobilizarem para a conquista de um papel maior na arena regional e estimulando-as à ação internacional. Diferentemente do período que precedeu os anos 1960, onde a política internacional era dominada por temas que tinham pouco a ver com os campos de competência das entidades subnacionais, a partir deste novo momento começa a se sentir a internacionalização e a regionalização da cena internacional, tornando ilusória a divisão interna e externa, fazendo com que, hoje, questões como saúde pública, comunicação, transporte, organização do território, cultura e os serviços sociais, domínios que geralmente destacam-se como competências dos Estados federais ou de Estados com estrutura descentralizada, sejam cada vez mais tocados pelos constrangimentos da nova cena internacional.

Muitos exemplos elucidam esta realidade. Podem ser citados os acordos do NAFTA (North American Free Trade Agreeement - 1994) que produzem forte impacto sobre os campos de competência das províncias canadenses e o equilíbrio dos poderes, pois supõem aumento do poder do governo federal para a sua implantação. Da mesma forma, o processo de integração européia traz à Europa esta realidade de modo ainda mais profundo vez que os países europeus agiam não apenas com o monopólio da definição do interesse nacional, mas determinando igualmente sozinhos a posição dos seus países frente à União Européia.

---

possuindo estas o direito de estabelecer diretamente as políticas no domínio multilateral.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Alguns países recorriam a consultas pontuais, mais ou menos formais, mas poucos mecanismos eram institucionalizados. Como as políticas dos Estados europeus têm importantes efeitos nos campos de competência dos atores subnacionais, podem levar a conflitos do poder do governo central frente às regiões. Um exemplo disto são os fundos estruturais criados pelo Tratado de Maastrich para, entre outros, financiar infra-estrutura e políticas sobre questões ambientais. Após a assinatura de um tratado que implica transferência de soberania da entidade subnacional ao Estado federal, este tem poderes sempre superiores aqueles das regiões para determinar uma política que será implementada na região e nos campos de competência do ente subnacional.

Frente a este contexto, após pressões sobre o governo nacional e sobre as instituições européias para que um papel maior lhes fosse atribuído, as regiões na Europa passaram a ser cada vez mais ativas no seio das instituições e nos processos de tomada de decisões das políticas européias, conquistando o poder de intervir hoje em cinco canais de representação dos interesses regionais: o Comitê das Regiões, o Conselho dos Ministros, as Ligações com a Comissão, as Representações regionais em Bruxelas e as Associações transnacionais das regiões européias.

Além disso, o processo de integração européia encorajou a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa na escala regional, pois as regiões passaram a fazer alianças em escala européia para promover reivindicações particulares, mesmo não compartilhando de uma mesma concepção de Europa. O fenômeno mais comum em termos de cooperação entre regiões é a cooperação transfronteiriça, onde a criação das redes transfronteiriças objetiva apoiar a pesquisa com novos recursos e *savoir-faire* visando a solucionar problemas conjuntos, a exemplo da despoluição de um rio ou a proteção de espécies ameaçadas, mas também a construção de infra-estrutura conjunta, como estradas, pontes e ligações ferroviárias.

2.2.3 A paradiplomacia identitária

O nacionalismo é uma variável das mais importantes e a mais negligenciada no que tange ao estudo da paradiplomacia, conforme enfatizado por Paquin (2004). A elaboração de estratégias internacionais por parte de nações minoritárias no seio de um Estado multinacional é, entretanto, um fenômeno comum e objetiva buscar recursos que são escassos no nível

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

interno, reforçar a nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada, vez que as políticas de construção da nação constituem uma característica fundamental de todo projeto nacionalista, além de se fazer reconhecer como nação, no nível internacional. Os governos subnacionais mais ativos em relações internacionais são Flandres, Wallonie, Quebec, Catalunha e o País Basco e todos eles compartilham a característica comum do nacionalismo.

As regiões que têm uma cultura e uma língua próprias são susceptíveis de se aventurar na arena internacional para encontrar recursos e um apoio que lhes falta no nível interno, especialmente quando os atores do centro são hostis às demandas de proteção cultural e de reconhecimento da nação, como é o caso do Quebec que construiu políticas de cooperação com a França e com outros países francófonos, tais como intercâmbio de estudantes, de professores, encontros alternados dos Primeiros Ministros e importação de modelos de desenvolvimento e de instituições públicas.

Remetendo à visão de Dehousse (1989), Paquin (2004) ressalta que o desejo de uma presença internacional se manifestará com uma intensidade particular nos setores onde este sentimento de alienação é o mais desenvolvido, quais sejam: as relações econômicas para as regiões transfronteiriças e relações culturais para as regiões etnicamente assimétricas. A paradiplomacia é um componente do processo de “construção de nação” e reforça o nacionalismo dos movimentos subnacionais, acentuando a fragmentação nacional, destacando a mudança da natureza dos nacionalismos, outrora protecionistas e autárquicos, e hoje buscando projeção, e reconhecimento internacional, além de preservação de uma identidade cultural distinta e favorecimento do livre-comércio, o que propulsiona a ação paradiplomática.

Um panorama consolidado das três vertentes da paradiplomacia na visão de Paquin (2004) encontra-se apresentado no quadro 2.1 a seguir. Constata-se a interseção destas vertentes em diversos pontos, vez que há atividade paradiplomática na vertente de comércio que pode estar ligada à atividade paradiplomática desenvolvida no contexto de integração regional, assim como muitas atividades paradiplomáticas de caráter identitário podem também estar associadas a questões de integração ou de comércio, ainda que em um patamar secundário.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PARADIPLOMACIA	
COMÉRCIO	• Políticas de atração de investimentos e centros de decisão econômica, estas sendo geralmente produto de organismos governamentais ou mistos, cujas técnicas ressaltam o marketing e comportam geralmente quatro vertentes: a construção de imagem atrativa para o território; implantação de serviços para os investidores e uma política para alvejar os investidores potenciais, além de incentivos financeiros • Ações voltadas para sustentar as exportações e encontrar mercados para os produtos das empresas locais • Busca de inovação e eficácia pelas regiões e cidades; • Desenvolvimento de marketing pelos países, regiões e cidades para a atratividade do território • Oferecimento de subvenções governamentais e incentivos financeiros às empresas para a sua instalação • Implementação de campanhas de informação para conquistar o público ou decisores de países estrangeiros • Realização de pedidos de empréstimos internacionais para consolidar o desenvolvimento econômico • Políticas de fronteira para estender infra-estruturas de comunicação e de estradas
INTEGRAÇÃO REGIONAL	• Participação de entidades subnacionais em canais de representação de interesses regionais • Desenvolvimento de paradiplomacia em rede • Criação de associações de governança cooperativa na escala regional (duas categorias: função de representação e aquelas com lógica funcionalista) sobre o plano regional • Desenvolvimento de laços transnacionais entre movimentos regionalistas subnacionais, afirmando defesa das identidades culturais • Criação de políticas de promoção da cultura, associações de pesquisadores, intercâmbios de estudantes
IDENTITÁRIA	• A paradiplomacia como componente do processo de “construção de nação”, procurando o reconhecimento e a legitimidade sobre o plano internacional • Elaboração de política estrangeira com objetivo de reforço da nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada • Políticas de cooperação com países mães para reforçar a cultura, língua e a nação • Movimentos nacionalistas subnacionais buscando reconhecimento de uma identidade coletiva

Quadro 2.1: Características e ações das três vertentes da paradiplomacia na visão de Paquin (2004). Elaborado pela autora.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2.3 TIPOLOGIA DA PARADIPLOMACIA NA VISÃO DE DISTINTOS AUTORES

O fenômeno paradiplomático é fundamentalmente desigual. Ele sempre se mostrou mais forte nos regimes federais ou com estrutura descentralizada do que em regimes centralizados, como na França, isto é, nos regimes onde as entidades subnacionais possuem numerosas responsabilidades políticas; as comunidades autônomas espanholas são mais ativas que as regiões francesas, por exemplo. Constata-se que algumas regiões se destacam de outras, pelo seu nível elevado de atividades internacionais, como é o caso de Quebec, da Catalunha, assim como de Flandres e da Baviera. Paquin (2004) enfatiza que apesar da assimetria dos casos, as entidades subnacionais dispõem de manobra e de recursos de ordem considerável nas suas ações internacionais.

A situação da paradiplomacia das entidades subnacionais é também muito diferente de um país para outro, inclusive no seio de um mesmo Estado, verificam-se diferenças marcantes entre a atuação paradiplomática de regiões de um mesmo país. Um exemplo é a Catalunha, que é claramente muito mais ativa que a comunidade autônoma Castilla-La-Manche, na Espanha. Igualmente, o Quebec tem uma política muito impulsionada e dinâmica, enquanto que outras regiões do Canadá, a exemplo de Ontário, elaboraram apenas uma política estrangeira de muito fraca intensidade, mesmo sendo este o coração econômico do país e a sua maior província.

Por outro lado, além da intensidade, a política estrangeira das diversas entidades subnacionais é também profundamente variada nos seus objetivos e em sua forma, bem como no seu peso, algumas sendo mesmo mais ambiciosas que a política do próprio país soberano.

Destarte, frente à diversidade intrínseca ao fenômeno, tanto na pluralidade de ações como de fatores que as norteiam, a paradiplomacia pode ser vista sob diversas óticas e focalizada sob distintas dimensões de análise. Com base na sua dimensão geopolítica, Duchacek (1990), identifica três tipos de paradiplomacia: a paradiplomacia regional transfronteiriça; a paradiplomacia transregional (ou macrorregional) e a paradiplomacia global.

O autor distingue ainda a protodiplomacia que descreveria a política de um estado subnacional com objetivo político-separatista, procurando empreender uma secessão,

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

corroborando aqui com a visão de Paquin (2004) e aponta ainda a macrodiplomacia como a tradicional diplomacia centro-a-centro, à qual concerniriam usualmente questões das áreas de segurança e de soberania. Para Duchacek (1990), no caso da protodiplomacia, o ente subnacional procuraria freqüentemente estabelecer protoembaixadas ou protoconsulados no estrangeiro, possuindo tal fenômeno um caráter muito conflituoso e sendo olhado com desconfiança pelo Estado central.

Já a paradiplomacia regional transfronteiriça volta-se, segundo o autor, para cidades ao longo da fronteira e consiste em contatos fronteiriços – institucionais formais e, acima de tudo informais – os quais são predominantemente condicionados pela proximidade geográfica e a conseqüente similaridade de problemas comuns e de possíveis soluções. Este tipo de atuação paradiplomática envolve governos regionais, municipais assim como empresas privadas e cidadãos, em matérias de interesse comum, tais como aspectos técnicos de cruzamento de fronteira; movimentação de mercadorias; prevenção de contrabando: carregamento de mercadorias roubadas, tráfico de drogas ou compras excessivas através da fronteira. Acresce-se aqui o gerenciamento de recursos hídricos, problemas de poluição, transferência de energia; defesa civil; despejos e prevenção de desastres naturais como incêndio e inundações.

Duchacek (1990) destaca que todos estes arranjos formais e informais, ao provocar atividades paradiplomáticas, aumentam a permeabilidade das fronteiras nacionais e interferem diretamente na soberania do Estado-Nação, carecendo assim de uma autoridade comum de ambos os lados da fronteira.

Muitos exemplos podem elucidar esta forma de atuação paradiplomática. Na Europa, há hoje vinte e quatro regiões fronteiriças em operação paradiplomática ou em estágio avançado de planejamento, com numerosos arranjos co-operativos que conectam distritos e municipalidades, muitos adotando estruturas de grupos de trabalho. Tais arranjos operam similarmente a estruturas cooperativas transfronteiriças que atuam no México e U.S.A ou grupos transfronteiriços entre Canadá e U.S.A, que atuam com efetividade sob o olhar relativamente benevolente dos governos regionais e centrais.

Já a paradiplomacia transregional é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não-centrais que não são vizinhos (contrariamente à paradiplomacia transfronteiriça), mas cujos governos nacionais possuem uma relação de vizinhança. Tais unidades subnacionais são separadas por outras jurisdições estatais ou provinciais, a partir da fronteira nacional, a exemplo, de missões comerciais de províncias

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

canadenses em estados norte-americanos não contíguos, como o exemplo do Quebec no Texas ou em Louisiana.

Contrariamente ao caráter mais informal da microdiplomacia regional, a paradiplomacia transregional assume um padrão mais formal. Frente a isso, Duchacek (1990) ressalta que, na era atual, onde as nações ainda não se adaptaram à presença internacional de governos não-centrais, estas formas de diplomacia suscitam questões de protocolo diplomático, gerando tensões potenciais com os representantes externos oficiais diplomáticos e consulares do governo central, assim como problemas de conformidade com as leis estrangeiras concernentes a agentes estrangeiros não-diplomáticos. Por exemplo, sob o ponto de vista da lei norte-americana, os representantes provinciais canadenses nos Estados Unidos, são agentes estrangeiros, e como tal, devem apresentar relatórios anuais junto ao Departamento de Justiça.

Já a paradiplomacia global definiria a ação das unidades subnacionais que entram em contato com governos centrais estrangeiros, mas também com centros financeiros, industriais e culturais no exterior do país, em outros continentes. Um exemplo seria Quebec em contato com Dusseldorf ou Ontário com Frankfurt, mas também com os vários ramos de agências de países estrangeiros, a exemplo de Quebec e muitos estados norte-americanos em Bruxelas, *headquarter* da Comunidade Européia.

Consoante Duchacek (1990), contatos de governos não-centrais com os centros de países estrangeiros são esperados no mundo atual, sendo ainda inevitáveis em contatos com governos autoritários socialistas, nos quais um partido e o governo central estão totalmente encarregados de todos os aspectos da economia nacional. Por exemplo, durante viagens promocionais de negócios à República Popular da China tanto o prefeito da cidade de Nova York quanto o primeiro ministro da Columbia Britânica negociaram com o governo central e suas agências em Beijing.

Utilizando a tipologia apresentada por Duchacek (1990) focalizando a paradiplomacia transfronteiriça regional, a transregional e a paradiplomacia global e aplicando-a à América do Sul, poderíamos ilustrar algumas das possíveis ligações paradiplomáticas e obter a representação trazida na Figura 2.2 a seguir.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

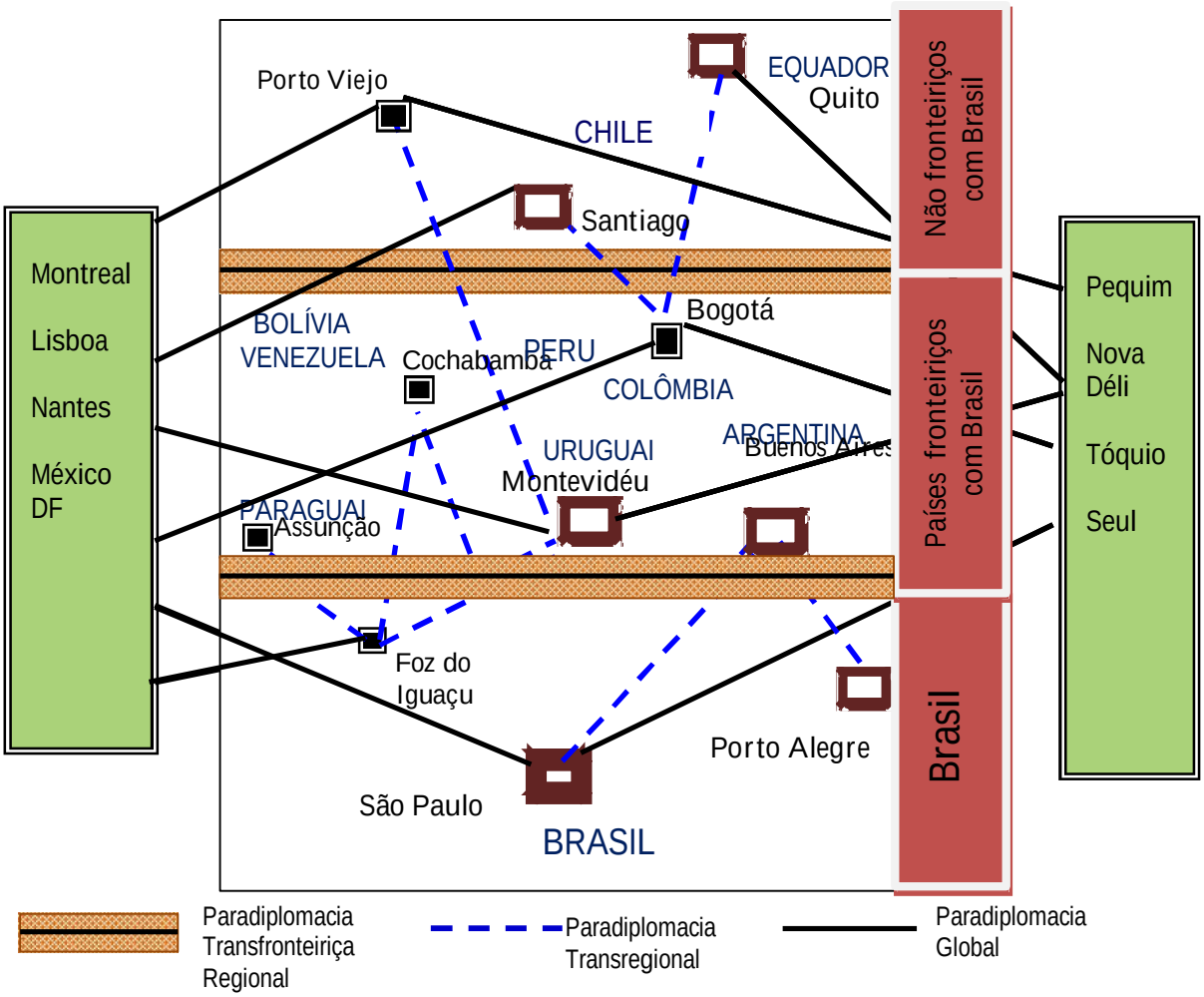

Figura 2.2: Ilustração da tipologia paradiplomática: um exemplo voltado para a A.Latina
Fonte: Adaptado de Duchacek (1990).

Sob a ótica de Soldatos (1990), a paradiplomacia pode ser vista em duas principais categorias, conforme o tipo de questões de interesse para tratamento, estando também aqui vista na ramificação desta categorização a questão geográfica, ainda que conjunta a outros fatores. Utiliza uma terminologia similar a duas das categorias paradiplomáticas trazidas por Duchacek (1990), atribuindo, porém a estas um novo significado, conforme abaixo, mas mantendo similaridade no enfoque geográfico das subcategorias propostas:

1. *a paradiplomacia global* (aqui "global" usado preponderantemente no sentido funcional em detrimento do sentido geográfico), na qual as unidades federadas tratam questões concernentes ao sistema internacional no seu conjunto, a exemplo de guerra e paz ou liberalização do comércio internacional; Soldatos (1990) acrescenta que a paradiplomacia global não é comum, vez que unidades federadas usualmente tratam questões de "*low politics*" (cultura, serviços, educação, cooperação) e assuntos de relevância regional.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2. *a paradiplomacia regional,* na qual as questões envolvidas são de relevância regional para as comunidades tomando parte na atividade subnacional, por exemplo, questões envolvendo relações entre uma província de um país e um Estado de um país vizinho, e.g.Quebec e o Estado de Nova York; Soldatos (1990) aqui aponta a existência de dois tipos de paradiplomacia regional:

   2.2 macro-regional: quando os atores tratam questões ligadas a comunidades que não são contíguas, *e.g.* Quebec e a França; como este tipo de paradiplomacia envolve atores de diferentes sistemas regionais, pode tornar-se politizada mesmo tratando questões de "*low-politics*".

   2.3 micro-regional: quando as questões tratadas concernem a comunidades que são geograficamente contíguas; usualmente gera mínimas controvérsias; a paradiplomacia micro-regional pode ser transfronteiriça ou fronteiriça, quando a contigüidade implica em fronteira comum.

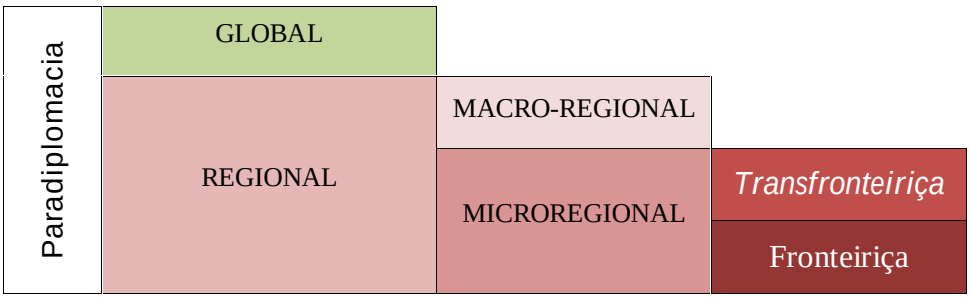

Figura 2.3: Tipologia de Paradiplomacia
Elaborado pela autora baseada na visão de Soldatos (1990)

Ainda segundo Soldatos (1990), mas agora no enfoque da relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, o autor categoriza as ações internacionais em cooperativas e paralelas, conforme ilustrado na Figura 2.4 a seguir e abaixo descrito:

- Cooperativas – neste caso, as ações são coordenadas pelo governo federal através de acordos ou de relações institucionais permanentes ou *ad hoc*, ou desenvolvidas de modo conjunto, e.g. missões internacionais conjuntas realizadas entre *Lander* e governo central na República Federal Alemã.

- Paralelas ou substitutivas – não são ações conjuntas, podendo ser desenvolvidas em clima harmônico, com ou sem monitoramento federal, onde o governo federal aceita a ação internacional independente de uma unidade federada, ou

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

podem ser conflitantes com o governo federal, quando este se opõe à ação, no seu conteúdo ou na sua forma.

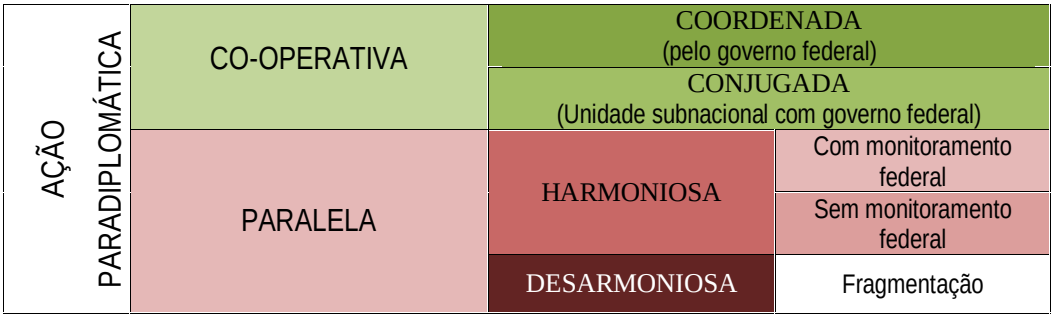

Figura 2.4: Tipologia de ações paradiplomáticas
Fonte: Baseada em Soldatos (1990)

Analisando o amplo espectro de possibilidades de ações paradiplomáticas, Soldatos (1990) propõe ainda uma categorização no que tange aos tipos de segmentação, identificando a segmentação territorial ou vertical e a segmentação funcional ou horizontal, considerando aqui que o conceito de segmentação não indicaria sempre um fenômeno desintegrativo, podendo ser em muitos casos, um processo de racionalização na política externa e aceito como tal por governos federais, mais uma vez aqui podendo-se aqui exemplificar com o Canadá, onde nem sempre as atividades provinciais internacionais são tidas como conflituosas, à exceção de Quebec, percebido como possuidor de objetivos conflitantes àqueles do governo central, particularmente com o Partido Quebequense no poder.

A segmentação vertical é concernente aos diferentes níveis de governo, (federal, unidades federadas e municipalidades) quando estes são diretamente ativos na área de relações internacionais e elaboração de políticas, enquanto a segmentação funcional ou horizontal é vista quando no mesmo nível de governo (federal, federado ou municipalidade) diferentes departamentos ou agências governamentais são diretamente envolvidos nos assuntos internacionais, devido ao processo de "domesticação" da política externa, ou seja, voltando-se para a área de "*low-politics*".

Uma outra visão taxonômica da paradiplomacia é trazida por Paquin (2004), considerando três tipos distintos do fenômeno, conforme o enfoque das ações desenvolvidas pelos governos subnacionais ou não-centrais (GNCs). O autor distingue a paradiplomacia clássica, da protodiplomacia e da paradiplomacia identitária.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

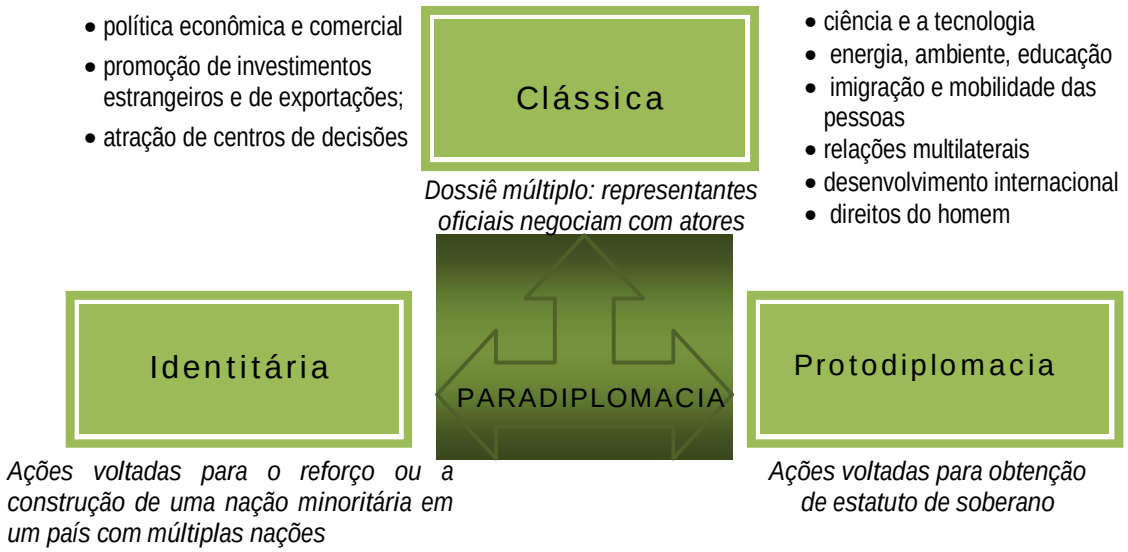

Figura 2.5: Três tipos de paradiplomacia na visão de Paquin (2004)

A paradiplomacia clássica ocorre quando é atribuído um mandato a representantes oficiais para negociar com atores internacionais, por meio de um GNC ou por um conselho municipal; os grandes dossiês paradiplomáticos seriam a política econômica e comercial, a promoção de investimentos estrangeiros e a atração de centros de decisões, a promoção de exportações, a ciência e a tecnologia, a energia, o ambiente, a educação, a imigração e a mobilidade das pessoas, as relações multilaterais, o desenvolvimento internacional e os direitos do homem. Já na protodiplomacia, o objetivo das ações internacionais seria obter a independência e o estatuto de soberano, enquanto a paradiplomacia identitária buscaria o reforço ou a construção da nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, não possuindo esta o interesse em independência.

Por sua vez, Eric Philippart (1999, apud Paquin, 2004) propõe uma tipologia da paradiplomacia mais elaborada, cujas categorias são definidas com base em uma conjugação de critérios distintos que analisam as seguintes dimensões: o raio geográfico da ação, o modo operatório, o objetivo e o domínio prioritário de ação, além do limite e das ações desenvolvidas pelas entidades subnacionais. Destarte, a partir deste conjunto de critérios, o autor identifica a paradiplomacia *mínima*, a paradiplomacia *menor*, a *maior*, a *máxima* e a *protodiplomacia*, cujas características encontram-se resumidas no quadro a seguir.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

o pela autora baseada em Eric Philippart (1999)

relações transfronteiriças ou transregionais	Ilimitado	todos os tipos de expansão geográfica são considerados	todos os tipos de expansão geográfica são considerados
fortemente cooperativo, com ações paralelas harmoniosas com o governo central; informa e colabora com o GC para implantação de uma política	fortemente cooperativo, havendo aumento de ações harmoniosas bem como conflituosas com o governo central		coexistência de diferentes modos operatórios; tendência à escalada conflitual - Estratégia Global.
múltiplos, essencilmente econômico	Ilimitado, incluindo ações sobre o plano político	todos os tipos de domínios de ação são considerados; concorre com o Estado central nos domínios que são, a princípio, de sua competência	todos os tipos de domínio de ação são possíveis, a priori
	Normalmente é alimentada por um sentimento regional, objetiva um ganho maior para a entidade subnacional	Alimentada por um regionalismo ou por um nacionalismo muito forte (paradiplomacia identitária). Busca maximizar ganhos regionais a fim de construir o Estado subnacional. O objetivo é reequilibrar relações de força entre as esferas nacional e subnacional e pode visar reforçar a nação minoritária no quadro de um país multinações;	Preparar o advento da independência
ambições limitadas: promoção de exportações, missões econômicas, abertura de escritórios nas capitais financeiras do mundo, representações em Bruxelas ou outras cidades estratégicas	Algumas participam de associações internacionais, desenvolvimento de relações internacionais com regiões pelo mundo, abertura de escritórios internacionais de promoção de investimentos e de exportações; elaboração de políticas no domínio da educação, tecnologia, ajuda ao desenvolvimento etc.	Pluralidade de ações nos diversos domínios	Pluralidade de ações nos diversos domínios
A maioria das entidades subnacionais da Espanha, França, Grá-Bretanha, Escócia, Itália, Canadá e E.U.A.	Lander austríacos e Lander alemães (os menos dinâmicos), região Rhône-Alpes e os Departamentos do além-mar franceses	Quebec e Catalogne	Comunidade Flamande, a região Wallone e a comunidade francesa da Bélgica

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Na paradiplomacia *"mínima"* as ações não ultrapassam o quadro fronteiriço, a cooperação seria fundamentalmente seu *modus operandi* e as ações desenvolvidas seriam prioritariamente voltadas para o domínio econômico, sendo, porém às vezes dirigidas para a área social e cultural. Tais ações objetivam a cooperação clássica como no quadro europeu sobre a cooperação transfronteiriça das autoridades territoriais. Similarmente à paradiplomacia "*mínima"*, a paradiplomacia *"menor*" desenvolve relações limitadas a um quadro geográfico transfronteiriço ou transregional, com um modo operatório fortemente cooperativo e ações paralelas harmoniosas com o Governo central. Os domínios de ação aqui são múltiplos, porém essencialmente econômicos, com ações limitadas, dirigidas para promoção de exportações, missões econômicas e abertura de escritórios nas capitais financeiras do mundo, representações em Bruxelas ou cidades estratégicas. Já a paradiplomacia "*maior*" desenvolve-se também com um modo operatório fortemente cooperativo, havendo, porém aumento de ações harmoniosas bem como conflituosas com o governo central. Suas ações incluem o plano político, alimentadas por um sentimento regional e objetivando um ganho maior para a entidade subnacional. O dossiê de ações inclui a participação de associações internacionais, relações internacionais com GNCs, abertura de escritórios internacionais de promoção de investimentos e de exportações, e elaboração de políticas para a educação, tecnologia, ajuda ao desenvolvimento etc.

Por sua vez, a paradiplomacia *"máxima"* atinge qualquer território no nível global e considera todos os tipos de domínios de ação, concorrendo com o Estado central naqueles que são, a princípio, de sua competência. É alimentada por um regionalismo ou um nacionalismo muito forte, e busca maximizar ganhos regionais para construir o Estado subnacional ou reforçar a nação minoritária em um país multinações. Já a protodiplomacia dirige sua estratégia também geograficamente para o nível global e com ações nos diversos domínios, havendo, contudo coexistência de diferentes modos operatórios com tendência à escalada conflitual com outras esferas de poder, sobretudo porque visa a preparar o advento da independência. São casos protodiplomáticos contemporâneos emblemáticos a comunidade Flamenga, a região da Wallonie e a comunidade francesa da Bélgica.

Por seu turno, Nunes (2005) analisa a atuação paradiplomática dos governos estaduais brasileiros que possuem estruturas de RI e entende que as atividades por estes desenvolvidas voltam-se para cinco grandes áreas: articulação institucional; atração de investimentos; promoção comercial e turística; cooperação internacional e a área institucional, cujos focos das ações são exibidos a seguir.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

ÁREA	FOCO DA AÇÃO
Articulação institucional	desenvolvimento de relações e contatos com atores internacionais com interesses políticos, econômicos ou culturais;
Atração de investimentos produtivos	prática de marketing internacional com divulgação das potencialidades dos municípios visando à atração de investimentos diretos estrangeiros
Promoção comercial e turistica	atividades de fomento e estímulo à cultura exportadora e prática de marketing internacional com divulgação do potencial turístico dos municípios visando ao desenvolvimento do setor
Cooperação internacional	relações com organizações e governos internacionais visando à obtenção de recursos (financeiros e técnicos) voltados para projetos de desenvolvimento regional
Institucional	defesa dos interesses municipais junto ao governo federal e atendimento ao público

Quadro 2.3: Áreas da paradiplomacia dos governos estaduais brasileiros que possuem estrutura de RI
Fonte: Baseado em adaptação de Nunes (2005)

Por fim, diante do extenso panorama taxonômico da paradiplomacia aportado na opinião dos diversos autores aos quais aqui se recorreu, constata-se uma similaridade de visões de alguns destes, bem como uma complementaridade na visão de outros. A preocupação em categorizar a paradiplomacia sob um enfoque de múltiplas dimensões mostrou-se presente de forma mais ampla com Phillipart (1999, apud Paquin, 2004). A dimensão geopolítica foi vista inicialmente por Duchacek (1990), mas também por Soldatos (1990), ainda que este a tenha adotado com o sentido prioritariamente funcional em detrimento do sentido geográfico do termo, tendo também Philippart feito uso desta dimensão. Soldatos (1990) utilizou ainda a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal como dimensão de análise da paradiplomacia, além da segmentação vertical e horizontal, esta correspondendo à paradiplomacia desenvolvida por diferentes órgãos e atores do mesmo nível de governo, em função da "domesticação" da política externa no mundo contemporâneo. Já Nunes (2005) buscou consolidar atividades paradiplomáticas com base no eixo comum da diretriz da ação, criando macro-categorias.

Frente ao quadro, evidencia-se que as principais dimensões que caracterizam o fenômeno em foco estão voltadas para: o raio geográfico da ação; o eixo e o objetivo da ação internacional; a intensidade e freqüência da ação internacional do ente subnacional; o modo operatório utilizado e o tipo da relação do GNC com o Governo Central a partir da sua atuação paradiplomática. Assim, com base no mapeamento da ação internacional dos municipios brasileiros e no estudo de caso de Salvador, este estudo buscará compreender o

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

fenômeno paradiplomático dos municipios brasileiros, analisando-o frente às principais dimensões de análise aqui apontadas e consideradas prioritárias para o interesse da pesquisa.

2.4 MOTIVAÇÕES PARA A ATUAÇÃO SUBNACIONAL NO SISTEMA INTERNACIONAL

Analisando as principais causas que levariam as unidades subnacionais a uma inserção internacional Soldatos (1990) propõe uma tipologia baseada em duas categorias de fatores: no nível externo e no nível doméstico, este se subdividindo no nível das unidades subnacionais e no nível federal, o que está representado na Figura 2.6 a seguir. O autor identifica no seu esquema tipológico, para cada uma destas categorias, as principais causas motivadoras para a inserção internacional de unidades subnacionais, acrescentando que esta lista trazida não é exaustiva, apesar daquelas mais importantes terem sido exploradas. Argumenta ainda que há casos de países nos quais o completo espectro de causas apontadas no modelo mostra-se presente na atividade paradiplomática desenvolvida, a exemplo do Canadá.

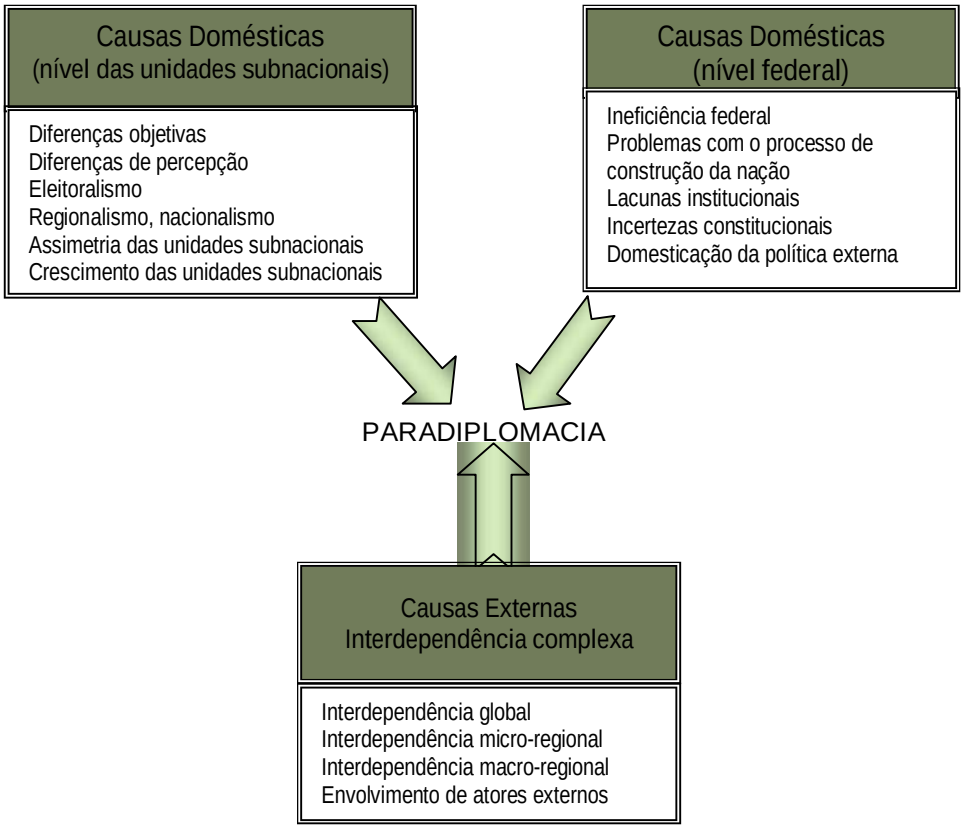

Figura 2.6 Determinantes da Paradiplomacia. Extraído de Soldatos (2001, p.45)

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

São diversos os determinantes domésticos da ação paradiplomática subnacional no nível das unidades subnacionais, segundo Soldatos (1990). Um destes determinantes são as diferenças objetivas que distinguem as unidades subnacionais de um mesmo país entre si, e.g. características geográficas, culturais, lingüísticas, religiosas e políticas, que podem gerar conflitos de interesses durante a implementação de uma política externa centralizada, e induzir elites dos GNCs e sua população à uma ação externa mais autônoma.

Também as diferenças de percepções, que correspondem à maneira como as unidades subnacionais se vêm, podem fazer com que estas não se sintam bem representadas no nível do governo central, impulsionando-se ao ambiente externo. Interesses de campanhas eleitorais, o chamado "Eleitoralismo", pode ainda levar à busca do desenvolvimento de visibilidade internacional, com o fim de causar impacto junto ao eleitorado. Outro determinante doméstico neste nível é o regionalismo-nacionalismo, o qual decorre de diferenças objetivas e de percepção, podendo conduzir à paradiplomacia; assume um papel relevante em países multinações, em especial com tendências separatistas, porquanto uma atividade internacional autônoma é um caminho para uma possível independência.

Muitas unidades subnacionais podem ainda ver a política externa como produto de elites dominantes de unidades mais poderosas econômica, demográfica ou administrativamente frente ao cenário nacional, o que pode mobilizá-las para uma luta contra essa assimetria. Também o crescimento das unidades subnacionais, pode ser um fator que as propulsione à procura de novos papéis dentro da esfera nacional, incluindo um papel na política externa. Por fim, Soldatos (1990) aponta um importante determinante doméstico da ação externa, o "*me-tooism*", fenômeno que leva unidades subnacionais a seguirem os passos de outras, em papéis internacionais.

No foco das causas domésticas no nível federal que levam à atuação paradiplomática subnacional, muitas são apontadas por Soldatos (1990). Um exemplo são os vários fatores que levam à ineficiência federal nas relações externas, tais como a burocratização, baixo *expertise*, limitação de recursos, dentre outros, bem como a redução das políticas de proteção aos governos subnacionais contra flutuações de mercado, em função da vigência de regimes internacionais, e da redução das políticas de desenvolvimento conduzidas pelos governos nacionais. Por outro lado, a ausência de instituições centrais federais representando as

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

unidades federadas que tenham um importante impacto na política externa, pode também conduzir à atividade subnacional paradiplomática.

Outra causa ainda citada é a existência de problemas com o processo de construção da nação, tal como dificuldade para aderência a uma política externa de interesse geral da nação, o que pode sugerir a necessidade de um controle subnacional das relações externas. Foi o que ocorreu na crise sistêmica do Canadá nos anos 1960 e nos anos 1970, que foi também uma crise na política externa dada pelo conflito entre Quebec e Ottawa. Também incertezas e fragilidades constitucionais quanto à divisão de competências em política externa podem encorajar unidades federadas a procurarem um papel na política externa.

Corroborando com a visão de vários autores (HOCKING, 1990; KEATING, 2000), Soldatos (1990) aponta a atual "domesticação da política externa" como outra importante causa propulsora da ação externa subnacional, vez que esta agora se volta com substancial ênfase para questões "*low-politics*", com novos temas da agenda internacional envolvendo campos sob a incumbência dos governos subnacionais ou que têm influência no seu território, motivando unidades federadas a desenvolver um papel em política externa com o fim de proteger seus direitos constitucionais e torná-las aptas a responder aos novos desafios. Mais uma vez aqui o Canadá surge como exemplo quando em 1970 o "*White Paper*", voltado para política externa, enfatizou em seus objetivos, questões domésticas e metas como crescimento econômico, harmonia ambiental, qualidade de vida e justiça social, convidando indiretamente atores provinciais a adentrarem na arena internacional e tratarem destas questões domésticas no nível internacional.

Já no entendimento dos determinantes externos da paradiplomacia, Soldatos (1990) enfatiza que o contexto atual caracterizado por uma interdependência complexa constitui-se no grande fator propulsor da ação subnacional em direção ao ambiente internacional, considerando-se aqui a interdependência nos níveis global, micro-regional, macro-regional, como ainda o envolvimento de atores externos. No nível global, o crescimento da internacionalização da economia e as ligações entre sociedades industriais avançadas exercem um duplo impacto na soberania do Estado. Primeiramente, as fronteiras nacionais não conseguem mais proteger sempre as unidades subnacionais de influências externas econômicas e culturais, dentre outras, como é o caso do desemprego estrutural, levando ao estabelecimento de relações diretas entre as unidades federadas e atores estrangeiros, tais como corporações multinacionais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Ainda na direção global, a economia mundial com sua alta mobilidade de capital e interações interdependentes com articulações de espaços econômicos através das fronteiras, induzem as unidades federadas a buscar a paradiplomacia para promover seus interesses específicos. Por outro lado, a mesma economia mundial e interdependência podem encorajar o governo federal a iniciar um processo de centralização da política externa, com o fim de negociar com o amplo número de atores do ambiente internacional, gerando uma contra-reação das unidades subnacionais federadas, para proteger seus interesses, jurisdições e papéis.

Já no foco da interdependência micro-regional, fatores de proximidade geográfica e demográfica, tais como interdependência ambiental, afinidades culturais e complementaridade econômica são apontados por Soldatos (1990) como condutores da paradiplomacia, através de cooperação transregional ou transfronteiriça entre GNCs. Fatores de complementaridade e interdependência micro-regional também se aplicam a interações macro-regionais, a exemplo do que ocorre entre o Quebec e a França, induzindo à paradiplomacia. Por fim, Soldatos (1990) destaca que o envolvimento de atores externos pode influenciar e provocar o desenvolvimento de atividades paradiplomáticas de unidades subnacionais, a exemplo do encorajamento dado pelo então presidente de Gaulle à província de Quebec para ampliação de suas interações com a França, bem como com outros países francófonos, intensificando o perfil internacional desta província.

Redirecionando a análise agora para a visão de outros autores, verifica-se um certo consenso nos estudos de Duchacek (1990), Keating (2004) e Paquin (2004) sobre as motivações das entidades subnacionais para sua inserção no ambiente internacional. Duchacek (1990) analisa estas motivações com base em três únicas vertentes, argumentando que apesar de variarem muito, elas são predominantemente técnicas e econômicas, e apenas parcialmente políticas, exceto no caso de unidades subnacionais com caráter secessionista. Na mesma linha de Duchacek, relativizando, porém a sua visão quanto às vertentes prioritárias e acrescentando outro enfoque, Keating (2004) identifica motivações econômicas e políticas, além de culturais para as regiões lançarem-se na arena internacional. Por sua vez, Paquin (2004), quando distingue a paradiplomacia clássica, da paradiplomacia identitária e da protodiplomacia, adota subliminarmente como critério de categorização a própria motivação central da ação paradiplomática, o que o coloca na mesma linha de pensamento de Keating (2004).

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Considera que a paradiplomacia clássica teria como dossiê central, questões de comércio, de promoção de exportações e de investimentos, além de um foco mais amplo que abraça assuntos de ciência e a tecnologia, energia, ambiente, mobilidade das pessoas e direitos humanos, dentre outros. Já a paradiplomacia identitária na visão de Paquin (2004) desenvolve ações com foco cultural, voltadas para o reforço ou a construção de uma nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, enquanto que a protodiplomacia busca um status de soberano, espelhando assim uma motivação de ordem diretamente política.

Destarte, diante das contribuições dos diversos autores aqui trazidas, constata-se que as razões que justificam e motivam a ação internacional das entidades subnacionais são múltiplas. Para fins de classificação, poderíamos agrupá-las em quatro grandes categorias, considerando primeiramente as motivações econômicas seguidas daquelas de ordem cultural, de ordem política e, por fim, aquelas que surgem com base em novos temas da agenda internacional, conforme a seguir analisado.

a) Motivações econômicas

Paquin (2004) argumenta que as necessidades de desenvolvimento e de crescimento econômico são as motivações principais que estão na base da lógica funcionalista que explicam a projeção internacional das entidades subnacionais, o que corrobora a visão de Hocking (1999, apud Nunes 2005). Um ponto interessante complementado pelo autor indica a busca prioritária pelas empresas tecnológicas para o foco de atração de investimentos e de mercados, ressaltando que as transferências de tecnologia são vitais para as pequenas empresas, pois elas nem sempre têm recursos para investir em pesquisa e desenvolvimento. O autor enfatiza ainda que o marketing dos países, regiões e cidades é um componente fundamental para a atratividade do território.

Já Keating (2004), alerta para o risco da dependência e da insegurança no caso de investimentos diretos, já que o capital poderia ir embora tão facilmente como entrou, situação que poderia ficar equilibrada com políticas de ajuda às empresas locais. Por outro lado, através da colaboração entre empresas de pequeno e médio porte de locais diferentes, as regiões buscam explorar as mesmas complementaridades e sinergias que caracterizam os distritos industriais de maior êxito, melhorando sua competitividade. Keating afirma ainda que algumas regiões buscam construir um modelo distinto de desenvolvimento, baseado na

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

existência de vínculos estreitos entre governo e empresa privada, com o reconhecimento de um interesse territorial mútuo e a conseqüente inserção da região na economia global. Esta estratégia neocorporativista fica reforçada por uma identidade e cultura compartilhadas e um projeto político destinado a garantir uma autonomia funcional para a região, assegurando o controle de todos os recursos políticos e econômicos.

b) Motivações Culturais

As regiões com seu próprio idioma e cultura também buscam recursos e apoio no cenário internacional, especialmente quando seu próprio governo central não se mostra com disposição para apoiá-las, ou quando a zona da qual é originário o idioma se encontra situada em outro Estado, como é o caso da Catalunha que tem promovido seu idioma nos departamentos de espanhol das universidades estrangeiras e tem obtido o reconhecimento dos idiomas não estatais nas instituições européias.

Paquin (2004) ressalta que têm sido constituídas alianças entre regiões culturais com o fim de atuar como grupos de pressão ante os Estados e as instituições transnacionais, como é o caso da Agência Européia para as Línguas Menos Usadas, cujo objetivo é a promoção dos idiomas minoritários nas instituições européias e internacionais, bem como assegurar-se isenções para as indústrias culturais, no marco das negociações comerciais de âmbito mundial e continental.

c) Motivações políticas

No foco das motivações políticas das regiões para seu ingresso internacional, Keating (2004) aponta que aquelas que possuem aspirações nacionalistas buscam o reconhecimento e a legitimação como algo mais que meras regiões, a exemplo do governo catalão que nos Jogos Olímpicos de 1992 divulgou que se tratava de uma nação diferenciada, não fazendo parte da Espanha. A projeção exterior pode servir por meio de um efeito inverso, para ajudar a construção nacional de uma região, mostrando os líderes locais em contextos internacionais, com projeção dos próprios políticos, inclusive em regiões sem movimentos nacionalistas.

As regiões, especialmente aquelas com identidades históricas ou culturais diferenciadas, também podem utilizar suas diásporas para melhorar sua influência política em outros países e para captar recursos. A comunidade emigrante irlandesa tem desempenhado

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

um importante papel em muitas ocasiões no conflito da Irlanda do Norte e no processo de paz. Por seu turno, as comunidades vascas na América proporcionam um cenário para o movimento Vasco. Keating (2004) cita que as minorias localizadas em regiões podem recorrer à pátria mãe buscando ajuda, como o Quebec que busca apoio político na França para seu modelo social e político diferenciado, e, no caso dos soberanistas, para reconhecimento de independência. Pode-se falar também do desenvolvimento de certas tendências entre os chicanos do sul dos EUA que buscam apoio no México no processo de afirmação do seu papel na sociedade norte-americana. Já na Europa Central, as minorias territoriais ao longo deste continente, voltam-se para suas pátrias mães étnicas em busca de apoio contra seus próprios Estados, sendo feitos inclusive esforços para redescobrir e revitalizar laços e identidades.

d) Motivações com base em novos temas da agenda internacional

Considerando que a motivação da maioria dos governos subnacionais para atuar na esfera internacional consiste em aproveitar as novas possibilidades trazidas pela globalização para inserir a economia regional nos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros, Nunes (2005) complementa que existem ainda motivações voltadas para o tratamento de novos temas surgidos na agenda de internacional dos anos 1990, nas chamadas *low politics*, que podem impactar nos territórios dos governos subnacionais ou incidir sobre suas competências constitucionais, tais como direitos humanos, mudanças climáticas, terrorismo e desenvolvimento sustentável, dentre outros.

Este amplo balanço sobre as inúmeras possibilidades de motivações que conduzem as entidades subnacionais ao ambiente internacional evidencia uma complementaridade de visões dos vários autores aqui trazidos, constatando-se que a maioria entende como razões-chave prioritárias para a ação internacional dos GNCs, a motivação de ordem econômica, o crescimento econômico e desenvolvimento, com a busca de investimentos, mercados para seus produtos, tecnologia para sua modernização ou ainda autopromoção como destino turístico, seguidas por motivações de ordens outras tais como culturais, políticas e voltadas para temas da nova agenda internacional.

Este estudo buscará doravante, na pesquisa empírica realizada, entender a ação internacional dos municipios brasileiros e identificar as principais motivações que têm impulsionado os mesmos ao desenvolvimento de uma paradiplomacia.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2.5 ESTRATÉGIAS E ESTILOS PARADIPLOMÁTICOS

Na visão de Salomón (2007), muitos governos subnacionais têm ou aspiram ter uma política externa, mas não se atrevem a dizer o seu nome e destarte, o termo paradiplomacia é usado tanto por analistas, como por alguns formuladores de políticas externas subnacionais como uma espécie de eufemismo que evita falar da política externa de um nível de governo não central. Na visão da autora, isto remeteria à questão central que é se os governos subnacionais podem ou não ter uma política externa (SALOMÓN, 2007). Salomón considera que alguns governos subnacionais teriam assim uma política externa no sentido de plano, oposto a uma simples prática, elaborando deliberadamente uma estratégia destinada a alcançar seus objetivos além das fronteiras estatais e desenvolvendo instrumentos e estruturas institucionais para fazê-lo. Já outros se limitariam a ter uma ação externa sem uma estratégia exterior pré-concebida e com pouca ou nenhuma coordenação entre as diferentes instâncias do governo subnacional.

Considerando as estratégias básicas para as regiões buscarem seus interesses internacionais, Hocking (2004) aponta dois possíveis caminhos:

- Diretamente com atuação internacional, representando o papel de atores internacionais "principais" buscando seus próprios interesses e de seus clientes;
- Indiretamente, como mediadores, exercendo influência sobre governos nacionais para atingir os seus propósitos.

Por sua vez Paquin (2004) considera que as entidades subnacionais podem recorrer a numerosas estratégias para fazer sentir sua influência em política internacional. Podem escolher agir inserindo-se em redes nacionais de política estrangeira e através destas terem acesso aos organismos intergovernamentais que operam nos seus campos de competência, podem mobilizar seus recursos e agir diretamente sobre o cenário internacional estabelecendo uma presença nos lugares pertinentes, esta normalmente ocorrendo quando o governo central mostra indiferença frente às demandas das entidades subnacionais. Corroborando com Hocking (2004), Paquin (2004) complementa que ocorre às vezes, uma entidade subnacional agir diretamente na cena internacional para pressionar o governo para entender uma determinada questão, como o caso da Colômbia-Britânica, frente ao conflito do salmão entre

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Canadá e Estados Unidos; os esforços desta província permitiram reunir uma expertise internacional que de outro modo não seria possível atrair a atenção do governo do Canadá.

Hocking (1993, p.152, apud Paquin 2004, p.112) acrescenta que "é possível ainda que as entidades subnacionais de dois países se unam contra os seus governos centrais, como foi o caso de governos subnacionais dos EUA e do Canadá que buscaram uma colaboração entre si buscando medidas contra a proliferação de chuvas ácidas e a deterioração ecológica dos Grandes-lagos, frente à falta de solução dos dois governos federais para o caso". A ambigüidade do estatuto internacional das unidades subnacionais lhes confere uma vantagem desconhecida dos Estados soberanos para operar no interior de diferentes redes, como por exemplo, o governo de Quebec, participando simultaneamente do encontro de Davos e do FSM em Porto Alegre, no Brasil.

Consoante Keating (2004), as estratégias adotadas pelas regiões nas suas relações exteriores ficam conformadas por suas motivações e suas estruturas de oportunidade. O autor enfatiza que a paradiplomacia não significa o mesmo que a diplomacia estatal convencional, que freqüentemente persegue um interesse nacional específico no cenário internacional. Considera que a ação paradiplomática é muito mais específica e delimitada, muitas vezes oportunista e experimental, sendo a atividade revestida de uma forte lógica funcional, já tendo se estendido devido à globalização e à necessidade das regiões de operar no mercado global. Contudo, não está determinada funcionalmente e as decisões políticas são o aspecto chave na hora de decidir as estratégias e iniciativas.

Keating (2004) demonstra sua visão com os exemplos de Ontário e Quebec, indicando que, nesta última, tem se seguido uma política exterior ativa como parte de uma estratégia de construção nacional, o que envolve sua aceitação do livre comércio, enquanto que Ontário, tem se mostrado muito reticente frente ao livre comercio, até a chegada ao poder do atual governo. Sua política exterior não tem alcançado o grau de desenvolvimento de Quebec, apesar do seu maior grau de inserção na economia da América do Norte e na economia global. Na opinião do autor a paradiplomacia também se caracteriza por um alto grau de participação por parte da sociedade civil e do setor privado, com variações que dependem de fatores políticos e institucionais. Na Alemanha, onde existem governos regionais fortes, estes tendem a definir por si mesmos quais são os interesses regionais e os meios para atingi-los. Já na Catalunha, se dá uma maior presença de associações privadas, freqüentemente em colaboração com o governo regional ou atuando na sua representação. "A política de Quebec

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

vem sendo desenvolvida cada vez mais em colaboração com o mundo de negócios e os interesses sociais" (BALTHAZAR, 1991, apud KEATING, 2004, p.67) ainda que isto possa mudar com o Partido Québécois que tem uma agenda política muito mais específica.

Paquin (2004) argumenta que certas regiões adotam uma estratégia de inspiração neo-corporativista, construindo um modelo de desenvolvimento fundado sobre uma parceria entre o governo, suas agências econômicas e o setor privado, cimentado por uma cultura e um projeto político orientado para a edificação da nação-região. Enquanto as políticas de outrora visando assegurar aos locais o controle de sua economia eram associados ao protecionismo, hoje elas se integram a um plano de conjunto para incluir a região no mercado internacional. Keating (2004) considera que o modelo mais elaborado é o de Quebec Inc, no qual as empresas gozam de vantagens para enfrentar os desafios da mundialização, explorando o potencial produtivo da concertação social e respondendo melhor às demandas sociais.

Já Romero (2004) considera que os motivos, estratégias, recursos, instrumentos e limites dos poderes locais em busca da inserção internacional, diferem muito, argumentando, todavia, que a experiência parece indicar que em contextos de integração regional, o significado e alcance da presença de governos locais na arena internacional está determinado em grande parte pelas características do "entorno internacional imediato". Buscando entender o poder local e as relações internacionais em contextos de integração regional, a autora focaliza duas dimensões de análise: a dimensão horizontal que estaria refletida nas estratégias de cooperação e alianças transfronteiriças, e a dimensão vertical, que se mostraria na participação da formulação de políticas comuns no Mercosul. Romero (2004) resgata a visão de Borja e Castells que apontam as estratégias de internacionalização mais utilizadas pelas cidades (BORJA; CASTELLS, 1997, apud ROMERO, 2004, p.408, grifo do autor):

> Estratégias de participação ativa na vida internacional (por meio de participação em eventos, *city marketing* e associações internacionais); Estratégias de estímulo das organizações internacionais de cidades e poderes locais; Estratégias de participação nos processos de integração regional; Estratégias de promoção e constituição de redes de cidades; Estratégias de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema de cooperação internacional.

Na visão de Romero (2004), duas destas estratégias, quais sejam, redes de cidades e participação nos processos de integração regional parecem ser as que melhor respondem, ao menos em algumas regiões do mundo, como o Cone Sul, aos desafios do novo marco da gestão urbana. Por sua vez Salomón (2007) enfatiza que o desenvolvimento de uma estratégia de promoção de imagem costuma ser um importante elemento da política exterior subnacional.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2.6 MECANISMOS E INSTRUMENTOS PARADIPLOMÁTICOS

Um ponto relevante trazido para discussão por Paquin (2004) diz respeito à larga gama de ferramentas paradiplomáticas que podem ser utilizadas por entidades subnacionais, quase tão amplas quanto aquelas dos Estados centrais, à exceção fundamental da força militar. Salomón (2007) ressalta que a implementação da política externa subnacional se faz, em parte, com meios, instrumentos e estruturas similares aos do catálogo usado pelos governos centrais, porém com algumas especificidades e por outro lado, mediante práticas mais próprias dos atores "livres de soberania". Aponta ainda que a literatura enfatiza que esta fase de implementação apresenta maiores especificidades em relação a outras políticas públicas, havendo a grande diferença com relação ao fato de que a política exterior se aplica em um meio fora do controle do Estado e por isso a brecha entre a decisão tomada e o resultado final é potencialmente muito maior que para as políticas públicas aplicadas no ambiente interno.

Salomón (2007) chama a atenção para a presença de diferenças entre os instrumentos utilizados pelos governos locais e aqueles regionais, para sua ação internacional. Para a autora, o catálogo de instrumentos e práticas exteriores dos governos locais apresenta como característica a presença, em maior ou menor medida que os governos regionais, de práticas compartilhadas com setores "livres de soberania", apontando a facilidade de formar todo tipo de redes, com objetivos pontuais ou a longo prazo, mais gerais ou mais específicas, com governos do mesmo nível ou com outros setores (burocracias de organizações internacionais, ONGs, movimentos sociais), ressaltando ainda a atividade destacada de muitas autoridades em foros predominantemente não governamentais. Os governos locais têm institucionalizado em suas interações algumas práticas próprias (em certa medida muito maior que os governos regionais), não extraídas do catálogo da diplomacia estatal, citando em especial:

- A irmanação de cidades - acordos de cooperação bilaterais com conteúdo diverso entre dois governos locais; possivelmente a prática mais tradicional e reconhecida.
- O intercâmbio de "boas práticas" de gestão urbana seja bilateral ou multilateral.
- Outras práticas já tradicionais no catálogo de instrumentos dos governos locais são de caráter mais simbólico, ainda que às vezes possam ter conseqüências materiais importantes, como a declaração de um município como "livre de armas nucleares" ou como "santuário de refugiados".

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Já nos governos regionais, ao contrário, Salomón (2007) enfatiza que o que predomina é a imitação dos instrumentos estatais clássicos de política exterior, tais como a abertura de escritórios de representação ou as missões comerciais, ainda que existam também práticas específicas como a cooperação transfronteiriça ou, à imitação dos governos locais, a irmanação entre regiões. A autora argumenta ainda que o protagonismo internacional dos governos regionais com objetivos autonomistas (e que usam práticas de política exterior para marcar sua identidade individual) tem influenciado provavelmente a seleção de instrumentos, ainda que seguramente, a similaridade de práticas se deve às semelhanças estruturais e às responsabilidades entre o nível regional e central do governo. Ibid acrescenta que o mesmo se pode dizer em relação às estruturas institucionais de gestão ou coordenação da política exterior dos governos regionais, que parecem seguir mais de perto os modelos dos aparatos diplomáticos estatais que os dos governos locais.

Frente à diversidade de visões de autores distintos, no que tange às possibilidades de atividades externas e dos instrumentos utilizados pelos governos subnacionais, um aspecto interessante a ressaltar conforme Nunes (2005) aponta, é que alguns autores analisam apenas as ações que ocorrem na esfera externa, como é o caso de Duchacek (1990) e Garcia Segura (1996, apud NUNES, 2005), enquanto que outros focalizam também as ações que se desenvolvem na esfera interna, objetivando a promoção de uma melhor inserção internacional da economia local, como é o caso de Soldatos (1990). Este raciocínio apóia-se na idéia de que para os governos subnacionais alcançarem o objetivo de inserção de suas regiões nos fluxos globais de comércio de investimentos, conforme enfatizado por Keating (2004) dependem de vantagens competitivas que uma região apresenta em relação a outras.

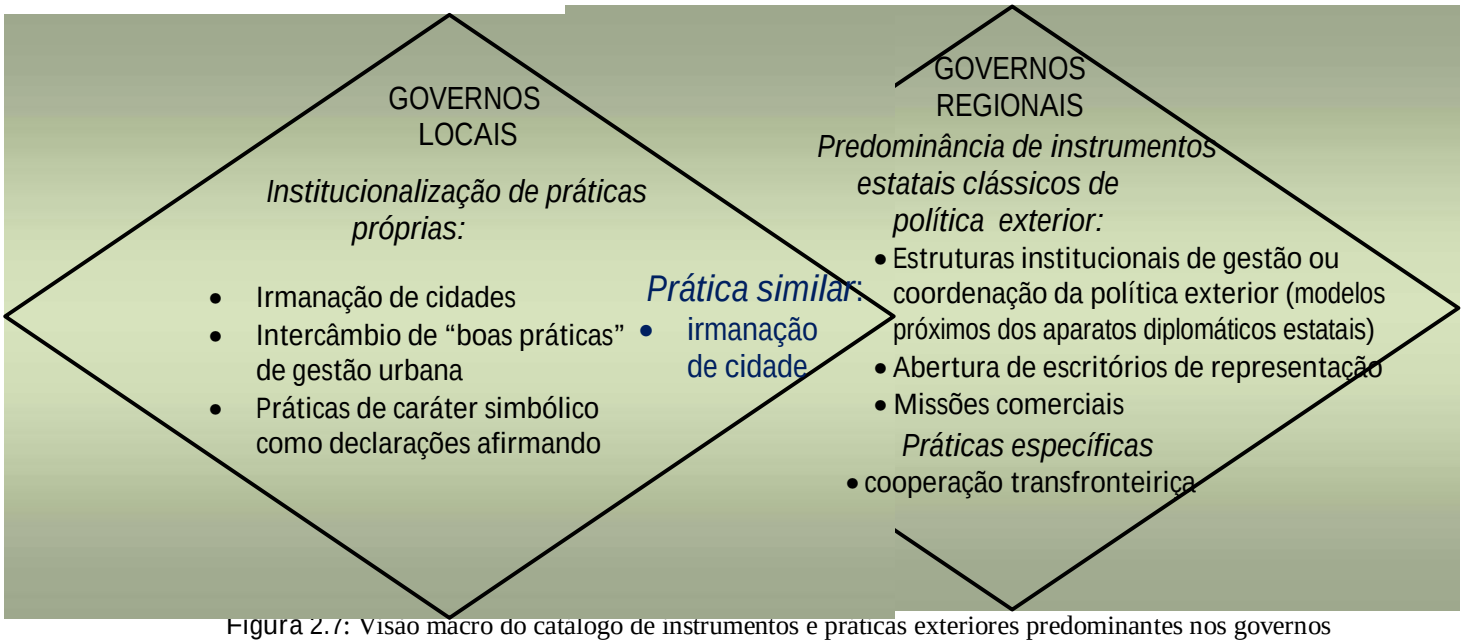

Figura 2.7: Visão macro do catalogo de instrumentos e práticas exteriores predominantes nos governos subnacionais, locais e regionais. Fonte:Autora, inspirada na visão de Salomón (2007)

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Estudando os instrumentos utilizados pelos GNCs para sua atuação internacional, Duchacek (1990) identifica seis mecanismos principais de envolvimento internacional, quais sejam:

1. Estabelecimento de escritórios permanentes *off-shore*, principalmente para incrementar relacionamentos comerciais, atrair investidores e promover o turismo;
2. Realização de missões governamentais ao exterior pelos líderes dos GNCs;
3. Realização de missões profissionais visando ao tratamento de assuntos específicos;
4. Participação em feiras e exposições internacionais com realização de publicidade internacional para divulgar oportunidades de investimento, estimular o comércio exterior e promover o turismo;
5. Estabelecimento de zonas de livre comércio;
6. Participação de representantes do GNC em conferências internacionais ou em comitivas diplomáticas oficiais ou mantendo adidos regionais nas embaixadas nacionais.

Por sua vez Soldatos (1993), citado por Nunes (2005, p.22), aponta nove tipos de ações mais freqüentes dos governos subnacionais (incluindo aqui ações internas de caráter infra-estrutural, que visam a promover uma melhor inserção da economia local no mundo globalizado), a saber:

> (1)Estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução de relações internacionais; (2) formulação e implementação de legislação e políticas domésticas vinculadas às relações internacionais, a exemplo daquelas voltadas para atração de investimentos e a promoção das exportações; (3) organização de missões ao exterior; (4) receptivo de missões do exterior; (5) celebração de atos internacionais; (6) participação em organizações, redes ou conferências internacionais; (7) são sede de instituições internacionais; (8) organização de eventos internacionais; e (9) desenvolvimento de uma rede de serviços de apoio para internacionalização da economia local, como melhorias na infra-estrutura de telecomunicações e de transportes e a construção de pavilhões para convenções e feiras.

Paquin (2004) cita, dentre a grande diversidade de ferramentas paradiplomáticas existentes, as estruturas ministeriais erigidas por entidades subnacionais e voltadas para as relações internacionais, a abertura de representações e de delegações, além do envio de missões de estudo e de prospecção ao estrangeiro, a participação de feiras comerciais, de fóruns internacionais, o financiamento de campanhas de relações públicas para incremento de exportações e atração de investimentos e de centros de decisões, a realização de visitas oficiais com outros líderes regionais ou de países soberanos, a decisão de políticas bilaterais e multilaterais, a instituição de cooperações regionais ou transregionais, ressaltando que muitas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

regiões participam ainda de delegações dos seus países para encontros institucionais internacionais como da ONU, OMC, União Européia e Unesco, por exemplo.

Na visão de Garcia Segura (1996) citado por Nunes (2005) existem mecanismos diversos para as ações dos governos subnacionais, que vão desde viagens de autoridades ao exterior até a recepção de autoridades estrangeiras, passando pelos temas de promoção industrial, turística e comercial, de difusão cultural e da língua, de colaboração transfronteiriça, de participação em associações e encontros internacionais de regiões e de contatos informais entre líderes regionais ou entre técnicos de governos.

Consoante Paquin (2004), apesar da diversidade, amplitude e muitas vezes complexidade dos mecanismos e ações adotadas pelos governos subnacionais, elas são muitas vezes simplificadas pelo desenvolvimento de tecnologias de informação, que facilitam o estabelecimento de redes internacionais ou outros mecanismos tais como a realização de promoções dos investimentos ou do turismo com utilização da Internet, dentre outros. Um exemplo é o site “Tradeport” na Califórnia que oferece às companhias locais ricas bases de dados sobre trocas internacionais de empresas em mais de 120 (cento e vinte) países, instrumentos interativos para favorecer exportações e uma lista de 40.000 (quarenta mil) empresas da Califórnia com seu campo de atuação. O autor ressalta ainda que o processo de integração regional encoraja a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa regionais.

Em suma, o que se pode notar, ao conhecer as visões dos diversos autores supra-citados, no que tange ao catálogo de ferramentas paradiplomáticas dos governos subnacionais, é que há um consenso entre eles no apontamento de diversas das ferramentas utilizadas, entendidas como básicas, havendo contudo olhares complementares para outras tantas, por parte dos distintos autores. A realização de missões ao exterior, bem como o receptivo de missões estrangeiras e a participação em eventos internacionais são vistos unanimemente por todos eles como instrumentos paradiplomáticos recorrentes nas ações destes governos.

A Figura 2.8 a seguir, apresenta uma visão sintética consolidada dos instrumentos paradiplomáticos utilizados pelas entidades subnacionais, na visão dos quatro autores, Duchacek (1990), Soldatos (1990), Garcia Segura (1996, apud NUNES, 2005) e Paquin (2004).

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

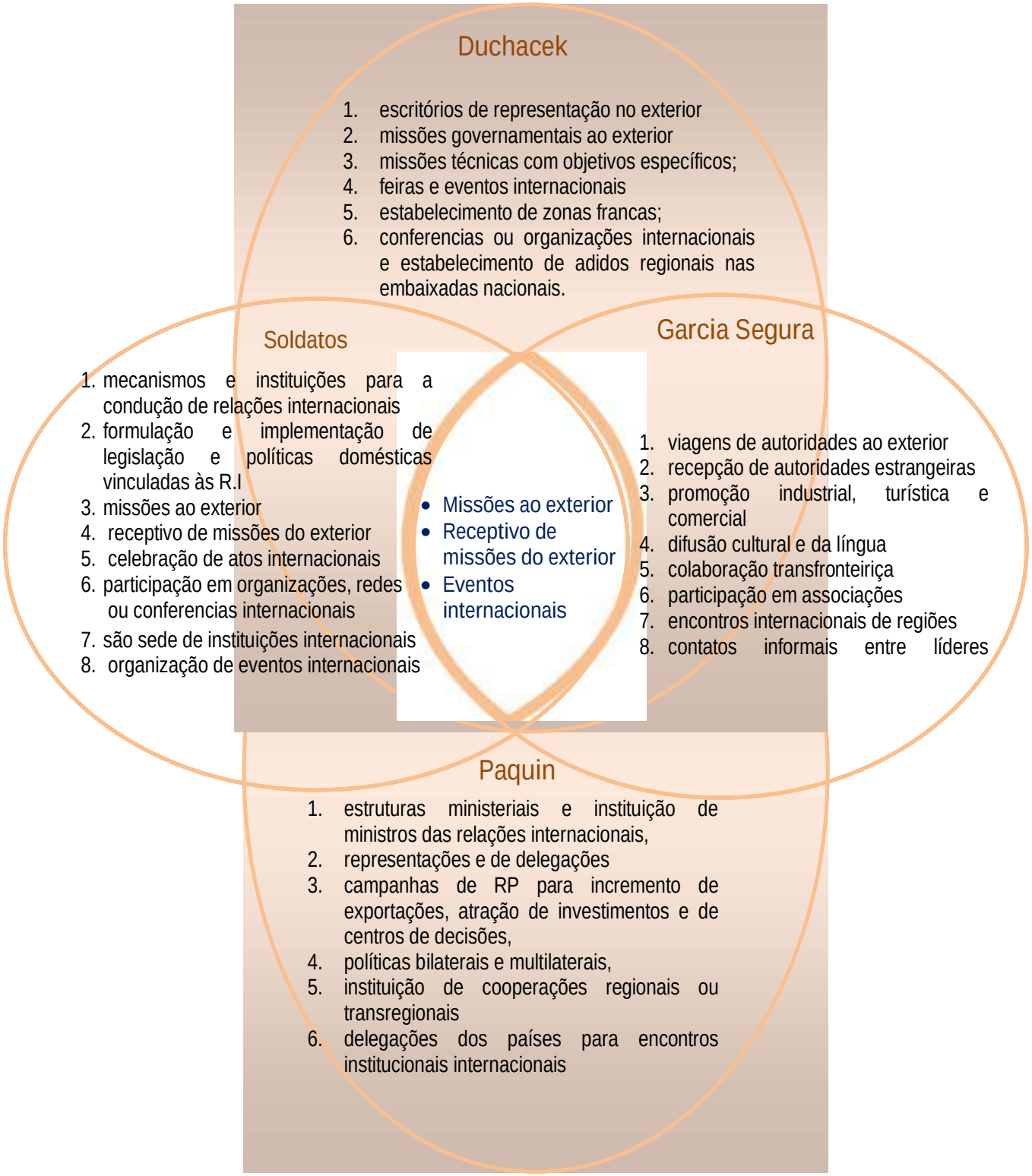

Figura 2.8: Mecanismos de atuação internacional dos governos subnacionais na visão de quatro autores
Elaborado pela autora com base nos autores supra-citados

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

2.7 EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS EM PAÍSES FEDERAIS: CONCERTAÇÃO E DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES EM POLÍTICA EXTERNA

Apesar das orientações teóricas associadas às questões do federalismo, Prazeres (2004) argumenta que a experiência empírica mostra que muitos Estados com características federais admitem a atuação externa de suas unidades componentes, e, neste caso, normalmente a relação entre unidades subnacionais e Estados estrangeiros se dá através da mediação de um órgão federal, a exemplo da Suíça e da Argentina. Esta última contempla, na sua Constituição pós reforma de 1994, a possibilidade das províncias celebrarem tratados internacionais, o que era impedido antes da reforma. Prazeres acrescenta ainda que o panorama das relações exteriores dos Estados federados mostra um cenário muito confuso onde cada modelo federal confere às suas subunidades diferentes graus de autonomia e, apesar da distinção entre federação e confederação, na prática, muitos Estados ditos federais permitem que suas unidades subnacionais tenham voz direta no plano externo. O que se evidencia, de fato, é que o movimento internacional dos governos subnacionais não tem se dado de maneira uniforme, devido à dinâmica interna de cada país, em diferentes estágios político, econômico e cultural, mesmo estando todos submetidos aos mesmos fatores internacionais.

Analisando as iniciativas internacionais dos governos subnacionais das diversas partes do mundo, percebe-se que antes da década de 60 estas iniciativas eram de caráter pontual e esporádico. Os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália foram as primeiras federações a terem governos subnacionais com iniciativas externas regulares, ainda na década de 70. Após esta década, outros governos subnacionais começaram a implementar ações concretas. De fato, a partir década de 70, conforme destaca Farias (2000), grandes movimentos de repercussão no cenário econômico mundial impulsionam o lado internacional dos governos subnacionais, em especial:

- As crises ligadas ao petróleo;
- Mudanças tecnológicas, especialmente na comunicação;
- Aumento das pressões para a diminuição de barreiras protecionistas;
- Maior influência econômica de empresas transnacionais;
- Formação e consolidação de grandes blocos econômicos.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Dentro desta nova realidade, as fronteiras entre os países dos blocos deixaram de ser vistas como uma preocupação imediata de segurança nacional para serem estudadas tendo em vista o mercado para exportações e investimentos, passando também a causar impacto os seguintes fatores: a livre movimentação de capitais; a busca intensa pela redução de custos de produção e maiores possibilidades de escolha de locação da produção

Por outro lado, Prazeres (2004) aponta que se pode distinguir federação de confederação pela diferença entre soberania e autonomia de seus membros: os componentes de uma confederação de estados são soberanos ou são Estados em sentido pleno, tendo capacidade de relacionar-se com outros Estados soberanos, enquanto os entes que compõem uma federação são apenas autônomos, não possuindo capacidade de relação com outros Estados, ato que é tradicionalmente característico de soberania.

A característica básica de um sistema federal encontra-se na autoridade política dividida entre dois níveis de governo, sendo um nacional e outro subnacional. No nível nacional estaria a União, enquanto que no subnacional estariam os Estados membros, estes sendo chamados de províncias, cantões ou *Lander*, conforme o país. Na visão tradicional, entende-se que o Estado Federado possui uma única voz no relacionamento internacional, e a União é a única entidade com capacidade político-jurídica no plano internacional. Como pressuposto do Federalismo, o poder político está dividido entre a União e as unidades subnacionais ou federadas, através da Constituição Federal que vem a ser a mais alta dentro do país, fixando a distribuição das competências.

Vale notar que o sistema federal está ligado ao fator de área territorial, pois está presente entre sete dos oito maiores países do mundo, provavelmente porque se mostra como uma boa alternativa para largos contingentes populacionais que co-existem em ambientes diversos, com diversidades internas de culturas e necessidades. No mundo existem apenas 25 Estados Federais, além de mais dois que se mostram no caminho de seguir o principio federativo, conforme apontado por Silva (2007): a Espanha considerada quase-federal e o Iraque está caminhando para sê-lo. Embora todos os estes Estados Federais sigam o principio federativo, suas formas de organização, estrutura e funcionamento são resultados de fatores geográficos, históricos, culturais, políticos, econômicos e sociais, ou seja, de fato, cada um tem o seu próprio sistema. O Federalismo evolui diferentemente nos diversos países e apesar de não existir um sistema federativo único e adaptável a todas as realidades, é possível aos

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

diferentes países, compartilhar de certas experiências e adaptá-las ao seu próprio sistema federativo.

Por outro lado, apesar da escassez de estudos atualizados sobre o tema, constatam-se diferenças claras entre regimes federalistas em distintos países, a exemplo da Bélgica, Alemanha, Suíça, Rússia, Áustria, Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Argentina, Brasil, Nigéria, dentre muitos outros. Conforme enfatizado por Paquin (2004), as transformações sociais mudaram a situação definida pela teoria e no direito internacional, segundo os quais cabe ao Estado deter o monopólio das relações internacionais. Neste novo cenário, os Estados hoje estão cada vez mais coagidos a dividir com entidades subnacionais uma parte das responsabilidades em política estrangeira. No que tange às iniciativas externas em países com sistema federativo, constata-se uma relação dinâmica entre centralização e descentralização variando de lugar e ao longo do tempo. Além disso, é importante notar que as estruturas tradicionais das instituições governamentais nem sempre adotam atitudes ou possuem recursos gerenciais necessários diante das atuais demandas decorrentes de uma nova realidade e mudanças.

Complementando as visões dos autores acima, Keating (2004) enfatiza que as relações das entidades subnacionais com o Estado do que formam parte variam enormemente devido a fatores políticos e constitucionais. Dentre as características do federalismo que podem engendrar problemas na prática das relações externas, está a capacidade dos Estados de impor tratados no seu nível interno. Conforme argumenta Silva (2007), muitas das responsabilidades adquiridas por países federados diante da comunidade internacional, não podem ser cumpridas, pois, segundo a Constituição Federal, o país não tem competência sobre essas matérias, a exemplo dos tratados de direitos humanos, como questões penitenciárias e também políticas publicas em geral, a exemplo do que ocorre no Brasil. O autor chama a atenção para outro aspecto, ressaltando que, ainda que se coloque algo na Constituição, este fato não garante sua força normativa, ou seja, as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores de poder da sociedade. Desta forma, Silva (2007) considera ser fundamental o comprometimento de autoridades locais, regionais e federais para que a regra constitucional seja realmente cumprida, enfatizando ainda a importância da participação mais ativa desses governos no processo de negociação de tratados, garantindo maior comprometimento desses governos na execução dos mesmos.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

A seqüência deste capítulo dos quadros 2.4 a 2.12 percorrerá um panorama internacional buscando entender as linhas gerais da atuação paradiplomática nos diversos continentes e nos principais países com sistema federativo ou com sistema unitário descentralizado no mundo, focalizando o grau de concertação entre os governos subnacionais e os seus governos centrais.

CONTINENTE: EUROPA	
Característica paradiplomática geral : as regiões européias têm geralmente conseguido se fazer reconhecer um papel no que tange à política européia dos Estados-nação, tendo em alguns casos, sido institucionalizados canais de acesso aos processos de tomada de decisão e concedendo-se um lugar para a mobilização subnacional no seio das instituições do Estado-nação (PAQUIN,2004). Há porém fortes diferenças entre os Estados quanto ao grau de abertura e controle para a ação externa subnacional. É na União Européia que ocorre um alto nível de institucionalidade jurídica no âmbito do Direito Comunitário na questão dos entes subnacionais. O Comitê das Regiões, órgão consultivo do Conselho e da Comissão Européia foi criado para promover a participação de outros atores que não o Estado-Central no processo de integração da União Européia. • Em numerosos países foram implantadas estruturas de coordenação, fomentando a interação entre as autoridades centrais e subnacionais. Numerosos Estados passaram a edificar estruturas entre o Estado central e os GNCs para permitir a estes terem mais influência na política européia. • Na Áustria, na Bélgica e na Alemanha, o direito das regiões de chegar ao Conselho dos Ministros, um dos cinco canais de representação dos interesses regionais na Europa, passa a ser reconhecido constitucionalmente (KEATING, 2004).	
Características da atuação paradiplomática nos países	
ALEMANHA	•A Federação "apresenta um alto grau de sofisticação nas relações intra-federais em formulação de política externa, contribuindo para a democratização dessa esfera da vida política, sem que isso afete sua própria unidade de atuação internacional. Foi criado um mecanismo que estabelece formas de participação das unidades federadas na concepção da política externa nacional lastreando um federalismo participativo e cooperativo. •Os Lander têm acesso às instituições internacionais pela intermediação do Estado-nação. •Há propensão dos Lander mais fortes atuarem cada vez mais fora do marco do federalismo cooperativo, e a buscar sua própria presença no exterior. Além disso, os Lander consideram que a política européia não é mais da competência dos Estados, no sentido tradicional das relações e do direito internacionais da política estrangeira, e sim do domínio de uma política interna, pelos seus efeitos sobre a divisão de competências, e sustentam que eles devem participar do processo decisório nos seus campos de competência, mesmo na esfera européia.
ÁUSTRIA	•Constituição prioritariamente centralizadora para um regime federal (PAQUIN,2004) limita os poderes dos Lander austríacos a alguns domínios políticos. •A federação não possui, como na Alemanha, um Bundesrat para guardar os interesses dos Lander. Contudo, estes podem celebrar tratados com territórios vizinhos, tendo conquistado ainda um papel no processo decisório em política externa e implantado uma estrutura constitucionalizada que lhes permite ter voz sobre a política européia de Estado e, entre seus direitos está o de se expressar sobre as propostas que concernem seus campos de competência, além ser informado pelo Estado federal sobre as propostas provenientes da União Européia.

Quadro 2.4: A Paradiplomacia na Europa (parte I)
Fonte: Autora baseada na revisão de literatura

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

CONTINENTE: EUROPA	
Características da atuação paradiplomática nos países	
BÉLGICA	•É o regime constitucional mais permissivo para a ação internacional subnacional, no qual as regiões e comunidades lingüísticas gozam de plena competência externa no âmbito de suas competências, limitadas apenas pela incapacidade de firmar tratados com os Estados com os quais a Bélgica não mantém relações diplomáticas (PAQUIN, 2004). •Com a federalização a Bélgica depende das comunidades e das regiões para sua presença na União Européia e também em organizações como a OCDE ou a UNESCO. Além disso, o governo federal não pode assinar um tratado nos campos de competências das entidades subnacionais. •As comunidades e regiões belgas têm o direito de veto em uma boa parte da política européia do Estado. O conflito potencial entre as diferentes instâncias de poder frente às relações externas fica reduzido, devido à tendência de coalizões de governo nos níveis nacional, regional e das comunidades (KEATING,2004). •As delegações belgas são sempre compostas por representantes das instâncias subnacionais; é implantado um sistema de discussões sistemáticas para acordos conjuntos e de coordenação que, mesmo atribuindo um papel importante ao Ministério de Assuntos estrangeiros, não é concedido a este nenhuma preponderância;
FRANÇA	•O Estado trata de manter um estrito controle sobre as unidades subnacionais. A doutrina da unidade do Estado no exterior está tão arraigada, que o Tribunal Constitucional, considera um sistema de circunscrições para as eleições ao parlamento europeu sobre as bases de que apenas a nação em seu conjunto, e não partes dela, pode ser objeto de representação no exterior. Tal doutrina vem sendo atenuada, porém na prática. •As regiões conseguiram assegurar seu papel junto ao Estado em matéria de fundos estruturais frente à política européia. (PAQUIN, 2004).
ESPANHA	•Estado unitário multinacional, possui um nível de descentralização tão alto que é tratado como Estado *quasi* federal (RODRIGUES, 2004). Suas regiões conseguiram se fazer reconhecer um papel em política européia, ainda que não constitucionalmente. •A fim de elaborar as posições da Espanha sobre o plano europeu, foram criadas conferências setoriais de ministros regionais. Os Estados têm interpretado a Constituição de uma maneira muito restritiva, sendo porém permitida a abertura de escritórios de representação em Bruxelas. •As relações dependem da sintonia entre os partidos políticos, especialmente entre os nacionalistas moderados do País Vasco e Catalunha e o GC. Quando há um acordo com o GC, o conflito diminui e se prima pela cooperação. Em geral, os representantes catalães no estrangeiro priorizam a cooperação com a diplomacia espanhola. (KEATING, 2004). •Duas comunidades autônomas se destacam na paradiplomacia: a Catalunha e o País Basco. (PAQUIN, 2004). Em reação às estratégias dos nacionalistas catalãs e bascos, as regiões passam a influenciar uma parte da política européia espanhola.

Quadro 2.5: A Paradiplomacia na Europa (parte II)
Fonte: Autora baseada na revisão de literatura

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

CONTINENTE: AMÉRICA DO NORTE
Característica paradiplomática : Os EUA, o Canadá (além da Austrália, na Ásia) foram as 1as.federações a terem GNCs com iniciativas externas regulares, ainda na década de 70. Não há uma característica geral da paradiplomacia destes, ao contrário, evidenciam-se diferenças marcantes.

	Características da Atuação Paradiplomática nos países
CANADÁ	• Apresenta alto grau de inserção internacional das províncias há décadas, com vínculos internacionais mais fortes construídos em relação à província e não "ao Canadá", em função da demora da soberania plena do país. Destacam-se as províncias do Quebec (francófona) com intensa atuação protodiplomática e Ontário (anglófona) (RODRIGUES, 2004). • As ações e representações das províncias no estrangeiro têm motivações fundamentalmente econômicas, bem como as missões e interesses do GC, com poucas exceções. • A Constituição define uma divisão da responsabilidade entre o GC e as províncias pelo desenvolvimento e crescimento econômico destas, a maioria assumindo as implicações internacionais deste papel(PAQUIN, 2004), mas o poder de responder pelas obrigações do país junto a Estados estrangeiros é conferido apenas à União (RODRIGUES,2004); a interpretação judicial tem sido fonte de problemas de competência federativa, incluindo RI. • À exceção do GC e Quebec em função da pretensão separatista deste, há uma busca de convivência harmoniosa e democrática entre o GC e as províncias, o que tem levado a interessantes direcionamentos da Política Externa. • Em Quebec, as relações com o GC, são piores quando o Partido Nacionalista Quebequense (PQ) ascende ao poder (recentemente um governo do PQ fechou escritórios de representação de Quebec no estrangeiro); já os governos do Partido Liberal de Quebec propalam melhor a paradiplomacia. • Contrariamente a outras federações, os engajamentos internacionais do GC não acarretam automaticamente sua aplicação pelas províncias, o que gera acentuados problemas quando o Estado toma decisões obrigatórias para o conjunto da população (PAQUIN, 2004).
EUA	• A Constituição norte-americana mostra-se vaga no que tange à divisão dos poderes que cabem aos Estados e à União, não concedendo mas também não lhes negando a participação na política exterior (KINCAID, 2000); explicita apenas proibições aos Estados para firmar Tratado, Aliança ou Confederação, declarar guerra e receber embaixadores, porém a interpretação que o Congresso tem dado aos acordos é vetar aos estados apenas o que possa interferir com a supremacia dos EUA. • Em geral, dada a tradição de auto-governo local nos EUA, os GNCs são livres para perseguir interesses internacionais dentro dos limites das regras estatais a que estão sujeitos. • O federalismo americano assegura também uma influência aos Estados americanos sobre as políticas do Estado federal. Desde 1789 a atuação internacional dos estados tem sido voltada para o comércio e o desenvolvimento econômico, raramente havendo ação desenvolvida para aumentar autonomia dos governos subnacionais frente à Nação. • A partir do final dos anos 1990, evidencia-se um interesse internacional subnacional marcante, com abertura de 183 escritórios estaduais de representação no exterior (média de três escritórios internacionais por Estado), sendo destinos preferenciais a Europa Ocidental, Japão, Coréia do Sul e México, voltados à promoção de exportações, atração de investimentos e turismo (KINCAID, 2000). • Consoante Paquin (2004), o papel dos GNCs em relações internacionais deverá aumentar em breve, pois o governo americano não possui nenhuma política para atrair investimentos estrangeiros para os EUA, podendo mesmo bloqueá-los, em caso de perigo para a segurança nacional, contrariamente aos Estados e cidades que investem fortemente para tal. • As relações entre GNCs e o GC fluem positivamente, não havendo região contrária aos interesses em política exterior dos EUA, inclusive porque nunca houve grupo nacional forte étnico, religioso ou lingüístico territorialmente concentrado desejoso de autonomia doméstica assimétrica (KINCAID, 2000).

Quadro 2.6: A paradiplomacia na América do Norte (parte I)
Fonte: Autora baseada na revisão de literatura

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Continente: América do Norte	
País	Características da Atuação Paradiplomática
MÉXICO	• Única federação trina da América Latina, além do Brasil. • O federalismo mexicano foi solapado pelo centralismo do Partido Revolucionário Institucional (PRI) que governou o país por setenta anos ininterruptos, desde 1929 até 2000, tendo uma reforma constitucional em 1999, elevado os municipios à condição de entes federados. • Hoje é mantido o histórico centralismo porém com capilaridade federal no que tange às relações internacionais dos entes subnacionais. • As desigualdades regionais foram agravadas pelos efeitos do ajuste estrutural, da liberalização do comércio e da entrada do México no Nafta, gerando desafios à sua estabilidade política. • Os estados do Norte estão cada vez mais integrados à economia do sul dos EUA com as conseqüências simultâneas no que tange à produtividade econômica e convulsões sociais, estando a fronteira setentrional cada vez mais militarizada, devido ao crescente contrabando migração ilegal e crime organizado transnacional. • O Nafta vem ampliando o sentimento de exclusão social e territorial entre os estados do sul em geral, ampliando as demandas subnacionais por ações internacionais (CORNAGO PRIETO, 2004) , já se apontando necessidades de adequações na legislação do país frente a este contexto (COSTERO, 2003, apud RODRIGUES, 2004).

Quadro 2.7: A paradiplomacia na América do Norte (parte II)
Fonte: Autora baseada na revisão de literatura

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

CONTINENTE: AMÉRICA DO SUL	
Característica paradiplomática: Em 1995 foi criada a rede Mercocidades, visando a conceder às autoridades municipais eleitas democraticamente a possibilidade de participar de decisões para a integração regional em temas de suas competências. Até o ano 2000 não havia um espaço de representação dos governos locais na estrutura do Mercosul, quando foi criada a Reunião Especializada de Municipios e Intendências (REMI), significando uma importante conquista política para o reconhecimento da rede Mercocidades pelos Estados membros do Mercosul. A paradiplomacia é vista hoje como um instrumento para o desenvolvimento econômico e para a cooperação regional tendo nos últimos dez anos, se multiplicado as políticas transfronteiriças (PAQUIN, 2000). Contudo, três fatores vêm impedindo o desenvolvimento de regiões fortes e da paradiplomacia: disputas sobre fronteiras, autoritarismo político e nacionalismo popular, com duas situações distintas (CORNAGO PRIETO, 2004): • Países com regimes com características autoritaristas ou países em que a capacidade reguladora ou o controle soberano sobre o território foram minados devido ao comércio de drogas ou a operações de guerrilha: aqui as regiões autônomas conscientizaram-se de que a sua capacidade de atuar internacionalmente é restrita; • Países que possuem certa estabilidade política e institucional: nestes, a autonomia regional fortaleceu-se, conferindo um novo perfil às RI, processo particularmente claro na Argentina e no Brasil pela solidez do sistema federal, bem como das recentes implicações subnacionais do Mercosul.	
Características da atuação paradiplomática dos países	
ARGENTINA	• É o único caso de federalismo por agregação na América Latina, sendo o caso mais importante na temática das RI subnacionais sob o ponto de vista do Direito Internacional Público e também do comparado, consoante Rodrigues (2000). • A partir da reforma constitucional de 1994, o artigo 124 prescreve que as províncias podem celebrar contratos internacionais, desde que compatíveis com a política externa da nação e que não afetem as faculdades delegadas ao GC, o que vem suscitando interpretações distintas por juristas, havendo ainda alerta para a problemática de proliferação de acordos internacionais sem mecanismos adequados de controle. • O envolvimento subnacional é largamente reconhecido na Constituição de várias províncias e apenas nos últimos anos e de forma rara, esta atuação gerou conflitos (CORNAGO PRIETO, 2004). • As províncias mais ativas são Córdoba e Mendoza, tendo Córdoba já estabelecido uma rede de representação na escala internacional, com escritórios em várias cidades como Nova York, Madri, Santiago do Chile, São Paulo e São Petersburgo. • Até a desfavorecida província do Rio Negro sita na Patagônia, enviou diversas missões ao exterior e estimulou a migração dentro do seu próprio território ainda pouco povoado.
VENEZUELA	• Estado federal descentralizado, sua Constituição estabelece que a política e a atuação internacional da República são competências do Poder Público nacional. • Apesar do que reza a Constituição,há um dispositivo sobre o compromisso do país com a integração latino-americana que abre brecha para atuação subnacional no marco da integração • Hoje já há elementos e fatos que indicam autonomia subnacional potencialmente geradoras de atuação paradiplomática, em razão da exploração petrolífera no Golfo de Maracaibo, além de ações de governadores opositores a Chávez que mantém contatos e recebem auxílio do governo dos EUA para enfrentar o Governo Central (RODRIGUES, 2000)

Quadro 2.8: A paradiplomacia na América do Sul
Fonte: Autora baseada na revisão de literatura

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

CONTINENTE ASIÁTICO	
O fenômeno paradiplomático está presente no espaço pós-soviético e no sudeste Asiático. Não obstante o fato, constata-se que no território asiático, a visão e a convivência dos governos centrais com o fenômeno paradiplomático é bastante diverso, conforme pode-se ver a seguir.	
Características da atuação paradiplomática dos países	
CHINA	• Desde a transição para uma economia de mercado e o estabelecimento da Zona Econômica Especial no início dos anos 1980, Beijing se torna o promotor direto e indireto do desenvolvimento da paradiplomacia, por meio de "zonas econômicas especiais". • As reformas econômicas na China favoreceram a interdependência entre certas províncias chinesas e as outras regiões do mundo. (PAQUIN, 2004). • A estratégia diplomática adotada pelo governo chinês volta-se para apoiar a paradiplomacia com o fim de acabar com as políticas isolacionistas internas, sendo favorável ao movimento das províncias nas relações internacionais nos últimos vinte anos, seja sobre o plano de integração dos mercados, pelo estabelecimento de relações transfronteiriças, mas também pela assinatura de acordos pelos governadores provinciais, assim como pela recepção de delegações estrangeiras e de envio de missões através do mundo. • Contudo, a paradiplomacia na China não se mostra homogênea e com a mesma intensidade em todo o território, sendo mais intensa do lado das províncias costeiras de Tainjin, de Shandong, de Shangai, de Fujian e de Guandong
INDIA	• O forte sistema político federal centralizado na Índia "não promove a paradiplomacia subnacional (CORNAGO, 2004) e a Constituição indiana (1950) reserva ao governo federal qualquer iniciativa no campo internacional. • A hostilidade entre a Índia e o Paquistão impede qualquer tentativa efetiva no sentido de cooperação entre países fronteiriços ou com laços étnicos. • Recentemente, o governo indiano começou a adotar uma nova atitude em relação à paradiplomacia subnacional, chegando a receber uma delegação russa, visando à promoção da cooperação inter-regional entre os dois países, não havendo ainda porém casos relevantes nesta área (PAQUIN, 2004).
Região da Ásia do Pacífico	• Esta região é particularmente interessante para análise da paradiplomacia, vez que o seu processo de liberalização econômica das últimas décadas tem importantes implicações nas economias locais e regionais, fomentando o seu envolvimento em questões econômicas internacionais. • Esse processo adquiriu perfis bem distintos, conforme os diferentes contextos políticos, podendo-se dizer, em geral, que durante a última década a paradiplomacia surgiu como uma das forças propulsoras do novo regionalismo da Ásia-Pacífico. • O número de regiões da Ásia-Pacífico ativas em relações internacionais vem aumentando significativamente sendo a paradiplomacia uma das forças que atuam por detrás da integração regional (CORNAGO PRIETO, 2004).

Quadro 2.9: A paradiplomacia na Ásia (parte I)

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

CONTINENTE: ASIÁTICO Características da atuação paradiplomática dos países	
Outros lugares do Sudeste da Ásia: Indonésia Malásia, Tailândia e Filipinas	• A internacionalização dos governos regionais destes países foi em grande parte decorrente de uma variedade de esquemas informais de cooperação econômica por meio dos chamados Triângulos de Desenvolvimento, sendo o mais antigo, aquele que interliga Cingapura, a província malaia de Jhohor e as Ilhas Riau, na Indonésia. • As disparidades existentes entre as regiões envolvidas resultaram em uma nova divisão da mão de obra dentro do mesmo Triângulo, com enorme êxito econômico. • Essas experiências econômicas transnacionais têm importantes implicações sociais, pois envolvem crescentes desigualdades de renda, desequilíbrios territoriais e problemas ecológicos, mas com o tempo talvez se tornem também um catalisador da democratização e de mudanças políticas (CORNAGO PRIETO, 2004).
RÚSSIA	• A história política, a dimensão do país e a complexidade do federalismo russo pela diversidade dos tipos de unidades federadas fazem dessa federação um importante caso de estudo (RODRIGUES, 2004). • A Constituição adotada em 1993 define as relações internacionais como competência da União. Porém, no contexto pós-soviético, a atitude do governo central frente à crescente atividade paradiplomática durante a última década tem sido de um modo geral positiva, sendo tolerante em relação a ações praticadas pelos governos subnacionais no exterior. • Em 1998 a Federação Russa passa a reconhecer a diplomacia federativa quando o Ministro das Relações Exteriores cria um departamento especial, abrindo 26 representações regionais para lidar com as interferências das regiões russas na política exterior, e, em 1999 o presidente Yeltsin assina a 1a. lei que esboça a estrutura da paradiplomacia das regiões. • A paradiplomacia atua hoje celebrando acordos, instalando representações externas, realizando cooperação com organizações internacionais, além de influenciando a legislação federal e participando de atividades diplomáticas da federação. Além disso, o governo não pode celebrar acordos ou modificar tratados internacionais sem consultar as regiões envolvidas, devendo levar em conta os interesses regionais (PAQUIN, 2004). • Com exceção do caso extremo da Chechênia e algumas poucas exceções menos significativas, raramente as regiões têm tomado posições em relação à política exterior diferentes daquelas do governo federal.
AUSTRÁLIA	• Foi onde os primeiros governos subnacionais tentaram acrescentar uma dimensão econômica internacional às suas prioridades políticas, devido à sua situação geográfica e à sua natureza competitiva, o que no passado provocou tensões intergovernamentais e conflitos constitucionais quanto aos poderes federais e os limites dos estados. Nos últimos anos a atuação subnacional em questões internacionais parece ter se normalizado. • Este esforço no novo sentido da cooperação deveu-se à intenção do governo central de intensificar a sua legitimidade evitando custos políticos de conflitos intergovernamentais. • Apesar das controvérsias políticas e constitucionais, à exceção da Tasmânia, todos os estados australianos estabeleceram algumas representações além-mar (a exemplo de Londres, Los Angeles, Frankfurt e na região asiática) e todos enviam ou recebem regularmente missões internacionais para tratar das mais diversas questões (PAQUIN, 2004).

Quadro 2.10: A paradiplomacia na Ásia (parte II)
Fonte: Ibid

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

CONTINENTE: ÁFRICA Características da atuação paradiplomática dos países
Característica paradiplomática geral : O continente africano não se mostra fértil para o desenvolvimento da paradiplomacia, porém em alguns países, como a Africa do Sul, algumas regiões procuram manter relações com outras regiões para favorecer o desenvolvimento econômico e para reforçar o corredor Johannesburg-Maputo. • Em outros casos como Ruanda, Serra Leoa e Libéria, as dinâmicas transfronteiriças parecem mais fortes que os governos centrais. No Sudão do Sul, na Angola ou na República Democrática do Congo, onde as fronteiras são objeto de disputas, os fluxos transnacionais são simplesmente ignorados pelos governos centrais.

Quadro 2.11: A paradiplomacia na África
Fonte: Ibid

Após esta visão panorâmica da realidade paradiplomática no mundo nos seus diversos continentes e principais países do sistema federal e de sistemas descentralizados, constata-se que o crescente envolvimento subnacional em questões internacionais é um fenômeno mundial, que vem adquirindo importância em todo o globo. Mesmo nos contextos mais díspares a governança subnacional mostrou que vem adquirindo uma dimensão claramente internacional, exigindo recursos e atenção. Consoante Cornago Prieto (2004) pode-se ainda afirmar que o envolvimento subnacional em questões internacionais é uma característica estrutural do sistema político mundial. Em casos como a China e a Rússia, o fenômeno mostra um perfil onde razões funcionais e normativas em nível subnacional estão combinadas com algum tipo de projeto de política externa de alto desempenho, enquanto que em outros casos, como nos Triângulos de Desenvolvimento do Sudeste Asiático ou da fronteira do México e EUA, a dinâmica da internacionalização contempla fatores majoritariamente econômicos.

Outro ponto importante é a evidência de que hoje os governos subnacionais são reconhecidos como atores internacionais, inclusive por agências e programas do sistema ONU que valorizam o papel dos governos subnacionais. Já no contexto mais amplo do novo regionalismo latino-americano, o crescente envolvimento subnacional em questões internacionais parece seguir um caminho mais parecido com aquele tomado pela União Européia e, mais recentemente, pelo Leste Europeu, na opinião de Cornago Prieto (2004). Segundo o autor, a realidade atual, cujas expressões no caso brasileiro analisaremos nos dois capítulos empíricos a seguir, sugere que “entre o regionalismo subnacional e o internacional existe certo tipo de vínculo estrutural que impõe a necessidade de criar novas instituições e novas formas de atribuição da responsabilidade pública e sua legitimação” (Ibid, p.274), além de respostas cada vez mais efetivas aos problemas que afetam as Cidades diretamente.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PARTE II – UM PANORAMA EMPÍRICO

3 MAPEAMENTO DA REALIDADE PARADIPLOMÁTICA DOS MUNICIPIOS BRASILEIROS

Tendo percorrido no capítulo precedente a realidade paradiplomática de experiências estrangeiras nos seus diversos continentes e principais países do sistema federal, bem como aqueles com sistema unitário descentralizado, no interesse de entender as linhas gerais desta ação e o grau de concertação entre os governos subnacionais e os seus governos centrais, este capítulo direciona agora seu olhar para o Brasil. Precedendo a apresentação da realidade empírica da paradiplomacia brasileira nos municipios analisados, frente aos resultados da pesquisa realizada, o que será apresentado adiante, vale destacar algumas características gerais do quadro nacional em relação ao fenômeno paradiplomático dos entes subnacionais.

No atual ordenamento jurídico brasileiro evidencia-se uma lacuna, vez que não existem competências definidas e nem reconhecimento legal para as ações internacionais de estados federados e municípios. Começam a surgir propostas de mudanças constitucionais visando a um espaço legal de atuação paradiplomática aos entes nacionais, e.g da Proposta de Emenda à Constituição 475/2005 ("PEC da Paradiplomacia"[30]), apresentada pelo ex-deputado federal André Costa (PDT/RJ), a qual propôs que fosse dado respaldo constitucional aos atos, acordos e convênios internacionais firmados por estados, Distrito Federal e municípios brasileiros com outros entes de estados estrangeiros, o que, porém ainda não vingou. Na visão de Rodrigues (2004b) os movimentos subnacionais brasileiros de Estados e Municípios estão fortemente ligados a dois fatores, um de ordem interna e outro de ordem externa. O primeiro está vinculado à crise federativa que acomete o País, no contexto da desigualdade socioeconômica entre regiões e Estados da federação, enquanto que o fator de ordem externa está diretamente ligado à "conformação do novo sistema internacional que favorece e estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais".

A paradiplomacia dos municípios brasileiros vêm aumentando gradativamente desde os anos 80; porém uma política externa federativa, que implica ações concertadas de unidades

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

locais para alcançar alguma inserção internacional, é registrada apenas a partir dos anos 90, em algumas grandes cidades do país. Não obstante a característica do atual ordenamento jurídico brasileiro, as cidades brasileiras participam do movimento de projeção nas relações internacionais, porém com grande assimetria de atuação. Evidencia-se também um crescente aumento da capacidade de articulação interna e internacional dos municípios, seja através de associações e entidades representativas, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos, seja mediante redes internacionais regionais, a exemplo da Mercocidades, implantada em 1995, porém, apenas as cidades maiores, sobretudo as globais e megacidades, começaram a exercer alguma forma de paradiplomacia. Uma iniciativa de articulação dos entes subnacionais que merece ser citada é o Fórum de Secretários de Relações Internacionais (com três edições realizadas, 2005, 2006 e 2007). No próprio Fórum das Secretarias de RI há um movimento de se criar uma associação dos secretários de Relações Internacionais.

Há três casos brasileiros de municípios de destaque na ação internacional: Curitiba, Porto Alegre e São Paulo, que exibem respectivamente sua inserção internacional por meio de divulgação de *best practices* (Curitiba, com planejamento urbano e Porto Alegre com orçamento participativo), decorrentes de políticas de boa governança, por projeção dada por um mega evento global (Porto Alegre, tendo sediado o Fórum Social Mundial), e por ação estratégica institucional voltada às relações internacionais (caso da cidade de São Paulo).

O marco do reconhecimento do governo federal com relação às ações internacionais federativas, de estados e municípios foi a criação da Assessoria de Relações Federativas – ARF, ainda que de forma reativa, na visão de Rodrigues (2004b), esta vinculada ao gabinete do ministro das Relações exteriores, posteriormente transformada na Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares-AFEPA. Tem por objetivo “fazer a interface entre o referido ministério e os governos de estados e municípios brasileiros. Para dar maior capilaridade à conformação da política externa nacional” e melhor captar os interesses das unidades federadas na formulação da política externa, o governo federal instalou vários escritórios do Itamaraty em estados ou regiões do país. Constata-se porém uma carência de mecanismos de relações intergovernamentais, tendo começado assim a surgir propostas de criação destes, e.g de um Comitê de Articulação Federativa como um órgão dentro do governo federal voltado para congregar a União e os Municípios (RODRIGUES, 2004b).

[30] Branco, 2007, Disponível em < http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>. Acesso em 24 fevereiro 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Destarte, após as características gerais do estágio da paradiplomacia em geral no país, aqui apontadas, o capítulo prossegue adentrando na etapa empírica do mapeamento dos setenta e dois municipios brasileiros analisados.

3.1 ETAPA DA PESQUISA ELETRÔNICA

A metodologia multicritério que embasou a seleção dos municípios alvo desta pesquisa definiu setenta e dois municípios que atenderam a pelo menos um dos critérios estipulados, conforme indicamos na introdução desta dissertação. Os quadros 3.1 e 3.2 detalhados a seguir apresentam estes municípios por região do país, cobrindo vinte municípios nas Regiões Norte e Nordeste além de cinqüenta e dois municípios nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

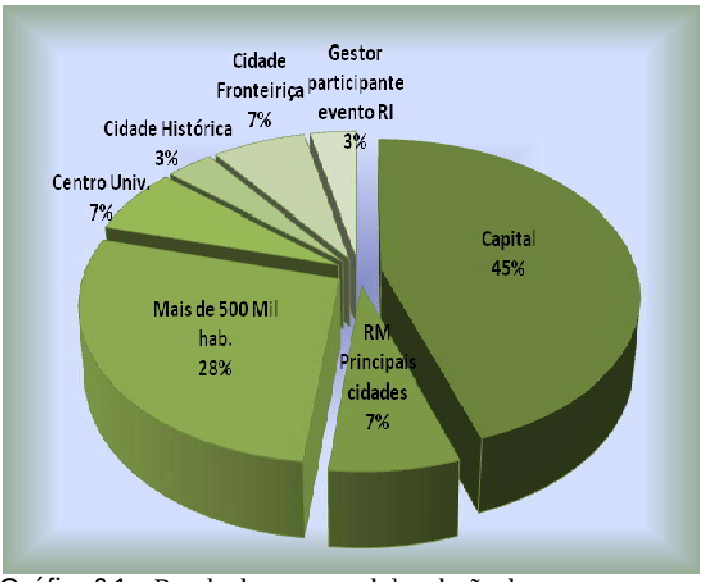

Gráfico 3.1 – Resultado percentual da seleção de municipios por região

	REGIÃO	ESTADO	MUNICIPIO	CRITÉRIOS DE SELEÇÃO
1	Norte / Nordeste	Acre	Rio Branco - AC	Capital
2		Alagoas	Maceió - AL	Capital
3		Amazonas	Manaus - AM	Capital
4		Amapá	Macapá - AP	Capital
5		Bahia	Salvador - BA	Capital
6		Bahia	Camaçari - Ba	Contato em Evento
7		Bahia	Feira de Santana - BA	População > 500 Mil
8		Ceará	Fortaleza - CE	Capital
9		Maranhão	São Luís - MA	Capital
10		Pará	Belém - PA	Capital
11		Paraíba	João Pessoa - PB	Capital
12		Paraíba	Campina Grande - PB	Centro Univ
13		Pernambuco	Jaboatão dos Guararapes-PE	População > 500 Mil
14		Pernambuco	Recife - PE	Capital
15		Pernambuco	Olinda - PE	cidade histórica
16		Piauí	Teresina - PI	Capital
17		Rio Grande Do Norte	Natal - RN	Capital
18		Rondônia	Porto Velho - RO	Capital
19		Roraima	Boa Vista - RR	Capital
20		Sergipe	Aracaju - SE	Capital
	Municípios selecionados na Região Norte / Nordeste			20

Quadro 3.1 – Municípios selecionados Região Norte//Nordeste

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

	REGIÃO	ESTADO	MUNICIPIO	CRITÉRIOS DE SELEÇÃO
1		Espírito Santo	Vitória - ES	Capital
2		Goiás	Goiânia - GO	Capital
3		Minas Gerais	Belo Horizonte - MG	Capital
4		Minas Gerais	Contagem-MG	População > 500 Mil
5		Minas Gerais	Ipatinga-MG	Sede RM
6		Minas Gerais	Ouro Preto - MG	Cidade histórica e sede Evento
7		Minas Gerais	Rio Preto - MG	RM-cidade relevante
8		Minas Gerais	Uberlândia-MG	População > 500 Mil
9		Mato Grosso do Sul	Campo Grande - MS	Capital
10		Mato Grosso do Sul	Corumbá-MS	Fronteira
11		Mato Grosso do Sul	Ponta-Porã-MS	Fronteira
12		Mato Grosso	Cuiabá - MT	Capital
13		Paraná	Curitiba - PR	Capital
14		Paraná	Foz do Iguaçu - PR	Fronteira
15		Paraná	Londrina - PR	Centro Universitário
16	S	Paraná	Maringá-PR	RM-cidade relevante
17	U	Rio de Janeiro	Duque de Caxias-RJ	População > 500 Mil
18		Rio de Janeiro	Nova Iguaçu-RJ	População > 500 Mil
19	L	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro - RJ	Capital
20		Rio de Janeiro	São Gonçalo - RJ	População > 500 Mil
21		Rio Grande do Sul	Caxias - RS	Centro Univ
22		Rio Grande do Sul	Chuí-RS	Fronteira
23	/	Rio Grande do Sul	Gravataí - RS	Contato em Evento
24		Rio Grande do Sul	Itaqui-RS	Fronteira
25		Rio Grande do Sul	Jaguarão-RS	Fronteira
26	S	Rio Grande do Sul	Porto Alegre - RS	Capital
27		Rio Grande do Sul	Santa Maria - RS	Centro Univ
28	U	Rio Grande do Sul	Santana do Livramento-RS	Fronteira
29	D	Rio Grande do Sul	São Borja -RS	Fronteira
30		Rio Grande do Sul	Uruguaiana-RS	Fronteira
31	E	Santa Catarina	Florianópolis - SC	Capital
32		Santa Catarina	Blumenau - SC	RM-cidade relevante
33	S	Santa Catarina	Joinville - SC	Sede RM
34	T	São Paulo	Americana-SP	População >= 500 Mil
35		São Paulo	Campinas - SP	Centro Universitário
36	E	São Paulo	Cubatão-SP	População > 500 Mil
37		São Paulo	Diadema-SP	População > 500 Mil
38		São Paulo	Guarulhos-SP	População > 500 Mil
39		São Paulo	Itu - SP	População > 500 Mil
40		São Paulo	Jacareí - SP	participação em evento de RI
41		São Paulo	Jundiaí - SP	População > 500 Mil
42		São Paulo	Osasco-SP	População > 500 Mil
43		São Paulo	Ribeirão Preto-SP	População > 500 Mil
44		São Paulo	São Caetano	RM-cidade relevante
45		São Paulo	Santo André - SP	População > 500 Mil
46		São Paulo	Santos-SP	Sede RM
47		São Paulo	São Bernardo do Campo-SP	População > 500 Mil
48		São Paulo	São José do Rio Preto-SP	População > 500 Mil
49		São Paulo	São José dos Campos-SP	População > 500 Mil
50		São Paulo	São Paulo - SP	Capital
51		São Paulo	Sorocaba-SP	População > 500 Mil
52	C-Oeste	Tocantins	Palmas - TO	População > 500 Mil
Municípios selecionados na Região Sul / Sudeste / Centro-Oeste				52
TOTAL GERAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS SELECIONADOS				72

Quadro 3.2 – Municípios selecionados nas Regiões Sul/ Sudeste e Centro-Oeste

A seleção dos municipios foi realizada mediante análise do atendimento de cada município a um dos sete critérios definidos, prioritariamente na seqüência indicada no fluxo apresentado anteriormente no tópico *Procedimentos, técnicas e delimitação da pesquisa.* O município foi assim enquadrado em uma categoria "Tipo" de município, com base no primeiro critério atendido.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

A pesquisa foi desenvolvida partindo da identificação dos municípios brasileiros que desenvolvem relações internacionais e prosseguiu com a análise da estrutura orgânica de que os mesmos dispõem para tal. Considerou-se que um órgão é formalmente instituído na administração pública municipal quando inicialmente um projeto de lei é proposto e encaminhado pelo prefeito à Câmara Municipal de Vereadores, sendo esta o órgão deliberativo do governo nesta instância, cabendo-lhe no foco de função administrativa única, a organização interna desta esfera de governo. Tal projeto ao ser aprovado gera a publicação de lei que cria o referido órgão, provendo-o de uma estrutura orgânica e de um regimento. Este é o instrumento que define as competências no âmbito do órgão, incluindo-se os cargos em comissão criados por lei, além das funções de confiança (estas criadas por decreto).

Na prática, focalizando-se a esfera municipal interesse deste estudo, a pesquisa empírica constatou a presença de muitas estruturas com equipes constituídas em franca operação na área de relações internacionais, porém que ainda não estão previstas e não constam do organograma das prefeituras por não terem sido legalmente institucionalizadas (aprovadas por lei e publicadas no DOM-Diário Oficial do Município). Tais instâncias não possuem uma legalização das suas bases organizacionais (*e.g.*regimento com definição de competências, delineamento de funções e organograma) aprovada por lei. Com freqüência, são estruturas simples, com tendência à horizontalização, poucos níveis hierárquicos e reduzido grau de subordinação, sendo as equipes freqüentemente compostas por profissionais que atuam no nível de assessores ou mesmo assistentes em áreas distintas, chefiados por um assessor principal, este responsável pela estrutura. Surpreendentemente, porém, podem às vezes contar com equipes quantitativamente numerosas, com distribuição de competências internamente, ainda que não legalmente formalizadas.

Um exemplo concreto é o caso do município de Salvador cuja atuação paradiplomática já adquire uma visibilidade nacional e mesmo internacional (ainda que em grau embrionário), porém a unidade responsável pelas relações internacionais do município (e identificada como Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais - SECRI) ainda não foi criada por lei, sendo institucionalmente um Gabinete extraordinário vinculado à Secretaria de Governo.

Assim, doravante, este trabalho referir-se-á de forma simplificada aos *municípios com estrutura orgânica voltada para RI* ou ainda, simplesmente aos *municípios com estrutura de RI*, ou "*com instância de RI*" aqueles municípios que possuem uma instância administrativa específica, já legalmente institucionalizada ou não, voltada para o desenvolvimento da paradiplomacia, ou seja, para o tratamento das questões internacionais, ainda que não de

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

forma exclusiva, eventualmente absorvendo o tratamento de questões de outra esfera (e.g Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Relações Internacionais). Tais instâncias aqui aludidas estarão necessariamente contando com equipe delineada voltada para a ação paradiplomática, em alguns casos composta por um único integrante, normalmente aqui um assessor.

Destarte, esta etapa inicial apontou como resultados preliminares que dos setenta e dois municípios pesquisados, apenas dezenove indicaram nos seus *sites* a existência de uma estrutura orgânica voltada para RI no sistema da prefeitura municipal, conforme Quadro 3.3 a seguir. Destas, foram apontadas três Coordenadorias, três Assessorias e nove Secretarias específicas, além de dois órgãos em nível de Gabinete.

	CIDADE	Status	ESTRUTURA
1	Salvador - BA	Gabinete	Gabinete de Relações Internacionais
2	Camaçari - BA	Órgão específico	Secretaria Particular e Coordenação de R.I.
3	Fortaleza - CE	Assessoria	Assessoria Internacional
4	São Luís - MA	RI desenvolvida por uma Secretaria	Secretaria de Articulação Institucional
5	Belo Horizonte - MG	Órgão específico	Secretaria Municipal Adjunta de R.I.
6	Curitiba - PR	Órgão específico	Secretaria Extraordinária de R.I.e Cerimonial
7	Recife - PE	Coordenadoria	Coordenadoria de Relações Internacionais
8	Rio de Janeiro - RJ	Órgão específico	Não informado
9	Porto Alegre - RS	Gabinete	Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos
10	Santa Maria - RS	Órgão específico	Secretaria do Município de Captação de Recursos e RI
11	Florianópolis - SC	Assessoria	Assessoria Especial para Assuntos Internacionais - ASAI
12	Campinas - SP	Órgão específico	Secretaria de Cooperação Internacional
13	Guarulhos-SP	Coordenadoria	Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI)
14	Itu - SP	Órgão específico	Secretaria de Relações Externas
15	Osasco-SP	Coordenadoria	Coordenadoria de Relações Internacionais
16	Santo André - SP	RI desenvolvida por uma Secretaria	Secr.Desenv.e Ação Regional / Diretoria de R.I.
17	Santos-SP	Assessoria	Assessoria de Relações Internacionais
18	S.Bernardo do Campo-SP	Órgão específico	Secretaria de Relações Internacionais
19	São Paulo - SP	Órgão específico	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
	Total de Municípios		19

Quadro 3.3 – Municípios com Estrutura de RI
Fonte: S*ites* municipais

Os dados obtidos nos *sites* municipais (ver relação dos *sites* nas referências bibliográficas) quanto aos aparatos públicos voltados para as relações internacionais desenvolvidas nesta esfera governamental, foram consolidados, produzindo o panorama sintético apresentado no Quadro 3.4 a seguir, o que evidenciou *a priori*, um índice bastante exíguo destes municipios (apenas 26% dos municípios selecionados para a pesquisa) que já apresentaram alguma estrutura voltada para uma ação paradiplomática. A seqüência da pesquisa em campo mostrou que muitos destes efetivamente já contam com estruturas de RI, porém não legalmente institucionalizadas, o que justifica muitos não exibirem esta estrutura nos sites oficiais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Estrutura / Status do órgão	Qtde.	Municípios
Secretaria	9	Camaçari, Belo Horizonte. Curitiba, Rio de Janeiro, Santa Maria, Campinas, Itú, São Bernardo do Campo e São Paulo
Assessoria	3	Fortaleza, Florianópolis, Santos
Coordenadoria	3	Recife, Guarulhos, Osasco
Gabinete	2	Salvador, Porto Alegre
RI desenvolvida sob outro Órgão	2	Santo André e São Luís
TOTAL		19

Quadro 3.4 – Quadro-Síntese Municípios com Estrutura de R.I
Fonte: Baseado nos *sites* municipais

3.2 DIFICULDADES ENFRENTADAS NO PROCESSO GERAL DA PESQUISA

Vale ressaltar a significativa dificuldade enfrentada para acesso aos órgãos executivos municipais e conseqüente realização desta pesquisa, primeiramente em função da precária qualidade de grande parte dos *sites* como instrumento de comunicação com o cidadão e possível fomentador de uma ambiente democrático, além de outros aspectos inerentes à realidade da máquina pública e à cultura política local. Dentre os principais problemas encontrados, merecem ser citados:

- Dificuldade para obtenção das informações junto aos órgãos, pois elevado número de *sites* evidenciou precariedade nas informações disponibilizadas (ou não apresentavam a sua estrutura ou seus gestores, ou quando os apresentavam, apenas informavam nomes e pastas ou mesmo forneciam apenas um histórico pessoal – profissional, freqüentemente exaltando feitos políticos, sociais e outros), não disponibilizando canais de contato, com base em telefones ou endereços eletrônicos específicos das áreas e mais dificilmente ainda, dos gestores; vale notar ainda aqui a existência de diversos *sites* meramente informativos, com notícias gerais sobre a cidade, meteorologia e eventos, sem sequer apresentar o órgão e possibilitar um meio de interação com o cidadão;
- Desatualização das informações disponibilizadas nos sites municipais, tendo muitos órgãos já modificado suas estruturas ou sofrido mudanças nos quadros e titulares das

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

pastas, endereços e telefones, sem, contudo produzir atualização de tais informações nos seus *sites*, provocando um elevadíssimo índice de perda dos "conjuntos de pesquisa" enviados pelo correio aéreo (média de 40%), além de gerar sérias dificuldades no prosseguimento da pesquisa, com ampliação dos custos em função da não localização de muitos dos destinatários para os conjuntos de pesquisa remetidos;

- Séria deficiência na logística interna de encaminhamentos de documentos e correspondências, freqüentemente não havendo nenhum registro do destinatário do encaminhamento interno, dificultando ou mesmo impossibilitando a recuperação dos "conjuntos de pesquisa" e gerando extravio interno em torno de 50% daqueles efetivamente recebidos, além de necessidade de um desmembramento intenso de contatos para retomada integral dos processos, com reenvios agora dirigidos a novos destinatários identificados;
- Evidência de baixa valorização para o trabalho do pesquisador pela maioria dos órgãos, não havendo facilidade de acesso aos gestores, em função do assunto de interesse para tratamento ser uma pesquisa, o que também produzia um desdobramento do número de telefonemas para confirmação de recebimento dos "conjuntos de pesquisa" ou para realização de levantamentos complementares via telefônica;
- Morosidade da máquina pública municipal em geral, com lentidão nas respostas, muitos tendo permanecido por mais de um mês de posse dos questionários sem se propor sequer a fornecer uma previsão de prazo para provimento das informações, ainda que em algumas vezes houvesse a disposição do órgão em fazê-lo;
- Sério retardo nas respostas às questões preliminares formuladas através do sistema *on line* de contato disponibilizado pelos sites (Fale Conosco, SAC e mesmo nos casos de ouvidoria).

3.3 PANORAMA INSTITUCIONAL DA PARADIPLOMACIA MUNICIPAL

Finda a primeira etapa de pesquisa com base na ferramenta eletrônica dos *sites* municipais, e obtenção do panorama preliminar do aparato institucional existente nesta esfera de governo, procedeu-se à etapa de aplicação dos questionários e aprofundamento desta visão preliminar junto aos setenta e dois municipios selecionados.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Conforme já explanado na introdução desta dissertação, após a obtenção do exíguo índice de respostas espontâneas de apenas 9% (nove), a ação ativa via contatos e entrevistas telefônicas com gestores municipais conseguiu conferir a esta pesquisa o caráter censitário dentro do universo dos municípios que atenderam aos critérios de seleção definidos pela pesquisa (ver Introdução, cf. Figura 1.2 - Fluxo do processo de seleção dos municipios para a pesquisa), obtendo-se assim resposta de todos os setenta e dois municípios selecionados. Vale notar que, na sua grande maioria, estas não se deram de forma fria e distante do pesquisador, tendo havido interação entre pesquisador e gestores pesquisados em uma profusão de contatos telefônicos que promoveram o estímulo à participação dos gestores, sensibilizando-os para a importância do estudo e fornecendo-lhes orientações quanto ao preenchimento dos questionários.

Apesar de a pesquisa ter procurado prioritariamente dirigir-se aos gestores diretos das estruturas municipais de RI, nem sempre isto se tornou factível, em função de fatores diversos, citando-se em especial, a dificuldade de acesso aos mesmos, o que está diretamente conectado à constatada baixa importância atribuída ao pesquisador (fator já aludido nas dificuldades da pesquisa), além de outros, como ausências prolongadas por viagens internacionais ou mesmo sobrecarga das agendas dos gestores com reuniões, em especial, externas.

Destarte, foram obtidas respostas ao questionário a partir de outras fontes municipais, conforme gráfico 3.2 ao lado, não obstante a busca prioritária de gestores dos escalões superiores da área de RI ou de áreas com afinidade a esta. O quadro com a relação dos respondentes (cargos / funções e nomes) encontra-se disponível no Apêndice B).

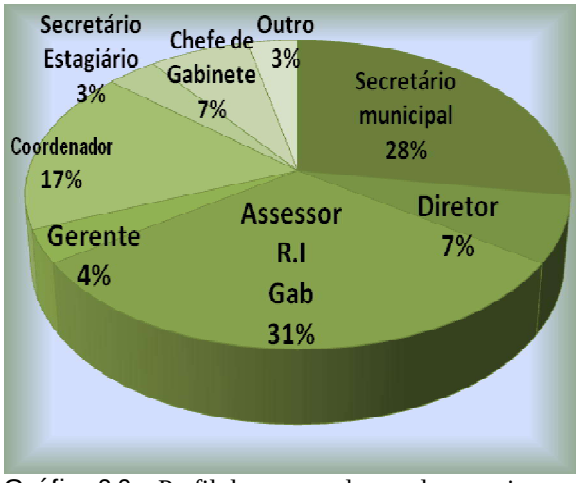

Gráfico 3.2 – Perfil dos respondentes da pesquisa
Base: 72 respondentes

Um ponto que vale a pena ressaltar aqui refere-se ao grau de desatualização das informações disponibilizadas pelos *sites* municipais, conforme já anteriormente aludido. A pesquisa com base nestes *sites* identificou apenas dezenove municípios detentores de algum órgão voltado para o tratamento das relações internacionais (correspondendo a 26% do universo pesquisado), enquanto que a pesquisa direta com base em dados primários coletados

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

na mesma época mostrou que vinte e nove destes já possuem algum aparato administrativo voltado para atuação paradiplomática do município, elevando o percentual anterior para 40%. Este aparato pode significar um órgão institucionalizado ou, em diversos casos, apenas um assessor dedicado aos assuntos internacionais, ligado diretamente ao gabinete do prefeito ou a uma secretaria municipal.

Os quadros 3.5 e 3.6 trazem analiticamente estes 72 municípios e a estrutura da área voltada para o tratamento das relações internacionais existente.

Assim, o panorama final da pesquisa indicou que a grande maioria dos municípios pesquisados 71% exerce alguma atividade de paradiplomacia, contra 29% ainda não atuantes. Não obstante o quadro, um significativo percentual que se aproxima da metade dos municipios atuantes (43%) o faz sem qualquer aparato estrutural voltado para as atribuições deste campo, como veremos adiante.

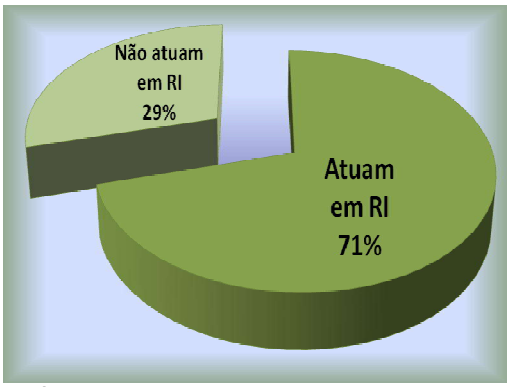

Gráfico 3.3 – Municípios atuantes *vs.* não atuantes em RI Base: 72 respondentes

Já no foco das estruturas institucionalizadas, dos setenta e dois respondentes, 40% atuam em RI com algum aparato público municipal. Destes, o elevado índice de 83% possuem uma instância específica, ainda que em muitos dos casos, estruturada de forma bastante incipiente, enquanto que os 17% restantes atuam nas RI com um assessor conforme gráficos a seguir apresentados.

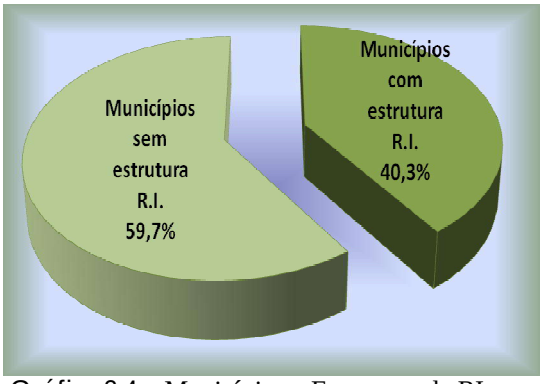

Gráfico 3.4 – Municípios e Estruturas de RI
Base: 72 Respondentes

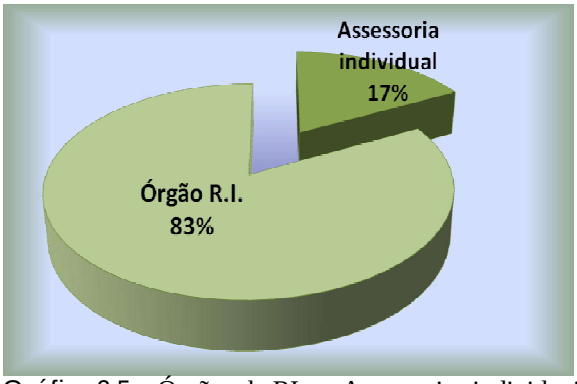

Gráfico 3.5 – Órgãos de RI *v.s* Assessorias individuais
Base: 72 Respondentes

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Qt	RG	EST	Cidades com RI	Status
1	NE	BA	CAMAÇARI	Secr.Adjunta/sob SEGOV
2		CE	FORTALEZA	Assessoria/ Coordenadoria
3		PE	RECIFE	Órgão sob uma Secretaria
4		BA	SALVADOR	Órgão sob uma Secretaria
5	NO	PA	BELÉM	Assessoria/ Coordenadoria
6		RR	BOA VISTA	Assessoria/ Coordenadoria
7		AC	RIO BRANCO	Assessoria/ Coordenadoria
8	SUDESTE	MG	BELO HORIZONTE	Órgão sob uma Secretaria
9		SP	CAMPINAS	Secretaria de RI
10		SP	DIADEMA	Órgão sob uma Secretaria
11		SP	GUARULHOS	Assessoria/ Coordenadoria
12		SP	ITU	Secretaria autônoma de RI
13		SP	JUNDIAÍ	Órgão sob uma Secretaria
14		SP	OSASCO	Assessoria/ Coordenadoria
15		RJ	RIO DE JANEIRO	Assessoria/ Coordenadoria
16		SP	SANTO ANDRÉ	Órgão sob uma Secretaria
17		SP	SANTOS	Assessoria/ Coordenadoria
18		SP	SÃO BERNARDO DO CAMPO	Secr.RI e outros Temas
19		SP	SAO JOSÉ DO RIO PRETO	Órgão sob uma Secretaria
20		SP	SÃO PAULO	Secretaria RI
21		SP	SOROCABA	Órgão sob uma Secretaria
22		ES	VITÓRIA	Assessoria/ Coordenadoria
23	SUL	RS	CAXIAS DO SUL	Órgão sob uma Secretaria
24		PR	CURITIBA	Secr.Adjunta/sob Secretaria
25		SC	FLORIANOPOLIS	Assessoria/ Coordenadoria
26		RS	FOZ DO IGUAÇU	Secretaria RI
27		SC	JOINVILLE	Órgão sob uma Secretaria
28		RS	PORTO ALEGRE	Secr.RI e outros Temas
29		RS	SANTA MARIA	Secr.RI e outros Temas

Quadro 3. 5 – Municípios com estrutura de RI
(Fonte: Pesquisa de campo); Base: 72 respondentes

Quadro 3.6 – Municípios sem estrutura de RI
Fonte: Pesquisa de campo (Base: 72 respondentes)

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Outro aspecto interessante, porém não surpreendente, depreendido neste momento preliminar da pesquisa é a presença preponderante destas estruturas nas regiões que constituem o eixo econômico brasileiro, ou seja, o eixo Sul-Sudeste. Estas duas regiões abrigam quase 76% dos aparatos municipais com atribuições voltadas para o tratamento de questões internacionais, enquanto a região centro-oeste ainda não iniciou este processo, conforme exibido no gráfico ao lado.

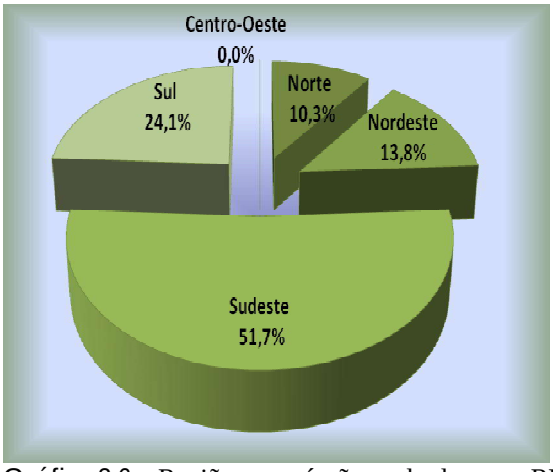

Gráfico 3.6 – Regiões com órgãos voltados para RI
Base: 29 respondentes

A regiões Norte/Nordeste juntas mostraram ser detentoras de apenas 24% dos órgãos municipais de RI implantados no Brasil, enquanto a seleção dos municípios para a pesquisa, efetuada com base nos sete critérios anteriormente apresentados (gráfico 3.6), considerados propulsores dos municípios ao ambiente internacional, apontou a inexistência de município algum detentor de um órgão voltado para RI e implantado na região Centro-Oeste.

Frente a estes dados preliminares obtidos na pesquisa, cabem algumas reflexões e constatações preliminares. Primeiramente, a conhecida realidade de disparidade sócio-econômica existente no país mostra-se claramente refletida na localização dos aparatos municipais voltados o tratamento dos assuntos internacionais, pois menos de 25% destes situam-se fora do eixo Sul /Sudeste, contra o indice de 76%. de órgãos de RI deste eixo.

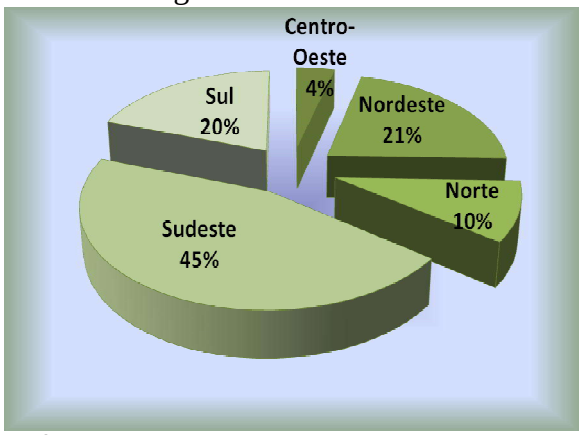

Gráfico 3.7 - Regiões brasileiras com alguma atuação paradiplomática (com ou sem estrutura orgânica)
Base: 51 respondentes

Por outro lado, fora do eixo Sul/Sudeste já estão presentes 35% dos municípios brasileiros que hoje apresentam alguma atuação paradiplomática, conforme gráfico 3.7 acima. Outro aspecto é o não negligenciável índice de 28% de municípios brasileiros que, mesmo possuindo atributos mobilizadores para uma ação internacional, ainda não tenham definido uma estratégia paradiplomática ou um foco de atuação internacional. Isso evidencia uma precariedade da conexão destes municípios com a realidade flagrante da modernidade avançada, na qual a interdependência econômica e o desenvolvimento das redes são dados irrefutáveis.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

3.4 ANÁLISE DA AÇÃO PARADIPLOMÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

3.4.1 A paradiplomacia dos municípios *sem* estrutura de RI

Focalizando os municípios que não possuem qualquer estrutura formal voltada para as RI, várias informações de interesse merecem ser trazidas a fim de compreender a paradiplomacia municipal no Brasil atual. Um primeiro ponto de reflexão advém da constatação do expressivo número de municípios (correspondendo a 43% dos municípios que atuam nas RI e a 31% do total dos municípios pesquisados) que desenvolvem alguma forma de paradiplomacia, ainda que de caráter "mínimo", segundo tipologia[31] de Philippart (vide item 2.3 e Quadro 2.2) apresentada anteriormente, sem exibir oficialmente esta atuação nos *sites* municipais, vista a inexistência de qualquer instância formalizada voltada para esta finalidade nesta esfera.

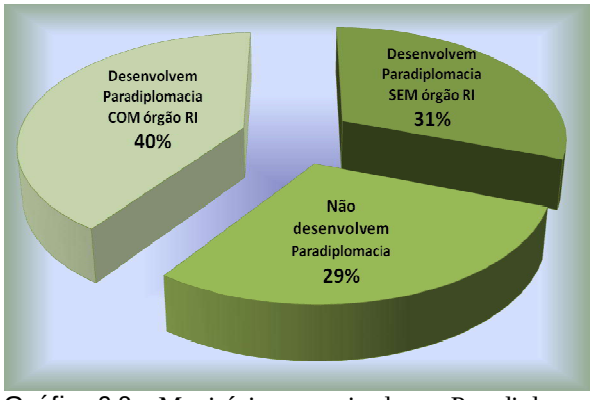

Gráfico 3.8 – Municípios pesquisados *vs* Paradiplomacia
Base: 72 respondentes

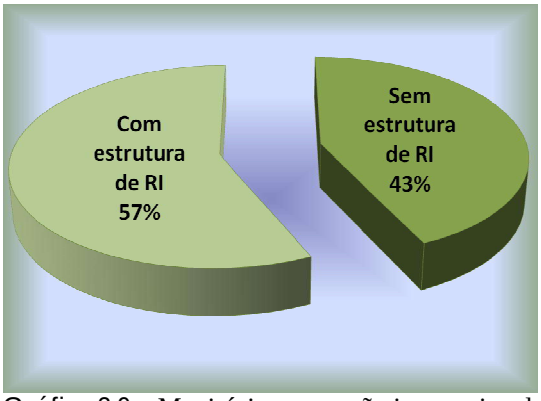

Gráfico 3.9 – Municípios com ação internacional
Base: 51 respondentes

Este quadro denota uma verdadeira teia que se forma no âmbito municipal voltada para o desenvolvimento de ações internacionais, que por não estarem sendo conduzidas por instâncias formais implantadas apresenta dois aspectos que podem ser problemáticos do ponto de vista da democracia: o primeiro refere-se à inexistência de controle por parte da instância de governo central, o que poderia acarretar eventuais riscos de desalinhamentos quanto a políticas e ações, e o segundo diz respeito à impossibilidade de potencialização destas ações e de cooperação intermunicipal, vez que elas não chegam ao conhecimento amplo da esfera

[31] Possui como domínio prioritário de ação o econômico, às vezes também dirigidas para a área social e cultural, tendo fundamentalmente seu "*modus operandi*" baseado na cooperação, e suas ações podendo alcançar cidades de países em outros continentes.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

pública e tampouco da sociedade. A falta de institucionalização pode assim acarretar impossibilidade de transparência e controle democrático das ações desenvolvidas, além de prejudicar processos mais sinérgicos de projetos conjuntos e dinâmicas de redes intermunicipais.

Outro ponto de interesse na análise do panorama dos munícipios com atuação paradiplomática sem órgão específico para este fim é a sua distribuição espacial no território nacional, o que está apresentado no gráfico a seguir.

Este panorama aponta para uma mobilização de todas as regiões no sentido do exercício paradiplomático. Contrastando esta situação com a realidade anteriormente apresentada dos municípios que desenvolvem ações internacionais com aparato de RI (gráfico 3.9), chama a atenção o incremento da ação na região Nordeste, responsável por apenas 13,8% das atuais estruturas municipais de RI institucionalizados no país, mas que exibe agora 32% de municípios com ação internacional, ainda que sem órgão específico.

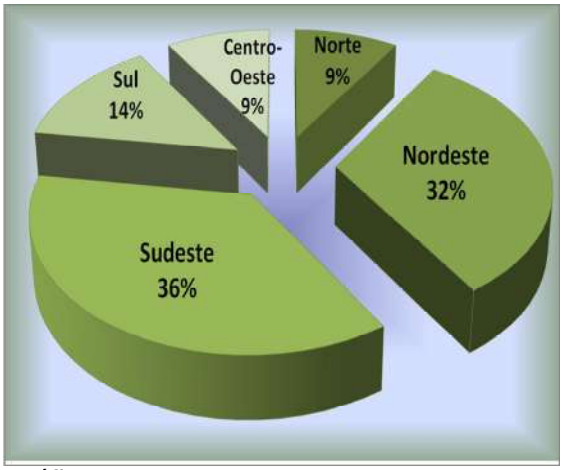

Gráfico 3.10 – Municipios com atuação paradiplomática sem estrutura de RI *vs.* Regiões

Continua também na linha de frente a região Sul-Sudeste, antes com 75,8% dos municípios atuantes com instâncias voltadas para o tratamento das RI, apresentando agora conjuntamente, 50% dos municípios que atuam sem aparato orgânico para a área. Percebe-se, igualmente, que a tendência à institucionalização é mais forte no sul-sudeste do país.

Já a região Centro-Oeste que não apresentou nenhum município com estrutura voltada para RI dentro da seleção feita preliminarmente para a pesquisa, exibe agora o índice de 9% dos municipios brasileiros com atuação paradiplomática sem estrutura orgânica para este fim.

Outro aspecto que chama a atenção nos resultados da pesquisa junto aos gestores municipais e que merece ser ressaltado é a existência de alguns municipios que já foram possuidores de tais estruturas mas que retrocederam e as desativaram posteriormente. Este é o caso de São Caetano do Sul e Maceió. O primeiro foi detentor de um órgão denominado Casa do Mercosul, direcionado prioritariamente para tratamentos de temas ligados à integração regional, o qual foi desativado há cerca de três anos, segundo os responsáveis, por questões

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

partidárias, transformando-se na Diretoria de Desenvolvimento Econômico que atua hoje com *status* de Secretaria, ligada diretamente ao prefeito. Atualmente este município prevê implantar no curtíssimo prazo outra estrutura específica para a atribuição das suas relações internacionais, a qual deverá estar ativa em 2008, sob forma de Coordenadoria ligada à atual Diretoria de Desenvolvimento Econômico.

Já Maceió possuía na sua estrutura a Secretaria Municipal de Intercâmbio internacional, cujo foco principal de ação se voltava para a captação de recursos, principalmente para os eixos turísticos e de saneamento, buscando cooperação para resolver problemas municipais. O órgão perdurou por apenas uma gestão, do ano de 2000 ao início de 2005, sendo desativado nesta época por questões político-partidárias. As questões políticas podem aqui estar associadas à baixa prioridade que ainda parece ser dada pelos gestores municipais às questões internacionais, frente ao atendimento das necessidades básicas da população (programas de saúde ou educação fundamental, por exemplo) resultando muitas vezes a descontinuidade de ações e programas nas gestões subseqüentes, bem como a modificação ou mesmo a extinção da estrutura dos governos municipais voltadas para o tratamento dos assuntos internacionais, causando não apenas a descontinuidade de ações, como também a dificuldade de construção de uma ação externa municipal mais coerente, além de desestimular a formação de quadros de servidores especializados na área.

Quanto à existencia de projeto para criação de uma estrutura voltada para o tratamento dos temas internacionais na agenda municipal, os dados da pesquisa demonstram que este não ocorrerá no horizonte dos doze meses vindouros (até fins de 2008), o que se mostra coerente com a realidade presente de ano eleitoral. Três exceções aqui foram verificadas, frente aos municípios de São Caetano do Sul (já apontado anteriormente), Cubatão, este com projeto de criação de uma Diretoria de RI, previsto para tramitar brevemente na Câmara, além de Uberlândia. Este último acaba de definir uma reforma estrutural onde pleiteia a criação de uma assessoria de relações internacionais sob a tutela administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo; esta proposta será agora submetida ao prefeito para prosseguir para tramitação na Câmara visando à aprovação. Uberlândia já vem se mobilizando com uma atuação paradiplomática gerando relações comerciais com outros centros urbanos do exterior, o que propiciou a abertura da filial da Câmara Americana de Comércio – AMCHAM Uberlândia, 9ª unidade da entidade no Brasil e 2ª cidade do interior do Brasil. Além disso, encontra-se em desenvolvimento a parceria internacional para cooperação com a China (cidade de Heze). Ademais, Uberlândia foi apontada pelo gestor respondente desta pesquisa

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

(ver Quadro 3.20 no Apêndice A), como a 10ª cidade do Brasil em número de eventos internacionais ali sediados.

Já no município carioca de São Gonçalo, o gestor entrevistado indicou a meta de criar uma estrutura para RI neste ano de 2008, não havendo porém algo mais concreto até o presente momento. Assim, a análise da atuação paradiplomática dos municípios que não possuem estrutura específica para o tratamento das questões internacionais, conclui que, ainda que de forma tímida, estes atuam em todas as cinco grandes áreas em que os governos estaduais desenvolvem sua paradiplomacia, conforme Nunes (2005) aponta, ou seja articulação institucional, atração de investimentos produtivos, promoção comercial e turística, cooperação internacional e área institucional. Por fim, é apresentado a seguir nos diversos quadros de número 3.7 a 3.11, um panorama com as principais ações[32] internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros que não possuem aparato municipal formalizado para este fim, com a identificação dos órgãos que executaram tais ações, conforme respostas obtidas na pesquisa.

[32] Ações citadas de forma sucinta em questionário de pesquisa cujo foco principal foi explorar a atuação paradiplomática desenvolvida pelos municípios com órgãos institucionalizados voltados para o tratamento das questões internacionais, não tendo, portanto buscado, nesta etapa, o aprofundamento da atuação internacional dos municípios não possuidores deste aparato na máquina pública desta esfera de governo.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

NORDESTE		
Município	Ação	Órgão executor
Feira de Santana	· Acordo de Irmanamento com Barcelona · Empréstimo junto à Comunidade Andina de Fomento	Não Informou (NI)
Maceió	· Captação de recursos junto ao BID visando à modernização da gestão municipal (administrativo e fiscal)	Gab.Prefeito, Secr.de Governo; de Planejamento.
Olinda	· Participação em Projetos ligados à União Européia · Acordos de Irmanamento com cidade de Vila do Conde (Portugal) e Cassino (Itália) · Eleita Secretaria Regional para América latina e Caribe das Cidades Patrimônio Cultural da UNESCO · Programa de infra-estrutura urbana em áreas de baixa renda – Prometrópole (Banco Mundial- BIRD);	Secretaria de Obras Secretaria de Patrimonio, Ciência, Cultura e Turismo
São Luís	· Habitar-Brasil - HBB · Captação de recursos junto a organismos internacionais (BIRD, BID, Cities Aliance) · Parcerias com ONGs internacionais · Parcerias com o Governo Francês para Ações de foco cultural no centro-histórico (por meio da Casa França-Maranhão) · Convênios e parcerias com Embaixada da Canadá / CIDA · Parceria Comunidade Européia (Projeto Emplenet) · Acordo de Cooperação com o Governo espanhol	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN, Fundação Municipal de Patrimônio Histórico-FUMPH, Secretaria Municipal de Governo-SEMGOV
Teresina	· Captação de recursos (Ex: junto à FAO em função do Projeto de Horta Comunitária; Banco Mundial com aporte de US$ 100 milhões para financiamento de intervenção em área deficiente do município) · Parceria com a Agência Panamericana de Saúde	Gabinete do Prefeito ou Secretaria de Planejamento

Quadro 3.7 – Ações desenvolvidas por municipios sem órgãos voltados para R.I. - REGIÃO NORDESTE

NORTE		
Município	Ação	Órgão executor
Manaus	· Acordos de Cooperação (em andamento) · Acordos de Irmanamento (em andamento) - Hamamatsu (Japão) e Santo Domingo (República Dominicana); · Irmanamento com cidade no Equador (em avaliação) · Negociação de aporte de capital da Comunidade Andina de Fomento (CAF) para urbanização da cidade	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Urbanismo e Obras
São Luís	· Captação de recursos junto a organismos internacionais (BIRD, BID, Cities Aliance) · Parcerias com ONGs internacionais · Parcerias com o Governo Francês para Ações de foco cultural no centro-histórico (por meio da Casa França-Maranhão) · Convênios e parcerias com Embaixada da Canadá / CIDA · Parceria com a Comunidade Européia (Projeto Emplenet) · Acordo de Cooperação com o Governo espanhol	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN, Fundação Municipal de Patrimônio Histórico-FUMPH, Secretaria Municipal de Governo-SEMGOV
Macapá	· Intercâmbio Cultural com Caiena (Guiana) · Participação conjunta em eventos nacionais e bi-nacionais (Macapá Verão, Carnaval de Caiena)	NI

Quadro 3.8 – Ações desenvolvidas por municipios sem órgãos voltados para R.I. - REGIÃO NORTE

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

SUDESTE		
Município	Ação	Órgão executor
São Caetano do Sul	· Acordo de Irmanamento com cidade na China · Negociações com Mercosul	Diretoria.de Desenvolvimento Econômico
Cubatão	· Acordo de Irmanamento com cidade em Portugal (Aveiro) · Construção de relacionamentos e parcerias internacionais para implantação de Porto Estaleiro	NI
Jacareí	Projeto Luta Contra a Pobreza Urbana (Rede Urbal 10) que resultou no GUIA de GESTÃO PELA CIDADANIA – UM OUTRO TERRITÓRIO É POSSÍVEL	Secretaria Assistência Social e Cidadania
Ouro Preto	· Participação em feiras e exposições internacionais visando à divulgação da cidade	Secretaria de Turismo
Ribeirão Preto	· Participação em evento voltado para o Mercosul (Feira Agrishow - latinoamericana) · Receptivo de missões internacionais (Africa do Sul) · Acordo de cooperação técnica para usina de reciclagem (Africa do Sul)	Gabinete do Prefeito envolvendo outras estrutuars,conforme o caso
São Gonçalo	· Acordos de Irmanamento com cidades da China, Cabo, Africa do Sul e Italia · Fase de avaliação de Acordo de Irmanamento com cidades em Portugal, Espanha e China.	Secretaria do Gabinete envolvendo as diversas Secretarias, conforme tema
Uberlândia	· Relações comerciais com centros produtivos do exterior · Conquistou a abertura de filial da Câmara Americana de Comércio · É a 10ª cidade do Brasil em eventos internacionais sediados · Realização de Missões para os E.U.A · Carta de Intenção / Acordo de Irmanamento com Heze (China)	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo

Quadro 3.9 – Ações desenvolvidas por municipios sem órgãos voltados para RI - REGIÃO SUDESTE

CENTRO-OESTE		
Município	Ação	Órgão executor
Corumbá	· Ações informais no nível Mercosul (processo informal de integração) · Acordo de Irmanamento com Dunkerke · Participação do Comitê bi-nacional de Segurança (Brasil-Bolívia) · Promoção de Evento voltado para o Mercosul (Festival América do Sul, integrando 11 países)	NI
Cuiabá	· Convênios de Cooperação Internacional (Mercosul) · Receptivo de missões internacionais · Receptivo de missões econômicas · Receptivo de chefes de Estado Nota: As diversas Secretarias municipais atuam com transversalidade no foco internacional	Secretarias de :Governo; Finanças; Planejamento; Orçamento e Gestão; Saneamento;Turismo e Secr.Educação; Inst.de Pesquisas e Desenv.Urbano.
Palmas	· Missão (em retribuição) pontual para EUA (Palm Spring) com assinatura de Protocolo de Intenção para intercâmbio · Participação pontual em eventos internacionais (Feira de turismo e Agronegócio na Itália)	NI

Quadro 3.10 – Ações desenvolvidas por municipios sem órgãos voltados para RI -REGIÃO CENTRO-OESTE

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

SUL		
Municipio	Ação	Órgão executor
Chuí	Relações fronteiriças informais com o Uruguai, voltadas para ajuda mútua, buscando resolver problemas do município	Gabinete do Prefeito e Secretaria geral de Governo
Ipatinga	· Promoção de evento cultural internacional voltado à comemoração do centenário da imigração japonesa no Brasil · Fase de construção de acordo de Irmanamento	Secretaria Municipal de Cultura, esporte e Lazer
Gravataí	· Participação em Conferências internacionais · Participação de organizações de autoridades locais regionais, a exemplo do Foro de Mercosul · Participação em feiras e exposições internacionais promovidas por outros países, regiões e municípios · Participação de redes transnacionais (Mercocidades)	
Maringá	· Acordos de Irmanamento (cidades no Japão e em Portugal) · Parcerias comerciais para exportação · Receptivo de comitivas	Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo
Santana do Livramento	· Realização de eventos culturais no Uruguai (com foco artístico) · Realização de eventos voltados para esporte e lazer (caminhadas bi-nacionais) · Realização de Campanhas binacionais de conscientização e de prevenção de doenças (AIDS)	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Turismo e Secretaria de Saúde

Quadro 3.11 – Ações desenvolvidas por municipios sem órgãos voltados para RI-REGIÃO SUL

Este recorte de ações evidencia a diversidade das ações internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros de todas as regiões do país, ainda que suas Prefeituras não contem com uma estrutura orgânica com a atribuição específica de tratamento das RI no aparato municipal.

Consolidando e alocando as ações apontadas pelos gestores na pesquisa dentro das cinco áreas de atuação paradiplomática dos governos estaduais brasileiros identificadas por Nunes (2005), este estudo produz o quadro sintético (3.12) a seguir exibido, o qual denota que a mobilização dos entes subnacionais em análise vem também ocorrendo em todas as cinco áreas nas quais os governos subnacionais da esfera estadual atuam. Vale ainda ressaltar que os dados expressos foram colhidos a partir de questionários sintéticos dirigidos aos municípios que não possuem estrutura voltada para tratar questões internacionais. Isto pode indicar que, caso este segmento seja explorado em profundidade, uma atuação ainda mais significativa venha a ser deflagrada, o que deixa um largo campo aberto para novos estudos no campo da paradiplomacia no Brasil.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

A paradiplomacia dos municípios sem estrutura de RI: Áreas e ações		
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	relações e contatos com atores internacionais com interesses políticos, econômicos ou culturais	• Participação, promoção e realização de Eventos internacionais • Receptivo de missões governamentais, comitivas e delegações estrangeiras • Realização de missões do governo municipal ao estrangeiro • Promoção da integração regional (Mercosul); Negociações com Mercosul; • Estímulo à integração e desenvolvimento de regiões de fronteira; • Participação de redes transnacionais (Mercocidades) • Participação de organizações de autoridades locais regionais (Ex. Foro de Mercosul); • Participação do Comitê bi-nacional de Segurança; • Parceria com a Comunidade Européia eparticipação em Projetos ligados à União Européia; • Atuação como Secretaria Regional para A.L.e Caribe - Cidades Patrimônio Cultural da UNESCO • Parcerias com ONGs internacionais; • Intercâmbio cultural com cidades • Participação em conferências internacionais
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRODUTIVOS	marketing internacional com divulgação das potencialidades dos municípios	•Participação em conferências internacionais visando à atração de investimentos produtivos • Participação em feiras e exposições internacionais para atrair investimentos diretos
PROMOÇÃO COMERCIAL E TURISTICA	estímulo à cultura exportadora e prática de marketing internacional divulgando o potencial turístico	• Participação em feiras e exposições internacionais visando à divulgação da cidade; • Relações e parcerias internacionais para obras de infra-estrutura (Porto Estaleiro); • Promoção de eventos culturais internacionais para atrair investimentos e desenvolver o turismo • Desenvolvimento de parcerias comerciais para exportação
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	relações com organizações e governos internacionais para obtenção de recursos (financeiros e técnicos) para projetos de desenvolvimento	• Celebração de acordos de Irmanamento com cidade • Celebração de acordos de cooperação técnica com cidades • Captação de recursos junto a organismos internacionais (BIRD, BID, Cities Alliance) • Captação de recursos junto ao BID visando à modernização da gestão municipal (adm.e fiscal) • Obtenção de empréstimo junto à Comunidade Andina de Fomento - CAF • Acordos de cooperação com Governo espanhol, Italiano, português, canadense, alemão etc... • Parceria com a Agência Panamericana de Saúde
INSTITUCIONAL	defesa dos interesses municipais junto ao governo federal e atendimento ao público	• Fornecem apoio aos órgãos municipais nas ações com foco internacional • Dão suporte às diversas secretarias municipais na elaboração de projetos • Fornecem informações no âmbito municipal sobre possibilidades de cooperação • Mantém base de documentos e informações sobre acordos de irmanamento e cooperação

Quadro 3.12 – Consolidado das ações por área desenvolvidas pelos municípios sem órgão de RI
Fonte: Pesquisa de campo
Nota: Não necessariamente todos os municípios desenvolvem todas as ações aqui apresentadas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Frente às questões de interesse definidas na matriz de análise, base para este estudo, evidencia-se que estes 22 municípios brasileiros que não contam ainda com aparato institucional para tratamento de questões internacionais vêm apresentando uma diversificada mobilização internacional utilizando uma ampla gama de ferramentas paradiplomáticas apontadas pelos diversos autores anteriormente discutidos [Soldatos (1990), Duchacek(1990), Paquin (2004) e Garcia Segura (1996 apud NUNES, 2005)], tais como organização de missões internacionais, receptivo de comitivas oficiais diplomáticas, participação em eventos e feiras, organização de eventos internacionais, celebração de atos internacionais, participação em organizações, redes ou conferências internacionais, além de implementação de melhorias na infra-estrutura para internacionalização da economia local, a exemplo das ações desenvolvidas por Cubatão visando à implantação de um Porto-estaleiro.

Já na dimensão geopolítica, adotando a tipologia de Duchacek (1990), esta esfera de governo demonstrou atuar tanto com uma paradiplomacia regional transfronteiriça, bem como transregional, com conexões e negociações entre governos não-centrais que não são vizinhos, e ainda com uma paradiplomacia no âmbito global, com contato das unidades subnacionais municipais com governos centrais estrangeiros em outros continentes.

Quanto ao enfoque da relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, conforme tipologia de Soldatos (1990), o fato desta “teia de entes subnacionais” atuarem no campo externo de forma quase “marginal”, sem uma estrutura institucionalizada e sem uma unidade coordenadora destas ações, desenvolvendo ações na sua maioria de forma dispersa no seio da estrutura municipal, evidencia uma possível atuação política à revelia das estratégias do governo central, sinalizando que a paradiplomacia aqui presente vem sendo constituída prioritariamente por ações paralelas ou substitutivas, conforme este autor aponta, não ficando claro, porém, se em caráter harmonioso ou não com o Itamaraty.

Direcionando para outro prisma de análise, focalizando agora a tipologia proposta por Phillipart (1999 apud PAQUIN, 2004), pode-se afirmar que a atuação paradiplomática deste segmento de municípios parece enquadrar-se nas categorias “menor” e “maior”, com domínios de ação dirigidos ao eixo econômico prioritariamente, mas também cultural e social, podendo ainda incluir ações com enfoque político, mas não adentrando contudo, na categoria “máxima” vez que não concorre com o Estado central nos domínios que são, a princípio, de competência deste. O modo operatório aqui tende ao cooperativo na instância municipal de governo, mas não na esfera do governo central, não eliminando possibilidades de conflitos potenciais com o Itamaraty, vista a inexistência institucional de uma unidade coordenadora do

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

município e ao caráter de ações isoladas e esparsas desenvolvidas. Por fim, um ponto a ressaltar é que não há nenhum indício de exercício de uma paradiplomacia identitária e nem de uma protodiplomacia por estes entes subnacionais municipais em foco, vez que não há interesses secessionistas marcantes hoje no país.

Após a apresentação e discussão da visão tipológica da atuação paradiplomática dos municípios não detentores de um órgão voltado para RI, algumas considerações ainda merecem ser trazidas, com base no quadro analítico destas ações por região / município. Em primeiro lugar, o eixo cultural mostrou-se presente em ações de municipios como Olinda e São Luís, Ipatinga, Santana do Livramento e Macapá; já ações voltadas para soluções de problemas para o municipio, a exemplo de questões de infra-estrutura urbana e de modernização da gestão municipal foram apontadas por Chuí, Olinda, Maceió e Teresina.

Na esteira da política externa federativa desenvolvida nos anos 1990 pelo Estado do Amapá, apontada por Rodrigues (2004b) como o mais completo caso de política externa federativa durante os anos 1990[33], o município do Macapá mostrou-se atuante na paradiplomacia dando continuidade a relações com a Guiana Francesa e sua capital Caiena, com desenvolvimento de intercâmbios culturais, considerando que, desde os anos 1990, a estratégia de governo de Capiberibe já envolvia uma forte cooperação bilateral com as autoridades guianenses.

Uma particularidade que vale destacar refere-se ao municipio de Olinda que foi eleito Secretaria Regional para América Latina e Caribe das Cidades Patrimônio Cultural – OCPM/ UNESCO, tendo hoje uma profissional da esfera municipal que assume as atribuições precípuas deste papel, mesmo frente à inexistencia de órgão municipal voltado para o tratamento das questões internacionais. Outra particularidade interessante advém da paradiplomacia desenvolvida por Uberlândia, a qual atraiu a abertura da segunda filial da Câmara Americana de Comércio-AMCHAM no interior do país, ocupando ainda a cidade o décimo lugar no *ranking* das cidades brasileiras com eventos internacionais sediados, ainda que conte com apenas 500 mil habitantes. Além disso Uberlândia já vem se mobilizando para formalização de acordos de irmanamentos com a China, já tendo também promovido missões aos EUA.

Outro ponto a destacar é a ação ativa no foco internacional desenvolvida pelo município de Jacareí no estado de São Paulo, que curiosamente atua nas relações

[33] A partir deste período, a paradiplomacia foi adotada como instrumento estratégico prioritário do primeiro governo de João Alberto Capiberibe.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

internacionais por meio da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, órgão pouco usual no campo das RI. O municipio foi selecionado para a pesquisa em função do sétimo critério de seleção, exclusivamente pela identificação da presença de um gestor na primeira edição do Fórum de Secretários de RI realizado em Salvador-Ba, não tendo suprido nenhum dos seis critérios precedentes. Jacareí é um município sem aparente expressividade no cenário nacional, com população de 191 mil habitantes. Não obstante, demonstrou uma atuação paradiplomática intensa, já podendo ser vista na categoria "maior" dentro da tipologia proposta por Phillipart (cf. Quadro 2.3 anterior), indo ainda além dessa atuação, voltando-se para o eixo geográfico global, com ações cooperativas e com foco em redes internacionais junto aos países do Mercosul, da Comissão Européia e ao Canadá, bem como cooperação com países como a Itália e a França.

Além disso, o município teve a primeira proposta de projeto por ele organizado aprovada pela Rede 10 da Urbal – Luta Contra a Pobreza Urbana. Coordenou assim o primeiro projeto (período 2004 a 2005) com subsídios da Comissão Européia – Projeto do Tipo A; associou-se à Rede de Mercocidades assumindo a sub-coordenação das Unidades Temáticas de Desenvolvimento Econômico Local e de Desenvolvimento Social, em 2006 e 2007. Está ainda inserido no 100 Cittá (Itália); no GT (grupo de trabalho) de Economia Solidária com a França a partir de novembro de 2007 e está integrado na discussão de RI da Secretaria de Relações Internacionais do PT em São Paulo. Além disso, estará coordenando a Unidade Temática de Desenvolvimento Social em 2008. O Prefeito do município é também membro do Conselho de Mercocidades desde o ano de 2007, continuando em 2008.

Retomando o foco geral da análise nos vinte e dois municipios do segmento analisado, a celebração de acordos de irmanamento e de cooperação parecem freqüentes em todos os municípios deste grupo, bem como a participação em eventos internacionais. Esta última parece constituir-se ação de rotina, o que estaria denunciando uma fase de perscrutação da área internacional por estes municípios, com interesse em um direcionamento mais efetivo para o eixo externo, bem como no desenvolvimento de parcerias e relacionamentos em redes. Também a busca pela captação de recursos junto a organismos internacionais mostrou-se presente de forma frequente neste segmento.

Além disso, mostrou-se uma constante o desenvolvimento de relações fronteiriças em caráter informal pelos municípios deste segmento situados na fronteira brasileira (estas se voltando para os países do entorno ou focalizando a integração regional-Mercosul, a exemplo de Corumbá, Santana do Livramento, Chuí e Macapá, este último com ações ligadas à Guiana

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Francesa, pela situação geográfica e histórica), todos tendo citado ações nesta direção. Já no eixo de captação de recursos de organismos e instituições internacionais, a Comunidade Andina de Fomento (CAF) mostrou-se presente em citações dos municípios de Manaus e Feira de Santana, nas regiões Norte e Nordeste respectivamente, direcionando recursos para área deficientes e urbanização da cidade. Também foram citados como organismos internacionais provedores de recursos financeiros para os municípios, o BID, BIRD, Cities Alliances e a FAO, esta última direcionando recursos para implantação do Projeto de Horta Solidária em Teresina.

Por fim, este breve panorama apresentado da realidade paradiplomática dos muncípios que não possuem um aparato administrativo voltado para o tratamento das relações internacionais evidencia a diversidade de órgãos municipais que vêm se mobilizando mundialmente. Esta realidade mostra-se presente desde o Gabinete do Prefeito por meio dos seus órgãos de assessoria às mais diversas Secretarias (a exemplo de Planejamento e Secretaria Municipal de Governo, ou ainda secretarias finalísticas como de Infraestrutura e Obras, Urbanismo, Patrimônio, Ciência, Cultura e Turismo, Indústria e Comércio, Educação e Saúde, e Desenvolvimento Econômico, além da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, identificada pontualmente no município de Jacareí). Isso demonstra a forte característica de transversalidade da ação internacional no sistema público local. Alguns municípios estão inclusive desenvolvendo suas ações internacionais por meio de vários e distintos dos seus órgãos.

Outro ponto interessante para menção refere-se aos países e cidades mais citados pelos gestores municipais respondentes deste segmento, com os quais vêm sendo celebrados acordos, sendo estes apresentados no Quadro 3.13 a seguir. O maior número de citações foram voltadas para a França, Espanha, Portugal e Itália, o que já era de se esperar, vista a realidade histórica do Brasil e as afinidades culturais entre estes países e o Brasil, além do eixo da América Latina e, de forma inovadora, com reiteiradas citações, a China e o Japão. A busca da China e do Japão mostrou-se convergente com a estratégia da política externa do governo Lula, contudo, não foram verificadas citações de relações com governos subnacionais latino americanos; no caso da África, citações pontuais indicaram acordos com a África do Sul, desenvolvidas pelos municipios de São Gonçalo no Rio de Janeiro e de Ribeirão Preto em São Paulo. Assim, não foi evidenciado neste breve panorama de citações dos gestores do segmento em foco, um direcionamento para o desenvolvimento de relações no eixo sul-sul, uma das prioridades federais na atual gestão.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Continente A.NORTE e CARIBE	Continente EUROPEU	Continente A.SUL
Canadá	França	Equador
EUA	Espanha (Barcelona)	Bolívia
República Dominicana	Portugal (Aveiro)	Uruguai
	Itália	Países da A.Sul (11)

Continente ASIÁTICO	Continente ÁFRICA
China	Africa do Sul (Cidade do Cabo)
Japão	

Quadro 3.13 – Países e cidades mais citados nas relações paradiplomáticas desenvolvidas pelos municipios que não possuem órgão específico para tratamento das RI

Destarte, frente aos inúmeros exemplos de ações externas desenvolvidas pelos municípios ainda não aparelhados com órgão específico dirigido às ações internacionais, parece evidente aqui que o estudo corrobora com a visão de Salomón e Nunes (2007), que apontam que a "criação destas estruturas nos governos subnacionais denota não o começo de sua atuação internacional, mas a sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente" – o que provavelmente pode sinalizar os próximos passos dos governos municipais abordados neste item do presente capítulo.

3.4.2 A paradiplomacia dos municípios *com* estrutura de RI

Entende-se neste trabalho que, para a realização de um estudo sobre a ação externa dos atores subnacionais, é fundamental levar em conta o processo de construção e evolução das respectivas estruturas institucionais paradiplomáticas, fazendo-se necessário um conjunto de olhares distintos sobre o objeto (qual seja, a ação externa dos municípios brasileiros). Vale aqui retomar a visão de Soldatos (1990) que ressalta que uma das principais ferramentas paradiplomáticas existentes consiste no estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução de relações internacionais, com a presença de uma instância coordenadora da ação exterior do governo. Ao que parece, os governos municipais que desenvolvem hoje uma atividade internacional significativa evidenciam esta existência no aparato governamental. Destarte, esta etapa da pesquisa desenvolverá análises com base em sete diferentes eixos: a criação, seus fatores motivadores e o propósito atual dos respectivos órgãos de RI; a estrutura dos órgãos nos seus vários aspectos; o processo decisório e articulações desenvolvidas pelos referidos órgãos; agenda, estratégias e ferramentas paradiplomáticas; resultados, benefícios e

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

dificuldades e desafios; parcerias e tipos de projetos exitosos; e, por fim, a visão da estratégia de uma cidade global.

Figura 3.1 - As grandes questões da análise da paradiplomacia dos muncípios brasileiros
Elaborado pela autora

A. Criação, motivadores e missão das estruturas municipais de RI

Um dado relevante a ser analisado refere-se aos períodos mais importantes de estabelecimento de instâncias municipais orientados para as RI no cenário brasileiro. A pesquisa evidencia que foram os anos de 2004 a 2007 que mais presenciaram a criação destas estruturas orgânicas, com especial destaque para o ano de 2005 (quase 40% do total, conforme o Gráfico 3.11).

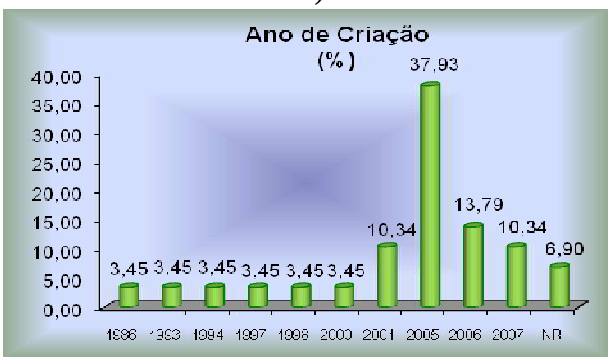

Gráfico 3.11 – Criação dos órgãos de RI. brasileiros
Base: 29 órgãos

Um dos principais fatores que parecem explicar este "boom" de aparatos públicos na esfera municipal é a mudança política produzida com o final do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e o novo governo Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003.

Consoante Cervo (2006), os erros de percepção da era Cardoso levaram o governo Lula a dirigir seus objetivos para uma mudança do modelo de inserção internacional do país. O novo modelo de inserção internacional, consoante o discurso de posse do presidente Lula, leva a ação externa do novo governo a orientar-se por uma perspectiva humanista e buscar, antes de tudo, ser um instrumento do desenvolvimento nacional. Na esfera da ação

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

multilateral, o Brasil tende ao reforço do poder nacional e “à conquista da reciprocidade real” com parcerias estratégicas diversificadas ao Norte e ao Sul. No eixo ainda do multilateralismo, o Brasil influencia a criação de uma coalizão de países emergentes, o G20, a qual abre caminho para a criação de outras alianças entre países emergentes, fazendo com que as negociações multilaterais de alcance global não mais estivessem sob controle decisório exclusivo das estruturas hegemônicas do capitalismo, conforme anunciado por Cervo (2006).

Em uma segunda frente de ação externa, o governo Lula busca atenuar a vulnerabilidade externa da era Cardoso e enfrentar a vulnerabilidade tecnológica, empresarial e financeira. Assim, foi concebida a internacionalização da economia brasileira como movimento de expansão de empresas no exterior com apoio logístico do Estado, empenhando-se a diplomacia presidencial em promover negócios brasileiros no exterior. Por outro lado, como já mencionamos, o novo governo aprimorou a estrutura orgânica federal existente no que tange ao apoio às ações internacionais subnacionais, transformando em 2003 a Assessoria de Relações Federativas (ARF) na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), conforme veremos a seguir, o que se mostrou um estímulo institucional do Itamaraty a atividades da esfera subnacional de governo.

Este novo contexto político nacional claramente parece justificar o surgimento exponencial de órgãos voltados para o tratamento das relações internacionais na esfera municipal. Desde 1986, quando pela primeira vez no país um ente subnacional municipal cria uma estrutura de RI (o município do Rio de Janeiro), até 2003, havia uma estagnação do índice de crescimento destas estruturas. Em 2004, este índice se eleva a quase três vezes o que anteriormente vinha ocorrendo e, na esteira deste processo de estruturação e institucionalização das relações internacionais nos municípios brasileiros, o ano de 2005 mostra-se como o ano emblemático de criação de vários destes órgãos.

Outro ponto importante a ser inicialmente tratado neste tópico refere-se ao entendimento do propósito destas instâncias municipais tal como declarado em sua missão.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

A busca da inserção internacional dos municípios e oportunidades de desenvolvimento, com a construção de uma política de relações internacionais, foram apontados por mais de 30% dos respondentes como sendo a missão principal. O foco da cooperação técnica e do desenvolvimento de parcerias fez-se presente em quase 20% das estruturas de RI pesquisadas.

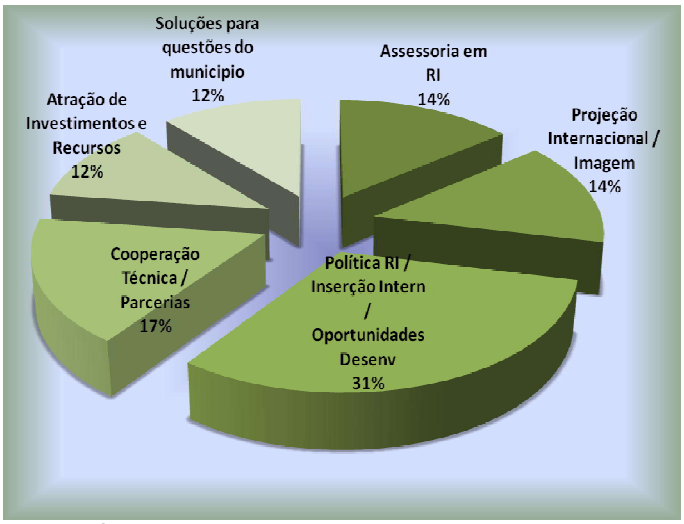

Gráfico 3.12 – Missões dos órgãos de RI brasileiros
Base: 29 órgãos

Outros propósitos declarados pelos órgãos na sua missão referem-se ao assessoramento dos municípios nas relações internacionais, além da busca de uma projeção internacional e/ou construção de uma imagem internacional para o município, ambos apontados por 14% das respostas. Por fim, correspondendo a um escore de 12% das respostas obtidas neste quesito, mostraram-se presentes a busca de soluções para problemas do município e a captação de recursos financeiros e atração de investimentos.

A questão voltada para as motivações que impulsionaram a criação das estruturas municipais de RI no país buscou o entendimento do grau de intensidade de cada um dos fatores de motivação apontados (de nenhuma motivação à motivação de ordem máxima), e seu resultado mostrou-se convergente com a declaração dos gestores quanto à missão do órgão, preponderando o interesse na visibilidade externa do município, seguido da cooperação técnica, conforme Gráfico 3.13 a seguir, que apresenta as médias ponderadas dos diversos fatores motivadores pesquisados, conforme o peso destes nos interesses dos governos municipais.

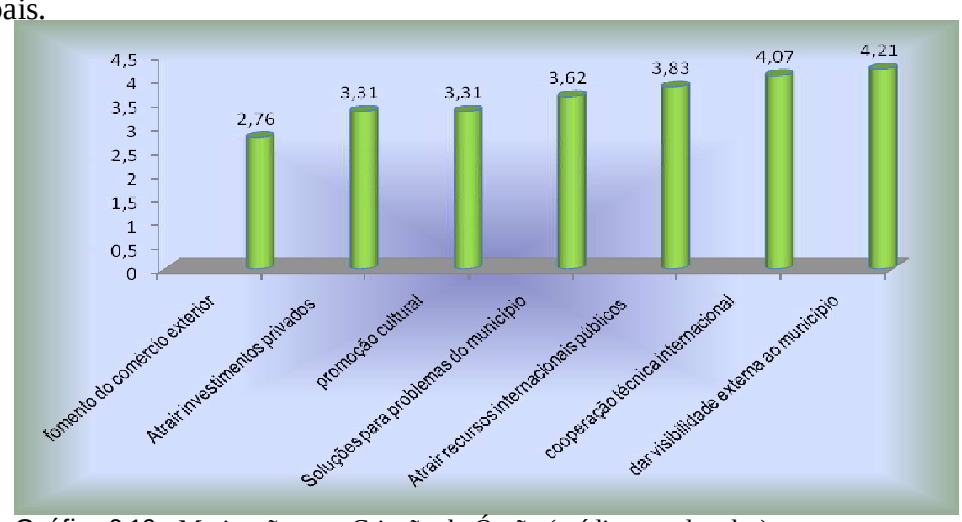

Gráfico 3.13 - Motivação para Criação do Órgão (médias ponderadas)
Base: 29 respondentes

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Evidencia-se também aqui o forte interesse dos municípios na atração de recursos internacionais públicos (agências e organismos internacionais) e, em menor grau, de investimentos privados, bem como no fomento do comércio exterior. Isto se mostra coerente frente à realidade de muitos municípios onde existe a presença de órgãos na esfera estadual que cuidam do fomento à exportação e do comércio exterior, a exemplo do município de Salvador em que o Promo, órgão estadual, atua há 36 anos, voltado prioritariamente para o fomento ao comércio exterior e atração de investimentos.

B. Estruturas orgânicas municipais voltadas para RI

Analisando o *status* das estruturas orgânicas administrativas dos 29 municípios aqui analisados (ver Quadro 3.5 no item 3.3 deste capítulo), constata-se uma pluralidade de formatos adotados. A pesquisa apontou que alguns municípios são detentores de estruturas específicas para o tratamento dos assuntos internacionais, enquanto outros tratam os assuntos internacionais setorialmente, de forma fragmentada e muitas vezes criando comissões *ad hoc*, respondendo às demandas à medida que estas surgem. Destarte, o estudo realizado contatou que o tratamento das questões internacionais nos municípios brasileiros vem sendo atribuído a um dos modelos orgânicos abaixo especificados.

1. Uma secretaria voltada especificamente para assuntos internacionais;
2. Uma secretaria voltada para assuntos internacionais associando-os a outros temas, normalmente ligados ao desenvolvimento econômico;
3. Uma coordenadoria ou assessoria de relações internacionais vinculada à Secretaria de Governo / Gabinete do governador;
4. Uma secretaria distinta cujo foco central específico não é o tratamento das RI;
5. Diretorias, departamentos, coordenadorias ou assessorias dirigidas ao tratamento de temas convergentes com o foco internacional tais como comércio exterior, atração de investimentos externos, cooperação financeira, cooperação técnica internacional ou ainda fomento ao turismo. Neste caso, tais unidades encontram-se situadas dispersas dentro das estruturas de secretarias diversas, em especial do eixo econômico, de planejamento, indústria e comercio, turismo e cultura, ou ainda na Casa Civil.

Os gráficos a seguir apresentam de forma consolidada os tipos de unidades ou órgãos que vêm sendo responsáveis pela atuação paradiplomática municipal, denotando uma

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

preponderância de assessorias e coordenadorias (35%), destas precisamente metade com equipe reduzida a um único integrante (assessor ou coordenador), além de órgãos ligados a outras Secretarias (34%), notadamente do eixo econômico, de planejamento ou ainda, turismo e cultura.

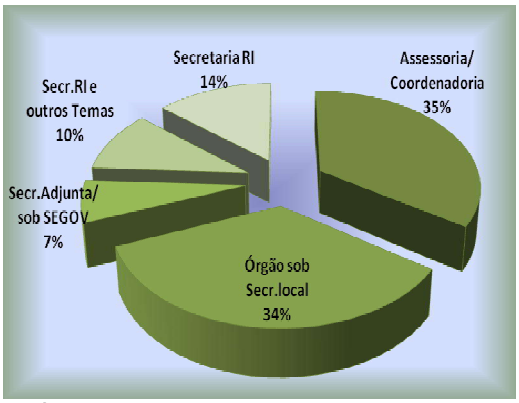

Gráfico 3.14 - Estruturas municipais de RI
Base: 29 Respondentes

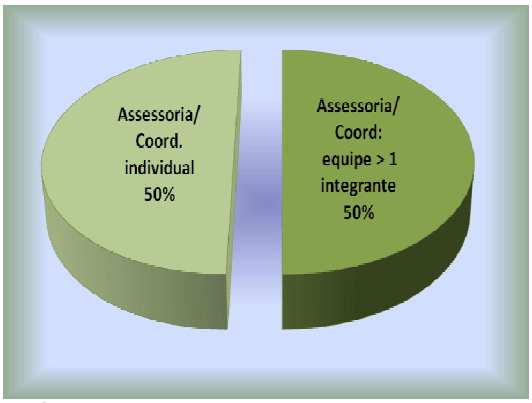

Gráfico 3.15 - Assessorias e Coordenadorias de RI
Base: 29 Respondentes

A identificação analítica do órgão específico de cada município das diversas regiões brasileiras que participaram da pesquisa encontra-se exibida no Quadro 3.14 adiante.

As assessorias, coordenadorias e secretarias municipais apresentam características distintas no que tange a suas funcionalidades. As Assessorias, conforme explanado por Newman (1973) são órgãos de assessoramento, nos quais a tarefa do assessor é auxiliar o administrador (neste caso, o prefeito) a planejar e ou supervisionar a atividade de terceiros, atribuições estas que seriam atendidas pelo próprio administrador se este dispusesse de tempo e de conhecimentos especializados, podendo mesmo serem vistas como um prolongamento da responsabilidade deste. Assim, o assessor poderá atuar desempenhando encargos em todas as fases do processo administrativo, desde o planejamento, à direção e ao controle, porém concentrando-se normalmente, em alguns e limitados campos de especialização, mas podendo também desempenhar uma ação mais genérica com uma colaboração mais ampla. De todo modo, é importante notar que o assessor “age sempre em nome do administrador”, não possuindo autonomia. Ainda na visão de Newman (1973), a criação de Assessorias torna mais complexas as relações hierárquicas, pois não só o numero de relações é aumentado mas também a função específica do assessor é por vezes difícil de definir, dando margem a incompreensões. Além disso, a atuação do assessor torna-se um problema ainda mais delicado, porque muitos resistem psicologicamente a receber instruções ou estar sendo fiscalizado, em especial, por pessoas que não considerem ser seus superiores.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Já as Coordenadorias são órgãos que não possuem como finalidade precípua apenas o foco de aconselhamento, mas a coordenação da execução, extrapolando assim o restrito papel de prolongamento da responsabilidade do administrador, sem, contudo dispor de poderes para desempenhar atividades estratégicas superiores ou deliberar sobre políticas. Jameson (1965) enfatiza que o tamanho da máquina administrativa varia de acordo com os recursos e com a importância da unidade governamental, sendo as Secretarias municipais os órgãos que ocupam o primeiro lugar de importância e posição na estrutura sistêmica da prefeitura, o que também está ligado ao seu grau de liberdade de ação, cabendo-lhes desde atividades estratégicas de planejar, propor e formular políticas setoriais, às atividades operacionais de execução de atividades finalísticas ou de meio (conforme o foco do órgão), de acompanhamento e de controle. Frente a tal amplitude de ação, é de se esperar que este órgão tenda ser detentor de estrutura e recursos materiais e humanos mais próximos de uma adequação para o exercício da missão de responder pelas RI do município.

Um aspecto contraditório, porém, identificado na realidade deflagrada pela pesquisa frente às estruturas orgânicas municipais brasileiras voltadas para o tratamento das RI é que, em diversos casos, mostra-se uma incongruência entre o *status* que é conferido ao órgão, ou seja, a sua posição no sistema da prefeitura, e a sua efetiva estrutura, em termos de organização, recursos humanos, materiais, tecnológicos e infra-estruturais. É o caso de algumas assessorias que atuam com uma equipe bem dimensionada e com infra-estrutura qualificada e com recursos quantitativamente suficientes, enquanto algumas coordenadorias atuam com uma equipe unitária composta apenas pelo coordenador, sem sequer poder contar com uma equipe de apoio, ou ainda de órgãos com *status* de Secretarias que se mostram precariamente estruturados.

Exemplos factuais podem ser ilustrados com o Gabinete de Relações Internacionais de Salvador (SECRI), órgão que possui uma equipe com quatorze profissionais, além de seis estagiários, enquanto que o órgão que responde pelas relações internacionais do município de Rio Branco no Acre, com *status* de Coordenadoria, opera com apenas um coordenador na sua estrutura orgânica; por outro lado, a Secretaria de Relações Internacionais e Institucional do Município de São Bernardo do Campo – SECRI, possuindo o *status* de Secretaria, opera com uma estrutura composta por apenas um Secretário de governo e quatro assessores.

Importante ressaltar que os principais componentes que distinguem tais formatos organizacionais referem-se ao grau de autonomia no processo decisório, direcionamento de responsabilidades para processos nos níveis estratégicos, táticos e/ou operacionais, autonomia

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

financeira (as assessorias como órgãos de apoio, normalmente carecem de dotação orçamentária), bem como à amplitude de infra-estrutura material, tecnológica e de estrutura humana. Estes elementos constituíram-se nos principais obstáculos apontados por muitos órgãos para a consecução da sua missão, conforme será discutido posteriormente.

	RG	EST	MUNICÍPIO	ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO MUNICÍPIO	*Status*
1	NE	BA	Camaçari	Secretaria Adjunta de RI	Órgão sob a Secretaria de Governo (SEGOV)
2		CE	Fortaleza	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado ao Gab. Prefeito
3		PE	Recife	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão sob a Secretaria de Gestão Estratégia e Comunicação
4		BA	Salvador	Gabinete de RI (SECRI)	Órgão sob a SEGOV
5	NO	PA	Belém	Coordenadoria de Ccoperação Internacional	Órgão sob a Cia de Desenvolvimento da Adm.da Área Metropolitana
6		RR	Boa Vista	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão inculado à Secretaria do Planejamento
7		AC	Rio Branco	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado à SEGOV
8	SUDESTE	MG	Belo Horizonte	Secretaria Municipal Adjunta de RI	Órgão sob a SEGOV
9		SP	Campinas	Secretaria de Cooperação Internacional	Órgão autônomo de RI
10		SP	Diadema	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão sob a SEGOV
11		SP	Guarulhos	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão autônomo de RI
12		SP	Itu	Secretaria de Relações Internacionais	Órgão autônomo de RI
13		SP	Jundiaí	Diretoria de Cooperação Internacional	Órgão vinculado à Secretaria do Planejamento
14		SP	Osasco	Coordenadoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado ao Gab Prefeito
15		RJ	Rio de Janeiro	Coordenadoria das Relações Internacionais e do Cerimonial	Órgão vinculado ao Gab Prefeito
16		SP	Santo André	Diretoria de Relações Internacionais	Órgão sob a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional
17		SP	Santos	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão vinculado ao Gab Prefeito
18		SP	São Bernardo do Campo	Secretaria de RI e Institucional	Secretaria de RI e outros temas
19		SP	Sao José do Rio Preto	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Negócios de Turismo	Tema de RI tratado em Secretaria de outro foco
20		SP	São Paulo	Secretaria Municipal de Relações Internacionais	Secretaria autônoma de RI
21		SP	Sorocaba	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão sob a Secretaria de Desenvolvimento Econômico
22		ES	Vitória	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão sob Gab. Prefeito
23	SUL	RS	Caxias do Sul	Assessoria de Rel.Internacionais e Federativas	Órgão sob a Secretaria do Desenvolvimento Econômico
24		PR	Curitiba	Secretaria de RI e Institucional	Secretaria de RI e outros temas
25		SC	Florianopolis	Assessoria de Relações Internacionais	Órgão sob a SEGOV
26		RS	Foz do Iguaçu	Secretaria de Relações Internacionais	Secretaria autônoma de RI
27		SC	Joinville	Coordenação de Integração Governamental	Órgão sob a Secretaria de Integração e Desenv. Econômico
28		RS	Porto Alegre	Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos	Órgão de RI e outros temas
29		RS	Santa Maria	Secretaria Municipal de Captação de Recursos e Relações Internacionais	Secretaria de RI e outros temas

Quadro 3.14 - Órgãos responsáveis pelas relações internacionais nos municípios brasileiros por Região e Estado

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Já no foco dos tipos de estruturas orgânicas e da sua localização no seio do território nacional, verifica-se um panorama convergente com a importância político-econômica das distintas regiões no cenário nacional.

As regiões Sul e Sudeste, principal eixo econômico do país, são as únicas que apresentam órgãos com *status* de Secretaria autônoma de relações internacionais (São Paulo, Campinas, Itú e Foz do Iguaçu) e de Secretaria voltada para RI e outros temas (Porto Alegre, Santa Maria e S.Bernardo do Campo).

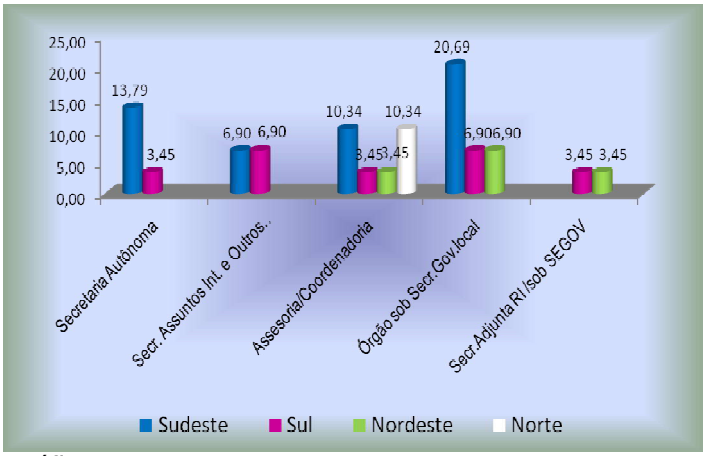

Gráfico 3.16 - Estruturas de RI *vs* Regiões do país
Base: 29 Respondentes

Por outro lado, das pequenas assessorias e coordenadorias do país com equipe reduzida de apenas um integrante, 75% localiza-se nas regiões Norte e Nordeste, e apenas 25% destas na região Sul. Além disso, dos municípios pesquisados na região Norte, apenas um apontou a existência de órgão voltado para RI, apontado como coordenadoria (Belém), porém denotando pelas suas características, atuar no nível de assessoria com apenas um assessor na unidade organizacional. Estes aspectos evidenciam o caráter preponderantemente incipiente das estruturas de RI nas regiões do Norte e do Nordeste, ainda que estas tenham exibido um recente crescimento da criação de tais aparatos municipais, em especial nos últimos três anos. Metade das estruturas pesquisadas na região Nordeste são órgãos subordinados a Secretarias locais. Em outra direção, Fortaleza mantém uma assessoria "individual" com apenas uma assessora na unidade. Já o município de Camaçari possui um órgão com autonomia que responde diretamente ao chefe do executivo, apresentando o *status* de Secretaria adjunta à Secretaria de Governo.

Uma ressalva pertinente neste ponto da análise refere-se ao fato de que apesar do *status* das estruturas ser indicativo de seu grau de autonomia e poder, nem sempre refletem estes atributos diretamente, não eliminando, portanto a possibilidade de pequenas estruturas com *status* ainda reduzido no ambiente municipal poderem desenvolver uma atividade bastante ativa nas suas relações internacionais.Isto deve-se ao peso relevante de outros fatores que interferem na dinamicidade e na capacidade de mobilidade, tais como o *lobby* e a influência política ou ainda o perfil de liderança dos gestores dos órgãos.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

a) Perfil das equipes das instâncias de RI

Com foco na análise das instâncias voltadas para a atuação paradiplomática municipal, torna-se importante também entender o dimensionamento e o perfil das suas equipes, bem como a existência de infra-estrutura para o funcionamento do órgão.

Destacou-se na pesquisa a reduzida presença de recursos humanos nos órgãos municipais de RI. Quase 65% dos municípios pesquisados possuem equipes de no máximo seis integrantes, destes, 34% com até três componentes e, pior ainda, precisamente 20,69% possuindo apenas um único profissional na estrutura que assume a pasta de relações internacionais do município.

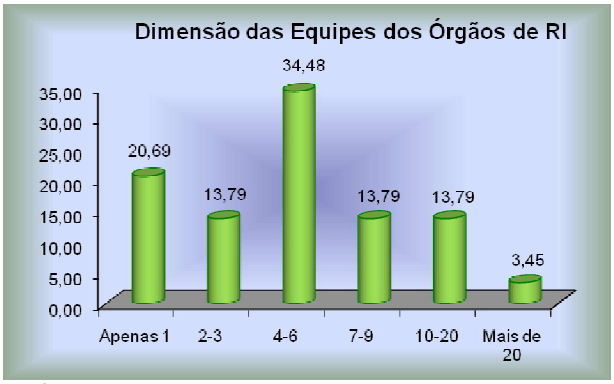

Gráfico 3.17 – Tamanho das equipes municipais de RI.
Base: 29 Respondentes

Por outro lado, apenas 3% dos órgãos possuem equipe constituída de 10 a 20 integrantes. Apenas na região Sudeste encontra-se um órgão com equipe de mais de 20 integrantes (São Paulo, com quarenta e três membros), tendo ainda presença de órgão com equipe de dez a vinte integrantes, bem como grupos menores, inclusive com apenas um integrante (estes em reduzido número).

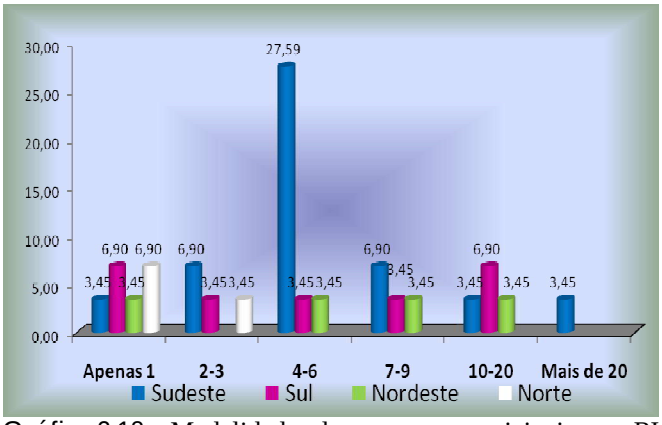

Gráfico 3.18 – Modalidades de estruturas municipais para RI.
Base: 29 Respondentes

Aqui se encontra uma concentração de estruturas com equipes com média de quatro a seis integrantes (quase 30% do total). Já a região Sul que participou com 24% dos órgãos estudados nesta etapa da pesquisa mostra-se com ampla diversidade no quesito de dimensionamento de suas equipes, sendo que a sua maioria apresenta equipes mais robustas, com dez a vinte integrantes. Por seu turno, no Nordeste estiveram situados apenas quatro dos municípios pesquisados nesta fase do estudo (Fortaleza, Recife, Salvador e Camaçari), e as equipes destes órgãos apresentam apenas um integrante (Fortaleza), de quatro a seis

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

(Camaçari), de sete a nove (Recife) e, finalmente, entre dez a vinte componentes (Salvador). Um dado interessante e curioso a ser aqui destacado refere-se ao ano de criação dos órgãos desta região: todos criados no ano de 2005.

Além disso, do ponto de vista qualitativo, a pesquisa aponta que 24% dos órgãos não possuem nenhum componente da equipe com nível superior, ou seja, quase 1/4 destas estruturas operam apenas com pessoal de nível médio. Não obstante este quadro, mais da metade dos órgãos possuem profissionais pós-graduados nas suas equipes de trabalho, ainda que o número de profissionais pós-graduados existente por equipe tenha se mostrado bastante exíguo. Visto que os cursos de formação em relações internacionais são recentes no país, tendo surgido na sua maior parte na última década (embora com diferenças de ritmo de surgimento entre as regiões), uma hipótese levantada por este estudo presume que a maior parte dos profissionais graduados das equipes não possui formação na área específica de RI, o que, no entanto, não foi um tema esclarecido pela pesquisa.

Um ponto de destaque e preocupante refere-se ao vínculo dos profissionais atuantes nos órgãos, pois mais da metade das equipes não fazem parte dos quadros públicos municipais (54%). Este percentual compreende 33% de mão-de-obra terceirizada ou em regime de contratação temporária, e 21% entre cedidos de outros órgãos e estagiários. Destarte, é notório o risco deste perfil de equipe, pois além de ser um fator dificultador para a institucionalização, a perenidade das ações e a preservação da memória dos órgãos, esta precarização do emprego envolvido com a estrutura de RI nos municípios favorece a existência de um expressivo *turn-over*, podendo ainda gerar um baixo comprometimento dos profissionais com os órgãos e com o dia-a-dia das atividades desenvolvidas.

A incipiência da maioria das estruturas paradiplomáticas municipais é também evidenciada na constatação de que quase metade delas (45%) funciona compartilhando infra-estrutura física com outros órgãos, sem sede exclusiva para suas equipes, o que também é motivado em muitos casos por serem órgãos ligados diretamente ao prefeito, neste caso tendendo a funcionar na estrutura da Secretaria de Governo (SEGOV). Elucida este fato a afirmação do gestor da instância que responde pelas RI de uma relevante capital da região Sul / sudeste do país, que aponta que o referido órgão se resume a “uma mesa única dentro de uma sala no Gabinete do Prefeito”.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

b) Evolução e mudanças nas estruturas organizacionais

Acompanhando as respostas apontadas pelos participantes desta pesquisa, constata-se que um quarto dos municípios ainda não sofreu evolução ou mudanças nas suas estruturas de RI, o que é compatível com uma realidade de estruturas que, em sua maioria, são recentes no bojo da administração pública municipal. Por outro lado, quase 30% dos respondentes indicaram ampliação das suas equipes e de infra-estrutura após a criação da instância, bem como igualmente quase 30% apontou para o crescimento do grau de autonomia e evolução do *status* de assessoria individual para uma estrutura com posição mais relevante na prefeitura ou mesmo para *status* de Secretaria. O gráfico a seguir exibe as principais mudanças ocorridas.

Estes dados parecem levar à conclusão de tendência a um aumento do reconhecimento da ação paradiplomática dos entes subnacionais municipais, bem como a uma maior conscientização pública quanto à importância deste processo, face à realidade e às novas demandas do mundo atual.

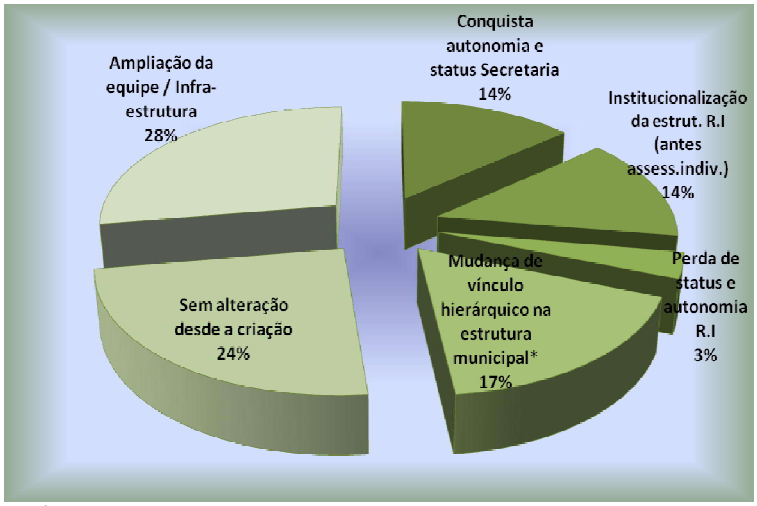

Gráfico 3.19 – Modalidades de estruturas municipais para RI
Base: 29 Respondentes

Esta visão é reforçada com os indicativos dos gestores para os fatores que explicam tais mudanças, apontando prioritariamente a necessidade de inserção internacional, projeção e promoção internacional dos municípios (43% dos respondentes). Estes, somados aos que indicaram "vontade política" superam 50% das justificativas das evoluções sofridas pelos órgãos responsáveis pelas RI municipais, conforme elucidado no gráfico 3.20.

No sentido contrário, ao lado desta visão de ampliação da valorização da área, o estudo identificou casos em que ocorreu uma perda de importância da instância municipal, com redução de suas funções ou transferência para outras Secretarias. Isso foi apontado em apenas 5% das respostas. Já a mudança de governo e questões políticas, foram citadas em 16% das respostas como motivadores para as mudanças nas estruturas municipais de RI.

Gráfico 3.20 – Fatores de mudanças nas instâncias municipais de RI. Base: 29 Respondentes

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

C. Processo decisório e articulação política

A fim de facilitar a análise do processo decisório e das articulações políticas dos municípios no desenvolvimento de suas múltiplas formas de ação internacional, pode-se recorrer à proposta de Brian Hocking (1999) de uso do termo "diplomacia de múltiplas camadas". Entendendo que a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores no seio de um Estado, Hocking (1999) afirma que, ao contrário, ela deveria ser considerada como um sistema em que estariam imbricados os atores no bojo da estrutura estatal. O autor enfatiza a existência de imperativos de cooperação entre as duas esferas de governo, apesar de também constatar a presença de tensões entre os atores do centro e as entidades subnacionais.

É nesse sentido que se orienta uma parte da literatura nacional, reafirmando a necessidade de atuação convergente dos múltiplos atores estatais frente ao complexo cenário internacional. A convergência diz respeito não tão-somente às relações entre governo subnacional e governo central, mas também às relações entre entidades de uma mesma esfera municipal. Esta preocupação com o risco de conflitualidade tem-se evidenciado na recorrente discussão sobre o potencial de conflito da ação subnacional em política internacional com a política exterior do Estado nacional, conforme enfatizado por Vigevani (2004). O risco de conflitualidade entre níveis políticos distintos pode atingir níveis próximos da ruptura política, como no caso do pacto federativo do Canadá nos anos 1960 e no final dos anos 1980, quando se manifestaram intenções secessionistas pela província do Quebec.

Vale trazer aqui a visão de Kugelmas e Branco (2004, apud VIGEVANI, 2004), segundo a qual duas forças convivem e combatem na relação entre o governo central e os poderes locais: uma, centrípeta, procuraria reter o poder para o governo central, permitindo ações autônomas das unidades subnacionais desde que as regulando e as controlando; outra, centrífuga, mostraria as unidades subnacionais em busca de maior autonomia política e econômica para garantir seus interesses específicos, tendência esta acentuada atualmente pelas crescentes assimetrias na distribuição de recursos internos e nas oportunidades de negócios abertas em decorrência da globalização econômica. Desta forma, a distorção resultante do desequilíbrio federativo a partir da concentração de fatores produtivos, industriais, de serviços e tecnologia, numa região do país em detrimento de outras, além da concentração populacional, na visão destes autores, poderia fortalecer os elementos centrífugos na relação entre o governo central e os poderes locais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Contudo, no caso brasileiro, o governo federal, mobilizado pela crescente atuação paradiplomática dos estados-federados e municípios da última década, evidenciou preocupações e desenvolveu iniciativas de busca de convergência de ação entre as instâncias de governo, ainda que sem a existência de um arcabouço jurídico-constitucional que legitime a atuação externa subnacional. Destarte, o Governo federal criou em 1997 a Assessoria de Relações Federativas (ARF), ligada ao Gabinete do Ministro de Relações Exteriores, transformada em 2003, com o novo governo de Luis Inácio Lula da Silva, na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), tendo ainda em 2004 instituído a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), esta ligada à Secretaria de Relações Institucionais. Receio da perda do controle sobre o processo de formulação da política externa por parte do Itamaraty? Necessidade de coordenação das atividades municipais resultantes do acirramento do fenômeno globalizatório? Resultado do processo de integração regional que por si só já é um propulsor para as ações externas subnacionais? Novo *status* de crescente importância adquirida pelas cidades na "nova geografia do poder" (termo utilizado por SASSEN, 2004) ou de nó da sociedade em rede? Provavelmente todas essas questões podem ser reformuladas enquanto hipóteses explicativas para a reação do Estado nacional à crescente atuação internacional dos municípios.

Conforme indicado no *site* do MRE[34] , está entre as competências da SAF "subsidiar e apoiar os estados-federados, o distrito federal e os municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica" e dentre os seus eixos de atuação está o atendimento institucional voltado para a cooperação internacional federativa com o provimento de apoio às iniciativas dos municípios e estados-federados. Ainda segundo o mesmo *site*, compete à AFEPA "promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e os Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às demandas recebidas desses entes federados".

Assim, preliminarmente a esta análise, um ponto de interesse a ser destacado é a grande quantidade de órgãos de RI que apontaram a atuação paralela de outros órgãos municipais nesta área (mais de 55% dos respondentes). Este aspecto mostra-se de especial preocupação no que tange aos processos decisórios e de alinhamento de políticas e ações, implicando ainda uma grande possibilidade de superposição de ações destes órgãos, com conseqüentes problemas e conflitos. Evidências deste risco são trazidas no próprio discurso de alguns gestores que apontaram "a existência de ações isoladas e totalmente desarticuladas da

[34] <www.mre.gov.br>

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

missão do órgão responsável pelas RI", ainda que outros tenham indicado que "há alinhamento e ações conjuntas dos órgãos municipais diversos que atuam na esfera internacional com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais".

O estudo do processo decisório dos órgãos, também objeto desta pesquisa, buscou identificar os atores participantes deste processo, bem como o grau de intensidade desta participação. O resultado deste panorama encontra-se sintetizado pelo gráfico abaixo, o qual apresenta as médias ponderadas da participação dos diversos atores e grupos de interesse, conforme a intensidade do seu envolvimento no processo, onde os valores podem variar na escala de zero (mínima freqüência) a cinco (indicativo de participação nas decisões voltadas para as RI do município com máxima freqüência).

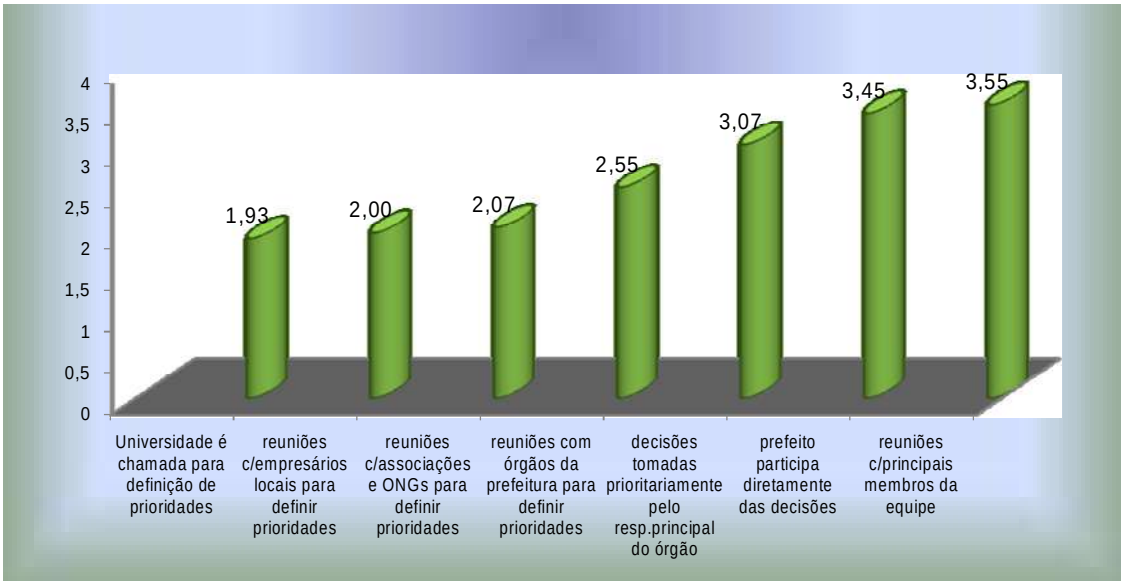

Gráfico 3.21 - Processo decisório das instâncias municipais de RI e participação de atores
Base: 29 Respondentes

À primeira vista, a análise dos resultados indica que os órgãos parecem adotar predominantemente uma gestão com modelo participativo, considerando-se a freqüência de envolvimento das suas equipes internas no processo decisório, ainda que a decisão final tomada pelo responsável principal em caráter prioritário se mostre representativa. Também se evidenciou um substancial envolvimento do prefeito, como chefe do executivo, nas decisões. Em direção contrária, verifica-se um baixo envolvimento com outros órgãos da instância municipal nas decisões (índice de 2,07 frente ao máximo possível de 5,00 na escala), o que é um fator fortemente preocupante frente ao caráter essencialmente intersetorial dos órgãos de RI. Trata-se, em última instância, de um órgão "meio", não executor de política de desenvolvimento – papel este que cabe às Secretarias e demais órgãos municipais de caráter executivo.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

As instâncias municipais de RI evidenciaram ainda envolver com certa freqüência associações, ONGs e empresários locais para a definição de prioridades das ações no cenário internacional, além da Academia, esta em patamar inferior a todos os outros atores questionados. Um dado complementar à participação da Academia no processo decisório advém dos respondentes quando questionados sobre a sua relação com universidades, relação esta apontada como frágil na maioria dos casos. Esta relação foi indicada forte em apenas 16% dos casos e deduzida como provavelmente satisfatória em mais 12% dos municípios com estrutura de RI, onde o responsável pelo órgão é professor ou pesquisador. A inexistência de relação com a universidade ou a sua incipiência mostrou-se presente em quase 40% dos órgãos pesquisados e razoável nos órgãos remanescentes, aqui de forma pontual com fornecimento de estagiários ou dados secundários para subsídio a estudos, ou com participação em eventos, conforme Gráfico 3.22 abaixo. Na direção contrária da frágil relação com a Academia, destaca-se o caso de Caxias do Sul que desenvolve várias ações conjuntas com a Universidade de Caxias do Sul (UCS).

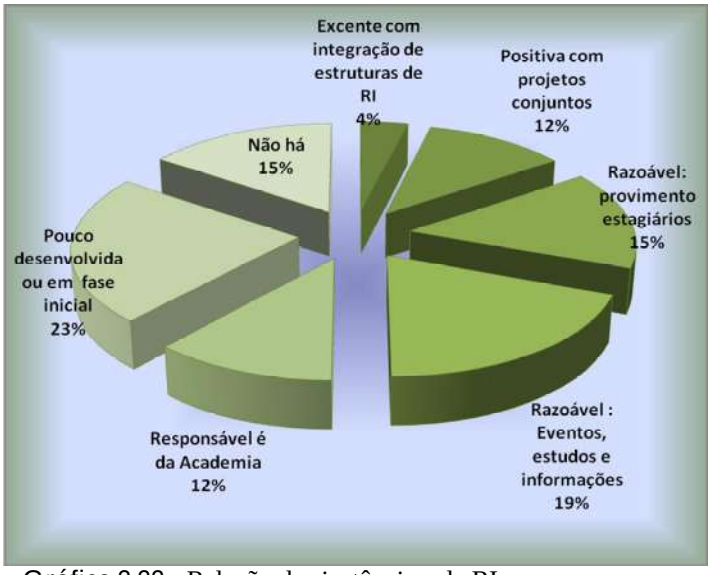

Gráfico 3.22 - Relação das instâncias de RI com a Academia. Base: 29 Respondentes
Base: 29 Respondentes

Também a articulação dos municípios com o governo estadual para o desenvolvimento da suas ações internacionais mostra-se bastante frágil, com 86,21% das respostas apontando para inexistência de relação ou para uma relação de caráter apenas pontual, tendo apenas 13,7% das respostas indicado relação e cooperação sistemáticas, conforme mostra o Gráfico 3.23 a seguir. Vários depoimentos de respondentes sinalizam enfrentar obstáculos em função da inexistência ou precariedade de articulação com a esfera estadual de governo.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Gráfico 3.23 - Relação das instâncias municipais de RI com o Governo Estadual (em %)
Base: 29 Respondentes

Além do preocupante quadro acima apresentado, muitas instâncias de RI apontam também falta de unidade na ação internacional do município, em função de sério obstáculo para a articulação e alinhamento entre os próprios órgãos da esfera municipal que desenvolvem ações no campo das relações internacionais. Por fim, outro elemento fundamental concerne à articulação (ou falta de) das estruturas municipais com o Governo federal. A pesquisa mostra um quadro deveras inquietante, com esta articulação indicada como incipiente, com quase 25% dos órgãos apontando inexistência de relação com o MRE-Itamaraty e quase 60% destes indicando a presença de relações apenas pontuais, em situações como celebração de convênios ou mera participação em eventos, conforme Gráfico 3.24 a seguir.

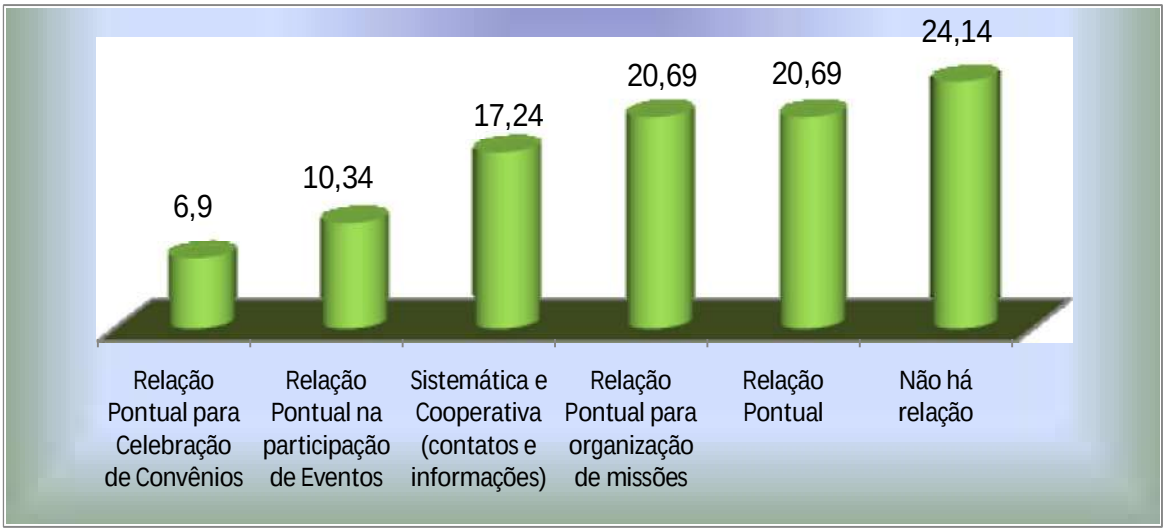

Gráfico 3.24 - Relação das instâncias municipais de RI com o Gov.Federal (em %)
Base: 29 Respondentes

.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Os órgãos citados pelos respondentes como alvo da articulação dos municípios com o governo federal, ainda que esta tenha se mostrado incipiente por muitos gestores, encontram-se apresentados no gráfico ao lado. O panorama comprova a maior relação dos municípios com os escritórios regionais do MRE, apontados por 46% dos respondentes.

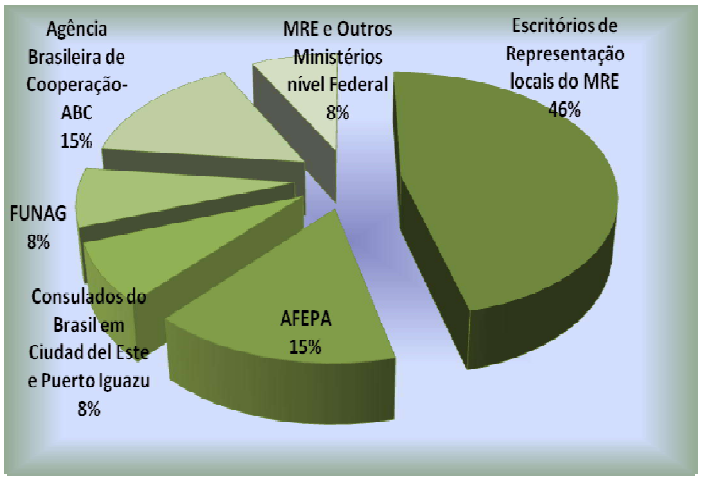

Gráfico 3.25 - Relação dos municípios com órgãos federais. Base: 29 Respondentes

Na sua seqüência (ainda que com larga distância) foi citada a Agência Brasileira de Cooperação-ABC e a AFEPA, ambas lembradas por 15% dos participantes da pesquisa. Frente ao panorama anteriormente apresentado e às respostas dos órgãos pesquisados, evidencia-se que os municípios vêm desenvolvendo ações internacionais sem uma efetiva articulação política com outros órgãos, assessoramento e cooperação dos órgãos federais voltados para tal fim, bem como com uma precária articulação nas demais instâncias de poder, tanto no nível estadual como ainda na própria esfera municipal com os demais órgãos e Secretarias. Isso em verdade se constitui em um sinalizador de risco de desalinhamentos e conflitos potenciais entre as políticas externas das diferentes esferas de governo. Pode-se concluir assim na direção de uma insuficiência da ação dos órgãos federais responsáveis pela coordenação, assessoramento e cooperação com os entes federativos frente às suas iniciativas externas, carecendo, portanto de premente intensificação desta relação.

D. Agenda, estratégia e ferramentas paradiplomáticas

a) Eixos da Agenda municipal de RI

Os gestores pesquisados apontaram diversos eixos temáticos que direcionam a atuação paradiplomática dos seus municípios, cuja variação pode estar ligada a fatores distintos como a localização geográfica, a situação econômica e o estágio do município nas suas relações internacionais, dentre outros. De um modo geral, porém, mostraram-se preponderantes os eixos da cooperação e intercâmbios e da participação em redes e em processos de integração

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

regional. Também o assessoramento ao prefeito e missões, bem como o desenvolvimento social e ambiental mostraram uma significativa parcela de ocupação da agenda temática da ação externa municipal, seguidos de ações voltadas para a projeção internacional do município e para a sua participação em processos decisórios internacionais, além do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, visto que em muitos municipios são desenvolvidas ações internacionais por diversos órgãos, paralelamente à atuação paradiplomática do órgão municipal responsável pelo tratamento de assuntos internacionais, a coordenação das ações internacionais destes órgãos e Secretarias municipais também mostrou ocupar um lugar na agenda dos órgãos de RI. Por fim, a captação de recursos constitui-se também em um dos eixos desta agenda, conforme apresentado no Gráfico 3.26 a seguir.

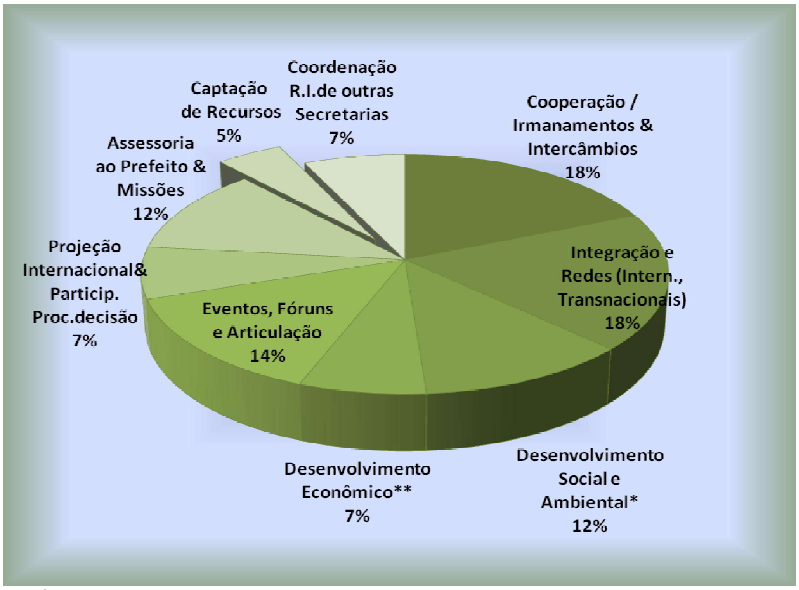

Gráfico 3.26 - Eixos principais da agenda externa municipal
Base: 29 Respondentes

b) Estratégia internacional dos entes subnacionais municipais

Sob outro prisma de análise, antes do entendimento dos tipos de ações que os municipios vêm desenvolvendo no ambiente internacional, imprescindível é o entendimento de como se dá a formulação estratégica de suas ações. É, sem dúvida, bem conhecido pelos especialistas em gestão estratégica e em administração pública que uma grande falha na atuação de muitas organizações é o desenvolvimento de ações pontuais ou isoladas sem o traçado de uma estratégia contínua e articulada por elas próprias e que promova a obtenção dos objetivos almejados, dando uma perspectiva de futuro com base em uma visão estratégica para o sistema como um todo.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

O panorama dos órgãos pesquisados, frente a esta questão, tal como é apresentado no Gráfico 3.27 a seguir, mostra que mais de um quarto destes municípios atuam com base em ações isoladas, sem planejamento e sem uma definição estratégica que as preceda, conseqüentemente denotando ausência de um projeto político de médio e longo prazo. Além disso, um elevado percentual de 37% indicou apenas um esboço de planejamento prévio, seja através da definição de uma linha de ação, com maior direcionamento para atendimento da demanda diária, seja com iniciativas preliminares de abordagem de um primeiro processo de planejamento, ou apenas norteando-se pelos parâmetros municipais, sem demonstrar uma formulação estratégica efetiva com ações articuladas para tal.

Não obstante esta realidade deflagrada pelo estudo, houve quase um quarto destes municípios que já apontou uma atuação mediante um pensamento estratégico articulado, com adoção de ferramenta de planejamento coordenado prioritariamente entre os órgãos desta instância.

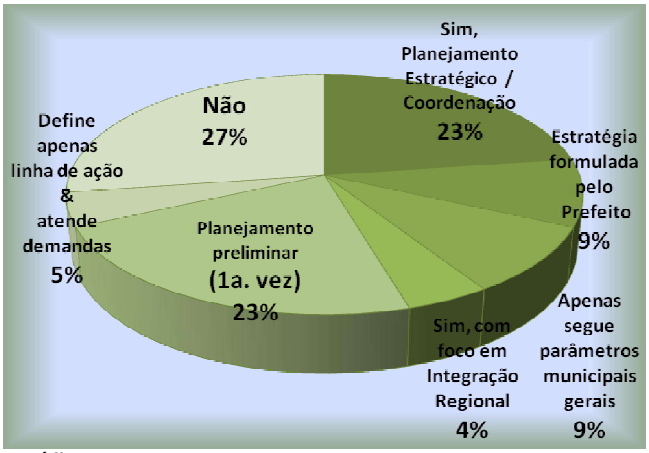

Gráfico 3.27 - Formulação estratégica e planejamento
Base: 29 Respondentes

Foi ainda apontada por quase 10% dos respondentes a existência de uma estratégia para a linha de ações internacionais do município definida apenas pelo chefe do executivo, evidenciando a atuação de forma passiva por alguns gestores dos órgãos responsáveis pelas relações internacionais na esfera municipal. Este dado, porém mostra-se coerente com o elevado número existente na esfera municipal de governo de órgãos com o simples *status* de assessorias de RI.

Focalizando por fim, as estratégias de internacionalização mais utilizadas pelas cidades (BORJA; CASTELLS, 1997, apud ROMERO, 2004), o panorama das ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos governos municipais brasileiros, na análise do seu conjunto, denota que tais governos vêm adotando diversos tipos de estratégias, desde a sua participação ativa na vida internacional, por meio de participação em eventos, *city marketing* e associações internacionais, a participação nos processos de integração regional, bem como adoção de estímulo das organizações internacionais de cidades e poderes locais, a exemplo do Fórum Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, a

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

estratégias de promoção e constituição de redes de cidades, além de estratégias de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema de cooperação internacional (por alguns chamada de cooperação descentralizada).

c) Ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos municípios

Já no campo das ferramentas paradiplomáticas e ações desenvolvidas pelos entes subnacionais municipais, foi constatada uma variada atuação, uma diversidade de ferramentas e mecanismos cujo resultado consolidado é apresentado no Gráfico 3.28 abaixo.

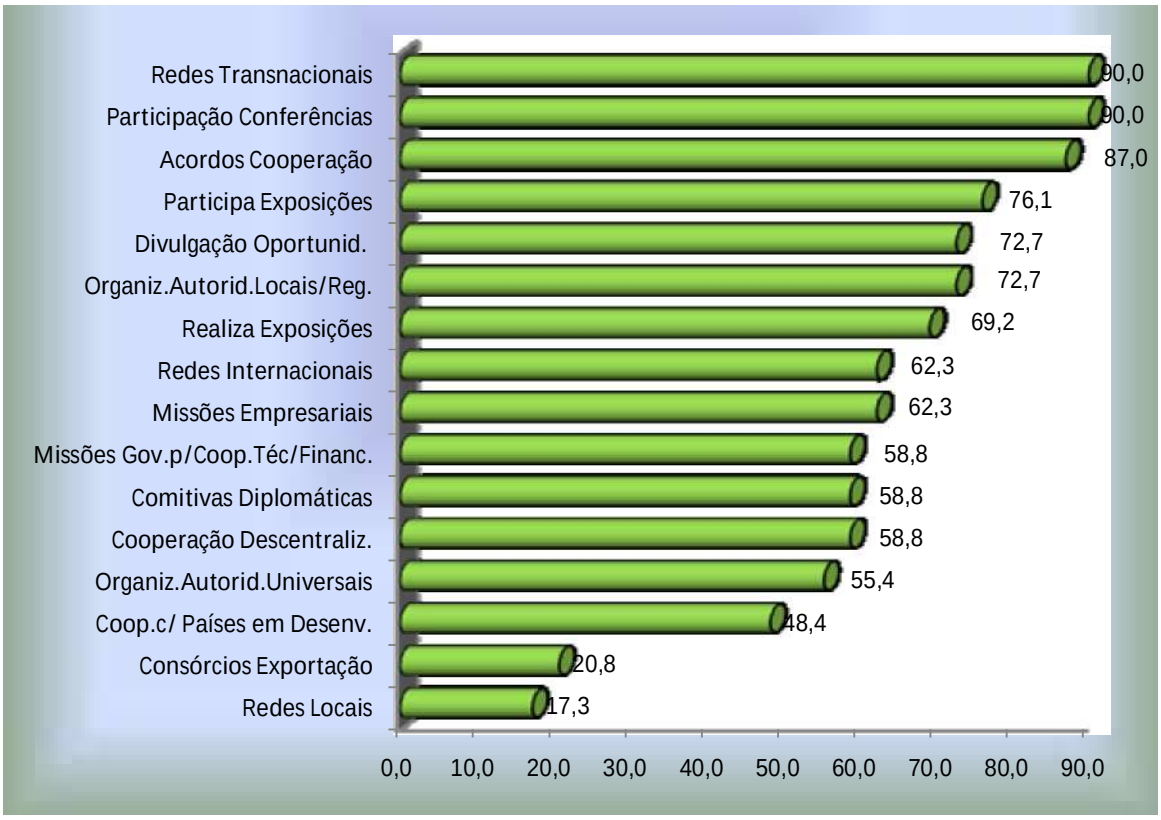

Gráfico 3.28 - Ações internacionais desenvolvidas pelos municípios com estrutura de RI
Base: 29 Respondentes

Frente ao panorama exibido, chama atenção inicialmente, o fato de que a grande maioria dos GNCs vem recorrendo a quase todas as ferramentas disponíveis no catálogo da paradiplomacia subnacional, com pouca ênfase apenas na participação de redes locais e no estímulo à formação de consórcios de exportação. Há uma forte predominância de três tipos de ações: a participação em redes transnacionais (em especial a Rede Mercocidades); a participação em conferências internacionais – estas duas ferramentas tendo sido apontadas pela quase totalidade dos municípios (90% dos respondentes); celebração de acordos de cooperação e convênios de irmanamentos, apontados por quase 90% dos pesquisados.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Entendendo a existência de ações de caráter "ativo" e outras de caráter "passivo" [35], vale notar que dos três tipos de ferramentas paradiplomáticas mais utilizadas, apenas a participação em conferências internacionais pertence a esta última categoria, ação esta que fomenta a conexão do município com o ambiente internacional, ampliando possibilidades de articulações, de desenvolvimento de parcerias e de ações em rede. Assim, analisando a área de cooperação internacional e as ações desenvolvidas e apontadas pelos entes subnacionais municipais, estas podem ser distintamente categorizadas como:

- *Cooperação com outros governos subnacionais* (Buenos Aires, Milão, Barcelona, Montreuil-França, Santiago-Cuba, Osaka, Takasaki-Japão, Dunkerque- França; Nantes – França; Guangzhou – China;- Porto; Bologna;; Maputo; Luanda)
- *Cooperação com governos centrais* (Itália, França, Espanha, Alemanha, Portugal, Chile, China, os cinco países africanos de língua oficial portuguesa);
- *Cooperação com instituições internacionais* (BID, BIRD, ONU, UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD, UN-HABITAT, União Européia, OMS, OEA, OCDE, OIT, ICLEI, Fundação Clinton, Universidade de British-Columbia em Vancouver)
- *Cooperação com agências bilaterais de desenvolvimento* (a exemplo de CIDA, JICA, AECID);
- *Cooperação com organizações não-governamentais* (Fundo Andaluz de Solidariedade, por exemplo).

Quanto aos acordos de irmanamentos, foram citadas as mais diversas cidades localizadas nos mais diferentes países e continentes, com ênfase preponderante nos países apresentados no Quadro 3.15 a seguir.

CONTINENTE EUROPEU	CONTINENTE NORTE-AMERICANO	CONTINENTE ASIÁTICO
• Itália, Portugal, França, Espanha e Alemanha	• Estados Unidos e Canadá e, secundariamente, o México	• China e Japão
CONTINENTE LATINO-AMERICANO	**CONTINENTE AFRICANO**	**Franca no Caribe**
• Argentina e Chile e secundariamente, Uruguai, Paraguai e Bolívia	• África do Sul / Mali	• Guadalupe (citação única)

Quadro 3.15 - Países com cidades que celebraram acordos de irmanamentos com municípios brasileiros
Base: 29 respondentes

[35] Ações de caráter passivo aqui consideradas são aquelas desenvolvidas a partir de um fator gerador externo, que leva a instância de RI a reagir ao estímulo recebido, e.g. participação de conferências a partir de convites

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Por outro lado, apesar da pluralidade de ações internacionais desenvolvidas, a pesquisa mostra que nenhum município implantou escritórios de representação em outros países, ferramenta que de fato não é habitualmente adotada nesta esfera de governo. Outras ações citadas que se destacaram na freqüência das suas ocorrências junto aos municípios pesquisados foram: a participação em exposições internacionais, a divulgação de oportunidades de negócios e a participação em organizações de autoridades locais e regionais, todas estas apontadas em mais de 70% das respostas obtidas na pesquisa, seguidas da realização de conferências internacionais, alcançando um escore de quase 70%.

Já em um patamar um pouco inferior ao anterior, atingindo quase 60% das respostas, encontrou-se a realização de missões internacionais empresariais e governamentais (estas voltadas para a cooperação técnica e financeira), e de atuação na cooperação descentralizada, além do receptivo de comitivas diplomáticas; um pouco atrás destas no volume de citações, encontrou-se a participação em Organizações de Autoridades Universais (55,4%). Na seqüência decrescente da intensidade das ações paradiplomáticas municipais, pouco abaixo dos últimos apontados, esteve a cooperação com países em desenvolvimento, esta alcançando quase metade das respostas obtidas (48,4%). Por fim, em um percentual bem menos significativo de respostas, próximo a 20%, foi apontado o estímulo à formação de consórcios de exportação e, mais abaixo ainda, esteve indicada a ação de participação em redes locais (17,3%), ferramentas paradiplomáticas pouco exploradas pelos municípios estudados.

Assim, o quadro obtido por este estudo analisando a atuação paradiplomática municipal brasileira parece confirmar a tendência observada na maioria dos países à concentração de ações ligadas mais claramente a *low politics*, especificamente com ações que não interferem na estratégia internacional do Estado nacional. Na visão de Vigevani (2006), o que prevalece na atuação paradiplomática subnacional é o que se denomina de dinâmica de *stop and go,* indicando um ativismo em questões como convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, entre outras, mas sem um movimento em torno de qualquer outro tema que não estivesse ligado a questões locais. Assim, consolidando as ações desenvolvidas por estes municipios por área, considerando as cinco áreas nas quais a esfera de governo estadual atua, conforme apontado por Nunes (2005), obtém-se o Quadro 3.16 a seguir.

---

encaminhados pelos organizadores ou a partir de conhecimento com base em informações divulgadas nos veículos de comunicação da área governamental ou nos meios públicos em geral de informação.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL	• Participação de comitivas diplomáticas oficiais • Participação em conferências internacionais • Participação de organizações de autoridades locais regionais (*e.g.* Foro de Mercosul) • Participação de organizações de autoridades universais (United Cities and Local Governments, Metropolis...) • Participação de redes internacionais • Participação de redes transnacionais (Mercocidades) • Participação de redes locais para temas concretos: Osasco e Jacareí com a CIDA-Agência Canadense) • Participação de redes locais para temas concretos: Cidades Educadoras e ICLEI (foco ambiente) • Participação em feiras e exposições internacionais promovidas por outros GNCs • Participação da FNP - Frente Nacional dos Prefeitos • Participação da CNM - Confederação Nacional de Municípios • Participação em eventos voltados para Integração (países fronteiriços) • Desenvolvimento de projetos com o corpo consular da cidade de São Paulo • Participação em Conferências internacionais
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PRODUTIVOS	• Prática de marketing internacional divulgando municípios junto a setores, empresas internacionais, consulados e Câmaras de Comércio
PROMOÇÃO COMERCIAL E TURISTICA	• Realização e promoção de Feiras e exposições internacionais • Participação em feiras e exposições internacionais promovidas por outros GNCs • Estímulo à formação de consórcios de exportação • Divulgação de oportunidades para negócios internacionais • Realização de missões empresariais ao exterior
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	• Estabelecimento de acordos de cooperação • Participação em esquemas de cooperação descentralizada (URB-@l) • Participação em Programas de Cooperação com países em desenvolvimento • Realização de missões governamentais no exterior para cooperação técnica e financeira
INSTITUCIONAL	• Fornecem apoio aos órgãos municipais nas ações co foco internacional • Dão suporte às Secretarias municipais na elaboração de projetos • Fornecem informações no âmbito municipal sobre possibilidades de cooperação

Quadro 3.16 - Consolidado das ações paradiplomáticas por área desenvolvidas pelos municípios com estrutura de RI . Fonte: Pesquisa de campo Nota: Não necessariamente todos os municípios desenvolvem todas as ações aqui apresentadas.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Conforme o panorama evidencia, os municípios brasileiros que já contam com aparato institucional para tratamento de questões internacionais vêm apresentando uma diversificada mobilização internacional, com utilização de uma ampla gama de ferramentas paradiplomáticas mencionadas pelos diversos autores discutidos, Soldatos (1990), Duchacek (1990), Paquin (2004) e Garcia Segura (apud NUNES, 2005). Vale ressaltar que, corroborando a visão de Salomón (2007), o irmanamento de cidades, ou seja, acordo de cooperação bilateral entre dois governos locais, mostrou-se uma prática reconhecida e largamente utilizada por estes entes subnacionais pesquisados, assim como o intercâmbio de "boas práticas" de gestão urbana.

Frente à tipologia de Duchacek (1990) na sua dimensão geopolítica, esta esfera de governo demonstrou atuar tanto com uma paradiplomacia regional transfronteiriça, bem como transregional, com conexões e negociações entre governos não-centrais que não são vizinhos, e ainda com uma paradiplomacia no âmbito global, com contato das unidades subnacionais municipais com governos centrais estrangeiros em outros continentes. Por outro lado, focalizando a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, conforme Soldatos (1990), apesar destes entes subnacionais atuarem no campo externo de forma institucionalizada com uma unidade coordenadora destas ações, este dado não parece garantir a existência de uma atuação paradiplomática cooperativa e harmoniosa com ações coordenadas pelo governo federal, ou desenvolvidas de modo conjunto entre estas esferas de governo, vez que a pesquisa evidenciou uma precária relação e articulação entre os GNCs e o GC, havendo sentimento dos GNCs de carência de apoio do GC para o exercício da sua paradiplomacia, conforme será discutido a seguir.

Redirecionando o prisma da análise, agora focalizando a tipologia proposta por Phillipart (1999, apud PAQUIN, 2004), a atuação paradiplomática dos municípios com estrutura de RI, à semelhança da paradiplomacia desenvolvida pelos municípios que não possuem aparato voltado para RI, também parece enquadrar-se nas categorias "menor" e "maior", exibindo domínios de ação dirigidos ao eixo econômico e também fortemente o eixo cultural, além do social, podendo ainda incluir ações com enfoque político, mas não adentrando na categoria "máxima", vez que este segmento de municípios também não se mostrou concorrendo com o Estado central nos domínios que são, a princípio, de competência deste.

Por outro lado, o modo operatório da paradiplomacia destes entes subnacionais evidenciou tendência ao cooperativo, o que não elimina possibilidades de conflitos com o

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

governo central, frente à fraca e precária relação que os gestores apontaram manter com esta esfera de governo. Neste segmento de municípios também não há nenhum indício de exercício de uma paradiplomacia identitária e nem de uma protodiplomacia.

E. Resultados, benefícios, obstáculos e desafios

- Principais resultados anunciados pelos municípios com a atuação paradiplomática

A obtenção de cooperação técnica constituiu-se no resultado mais citado pelos gestores, com 27% das respostas, seguido de perto pela visibilidade e reconhecimento no nível nacional e internacional (18%).

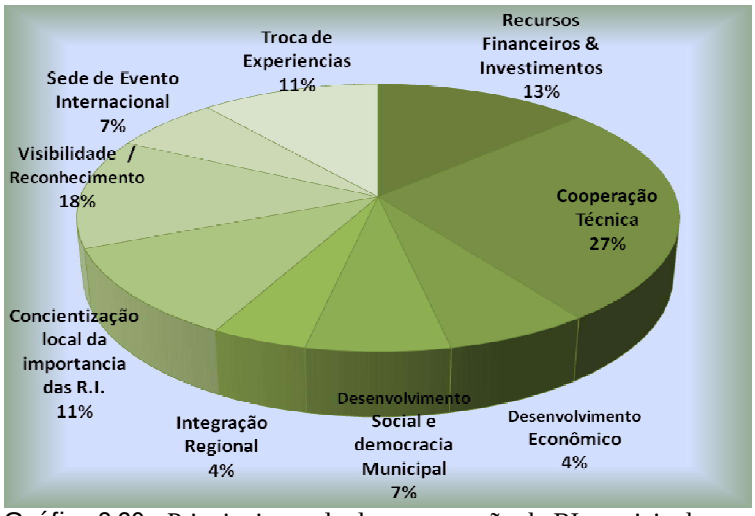

Gráfico 3.29 - Principais resultados com a ação de RI.municipal
Base: 29 respondentes

Já em um segundo patamar de relevância estão a captação de recursos financeiros e a atração de investimentos (13%), seguidos da conscientização local da importância das relações internacionais e da troca de experiências (ambas com 11% das respostas). Interessante notar que a troca de experiências pode aqui ser vista como um resultado complementar à cooperação técnica, o que amplia a sua visão como resultado das ações externas dos municípios. Por fim, foram também considerados como resultados fundamentais das ações de RI o aprofundamento do processo de integração regional (Mercosul) e o desenvolvimento econômico, ambos com 4% (quatro) das respostas. Este percentual exíguo destes dois eixos pode ser explicado pelo fato de que as ações no campo das RI demandam um tempo de maturação mais longo a fim de produzirem resultados econômicos concretos e visíveis. Adicionalmente a isto, ressalta-se que apenas um município fronteiriço fez parte da pesquisa nesta segunda etapa (Foz do Iguaçu), pois foi o único que apresentou estrutura orgânica direcionada ao tratamento dos temas internacionais.

Por seu turno, o desenvolvimento social e a ampliação da democracia no processo das RI foram vistos em um terceiro nível de freqüência de respostas, igualmente situados ao

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

resultado de elevação do município à condição de sede de evento internacional, todos estes vistos por 7% (sete) das respostas a este quesito.

Alguns exemplos concretos citados pelos municípios merecem ser aqui apresentados, visando à melhor elucidação dos diversos aspectos que são vistos pelos gestores dos órgãos municipais de RI como resultados fundamentais da sua atuação paradiplomática. A cidade de Diadema apontou como principal resultado obtido a celebração do Convênio de Cooperação Internacional Tripartite envolvendo três continentes, ou seja, a Prefeitura de Diadema (Brasil), a Prefeitura de Montreuil na França e o Ielimané, no Mali. Outra cidade que enfatizou que o principal resultado decorrente da sua atuação paradiplomática adveio da cooperação internacional foi Caxias do Sul, a partir do tratado de *gemellagio* (irmanamento) celebrado com Padova, na Itália, bem como o irmanamento com a cidade de Changzliou na China. Por sua vez, o município de Vitória do Espírito Santo indicou como principal resultado a ampliação do seu índice de inclusão digital de alunos do ensino fundamental a partir do projeto desenvolvido com a União Européia - URBAL. A inclusão digital como resultado de cooperação internacional, desta vez voltada para várias entidades locais, foi também citada como principal resultado obtido pelo município de Itú (SP). O acordo de cooperação técnica voltado para o fornecimento de *know-how* em economia solidária celebrado por Recife com a cidade Nantes na França foi apontado como o melhor resultado das suas ações internacionais. Já o município de São Bernardo do Campo, em São Paulo, apontou como resultado mais importante das suas ações externas a realização de uma missão empresarial para Cuba, onde desenvolveu parcerias e intercâmbios para cooperação técnica na área da saúde.

Direcionando o foco de análise para o quesito visibilidade e reconhecimento nos níveis nacional e internacional do município, importante ressaltar que estes podem decorrer de uma *best practice* (seguindo a terminologia em voga na cooperação para o desenvolvimento) ou de políticas públicas de sucesso destes entes subnacionais, como por exemplo ocorreu com o município de Santo André (SP), que indicou a obtenção deste resultado a partir da qualidade da sua gestão pública e liderança na participação da integração regional do Mercosul, com sua ativa participação na rede Mercocidades. Outro exemplo é a cidade de Belo Horizonte que alcançou reconhecimento internacional pelas suas políticas públicas no campo da participação (orçamento participativo e conferências da cidade).

Já na visão da cidade de fronteira de Foz do Iguaçu, o seu melhor resultado obtido a partir da sua atuação paradiplomática foi o aprofundamento dos laços de amizade e cooperação com as comunidades fronteiriças da Argentina e do Paraguai, elevando o nível de

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

integração entre estas, dotadas de características próprias e vocações específicas. Tais resultados corroboram com a visão de Paquin (2004) que indica que o processo de integração regional encoraja o desenvolvimento da paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa na escala regional, pois as regiões fazem alianças à escala do bloco.

No foco de atração de investimentos, vale apontar o resultado citado pelo município de Salvador, que com pouco tempo de atuação do órgão responsável hoje pelas suas relações internacionais (criado em 2005), conseguiu atrair quase U$500 milhões[36] em investimento direto estrangeiro nos setores imobiliário e de hotelaria. Este estudo, ainda que considere a relevância da criação da nova instância de RI no município de Salvador e o esforço de suas ações, entende que, frente ao longo tempo necessário obtenção de resultados concretos decorrentes de atuação paradiplomática, tais resultados ora apresentados podem também ser reflexo de ações iniciadas em momentos precedentes à implantação desta instância na esfera municipal. Na mesma direção, Curitiba considera como melhor resultado obtido com a sua ação internacional a atração de investimentos estrangeiros diretos voltados para novos empreendimentos empresariais, não indicando, porém, cifras representantivas deste valor. Já Fortaleza obteve recursos para implementar um importante programa municipal voltado para a juventude e, por sua vez, São José do Rio Preto indicou o desenvolvimento econômico como o melhor resultado da sua atuação no foco internacional, com aumento de 88% das suas exportações.

Sediar eventos internacionais foi também considerado por vários municípios como o principal resultado decorrente de ações internacionais, a exemplo de Jundiaí que apontou a 115ª. Edição do ENCOMEX[37], o 4º maior da história, em março de 2007, e a cidade de Santa Maria, que foi sede da Feira da Economia Solidária do Mercosul, evento que recebeu delegações de 18 países e 110.000 visitantes, apontou este como o resultado principal das suas ações externas.

Por sua vez, a cidade de Campinas considerou como melhor resultado da sua atuação paradiplomática, o fato de ter sediado II Fórum de Secretarias de RI o qual provocou a realização posterior em Brasília do Encontro Nacional de Secretarias Municipais de RI.

[36] Dados fornecidos pelo prefeito João Henrique em mensagem na abertura dos trabalhos do 4º.período legislativo da 15ª.legislatura da Câmara Municipal de Salvador. Disponível em: <www..salvador.ba.gov.br>. Acesso em: 26 fev 2008.
[37] ENCOMEX- Encontro de Comércio Exterior.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

- Benefícios alcançados

As cinco principais categorias de benefícios vislumbrados como resultados da atuação paradiplomática subnacional são a cooperação técnica, a atração de investimentos, o prestígio e a visibilidade internacional, além do reconhecimento nacional, conforme Gráfico 3.30 abaixo. O gráfico corrobora a idéia de convergência entre benefícios almejados e resultados obtidos pelos municípios estudados.

Gráfico 3.30 - Benefícios alcançados pelos municípios com a sua atuação paradiplomática
Média dos atributos conforme intensidade
Base: 29 respondentes

Confrontando ainda este quadro com as motivações para criação dos órgãos, evidencia-se que estes vêm, de um modo geral, atendendo às expectativas principais dos executivos públicos municipais, vez que os maiores benefícios alcançados constituíram-se também nas maiores motivações que levaram à criação das atuais estruturas de RI nos municípios.

Por outro lado, considerando o leque de ferramentas paradiplomáticas existentes já apontadas por autores como Duchacek (1990) e Soldatos (1990), este estudo constatou diferentes níveis de benefícios alcançados pelas distintas ações internacionais desenvolvidas pelos municipios. Inicialmente no foco do benefício de prestígio e imagem, o estudo procurou compreender quais seriam as ferramentas paradiplomáticas utilizadas que vêm trazendo maior impacto para obtenção deste benefício, conforme exibe o Gráfico 3.31 a seguir.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

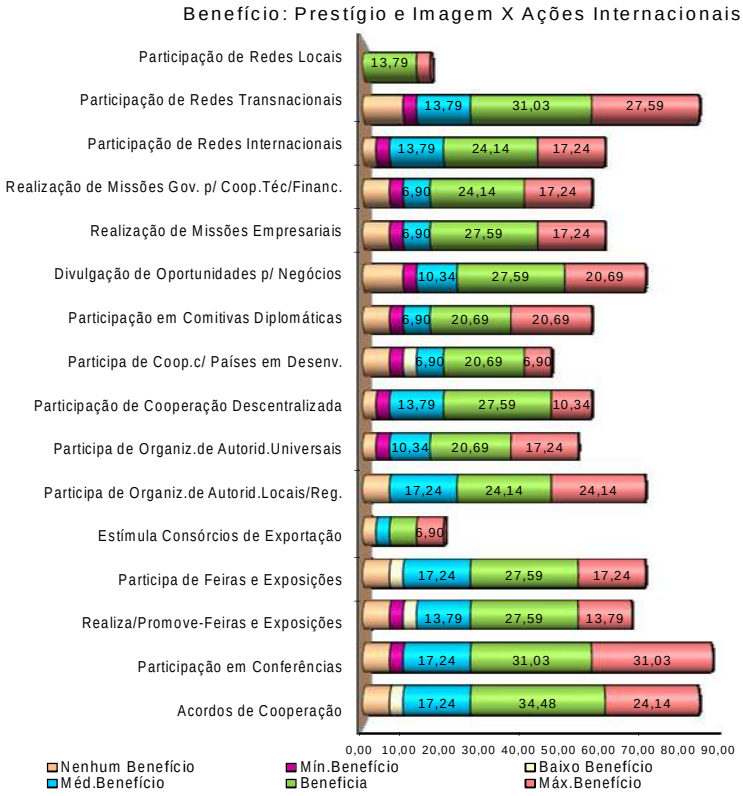

Gráfico 3.31 - Ações paradiplomáticas dos municípios *vs.* Beneficio de Prestígio e Imagem (29 respondentes)

A leitura das respostas dos pesquisados nos indica que as ferramentas paradiplomáticas que maior benefício aportam no quesito de prestígio e imagem para o município são a participação em redes transnacionais e em conferências internacionais, seguidos muito de perto da celebração de acordos de cooperação, indicados cada um destes em quase 90% das respostas, e considerados como trazendo alto benefício para o município por 60% dos respondentes. Também a divulgação de oportunidades de negócios e a participação de organizações de autoridades locais e regionais, bem como de feiras e exposições foram citados em mais de 70% das respostas voltadas para o benefício de prestígio e imagem e vistas como aportando alto benefício por uma média de 45% das respostas. Já analisando o benefício aportado de obtenção de cooperação técnica, o resultado consolidado das respostas apresentados no Gráfico 3.32 nos indica que as ferramentas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

paradiplomáticas que maior benefício aportam neste quesito são a participação em conferências internacionais, naturalmente como era de se esperar, seguidos de perto pela celebração de acordos de cooperação técnica e pela participação em redes transnacionais (no Mercosul, em especial), apontadas por quase 90% das respostas e com uma mais de 60% destes considerando alto benefício advindo destes tipos de ações. Sem dúvida, as redes propiciam uma grande articulação dos seus integrantes bem como uma identificação de soluções diversas para os distintos gargalos vivenciados pelas instâncias subnacionais.

A divulgação de oportunidades de negócios, a participação de organizações de autoridades locais/regionais, bem como em feiras e exposições foram apontados em um segundo patamar de aporte deste benefício, ainda em elevado grau (72,4% das respostas). Em um terceiro nível de aporte deste benefício, foram considerados pelos gestores pesquisados a participação em redes internacionais, a realização de missões governamentais e empresariais, bem como a participação em comitivas diplomáticas e a cooperação descentralizada, seguidos pela participação em organizações de autoridades universais (média de 60%). Consideradas como as ferramentas paradiplomáticas que menos benefícios trazem para a cooperação técnica estão o estímulo à formação de consórcios de exportação seguido da participação em redes locais.

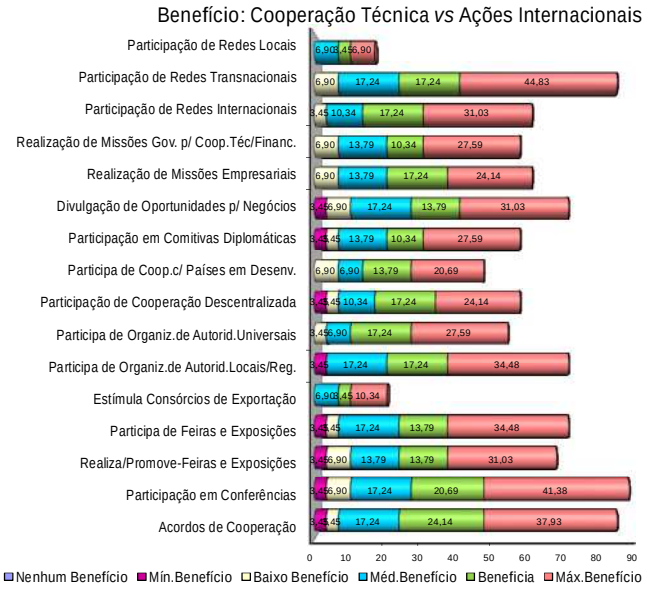

Gráfico 3.32 - Ações paradiplomáticas dos municípios *vs* Beneficio de Cooperação Técnica
Base: 29 respondentes

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Direcionando o foco da análise para o benefício de atração de investimentos, os gestores apontaram a participação em conferências internacionais, a celebração de acordos de cooperação técnica e a participação em redes transnacionais (Mercosul, em especial) como as ações internacionais que maior impacto exercem neste quesito, sendo referenciadas por quase 90% dos pesquisados, e perto de 50% destes consideram que o benefício aqui trazido é em grau elevado.

Por sua vez, a divulgação de oportunidades de negócios, a participação em feiras e exposições e a participação em organizações de autoridades locais/regionais foram apontadas por mais de 70% das respostas e com uma média de 50% destes considerando alto benefício para a atração de investimentos advindo destes tipos de ações, seguidos de perto pela realização e promoção de feiras e exposições. A realização de missões empresariais e governamentais, a participação em redes internacionais e em comitivas diplomáticas, além da cooperação descentralizada, seguidos da participação em organizações de autoridades universais ocuparam o terceiro lugar no *ranking* de citações de ações benéficas para atração de investimentos estrangeiros para os municípios.

Direcionando agora o foco da análise para as ações internacionais que trazem o benefício de reconhecimento nacional, verifica-se que, mais uma vez, a participação de redes transnacionais e em conferências internacionais, seguidos de perto pelos acordos de cooperação foram as ferramentas vistas como maior benefício aportado por quase 90% dos respondentes. Já a participação em feiras e exposições, em Organizações de Autoridades Locais/Regionais e a divulgação de oportunidades de negócios, seguidos da realização e promoção de feiras e exposições foram vistas pelos pesquisados ocupando o segundo lugar quanto aos benefícios trazidos em alto grau para impactar no reconhecimento nacional da ação externa do município. A realização de missões governamentais e empresariais, a participação em comitivas diplomáticas, na cooperação descentralizada e em Organizações de Autoridades Universais foram apontadas no terceiro lugar no aporte de benefícios elevados para o reconhecimento nacional do município. A participação de Cooperação com países em desenvolvimento foi vista por quase metade dos pesquisados como aportando benefício e reconhecimento nacional, porém apenas 28% destes consideraram ser este um benefício em grau elevado. Por fim, na análise do benefício de reconhecimento nacional, contrariamente ao que se poderia esperar, a participação em redes locais não foi percebida como trazendo benefício significativo para o reconhecimento nacional.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Prosseguindo na análise das respostas da pesquisa no entendimento dos benefícios oriundos da adoção das ferramentas paradiplomáticas pelos municípios brasileiros, agora no foco da visibilidade internacional como benefício, mais uma vez constata-se que a participação em redes transnacionais bem como em conferências são vistas pelos gestores municipais voltados para as relações internacionais como as ações que maior benefício aportam neste quesito.

Assim, conforme visto, frente ao panorama de ações e benefícios aportados na visão dos órgãos municipais, o maior índice de respostas (quase 90%) que considerou aporte de benefício para todos os cinco focos pesquisados (visibilidade internacional, prestígio e imagem, cooperação técnica, atração de investimentos e reconhecimento nacional) direcionou-se para as ações de participação de redes transnacionais e em conferências internacionais, assim como a celebração de acordos de cooperação, havendo variação apenas no grau de benefício trazido por estas ferramentas paradiplomáticas, na visão dos gestores, a grande maioria destes considerando que tais ferramentas trazem um benefício em elevado grau (em torno de 50 a 60% das respostas).

- Dificuldades Políticas das instâncias municipais de RI

O panorama das maiores dificuldades políticas identificadas pelos gestores municipais de RI encontra-se apresentado abaixo (Gráfico 3.33). A análise deste quadro merece preliminarmente especial consideração, porque o largo índice de 31% dos respondentes apontou não ter dificuldades políticas, o que parece evidenciar receios e tentativa de "proteção" dos pesquisados neste quesito, especialmente se confrontada esta resposta com os desafios em larga escala identificados por estes gestores, e em todos os diferentes níveis, e, mais ainda, se confrontada esta resposta com o resultado obtido na questão referente aos desafios e obstáculos enfrentados pelos órgãos de RI (vide tópico a seguir Desafios Futuros para as instâncias municipais de RI)

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Gráfico 3.33 - Dificuldades políticas dos órgãos municipais de RI.
Base: 29 respondentes

Frente a esta questão aberta é importante perceber que as maiores dificuldades afloradas espontaneamente pelos respondentes estiveram ligadas às restrições de recursos financeiros e orçamentários, bem como à precariedade da infra-estrutura dos órgãos, conforme anteriormente já indicado, ainda que aqui a questão dirigiu-se diretamente para o foco político. Isto pode evidenciar e reforçar a criticidade destes aspectos para o cumprimento da missão por estes órgãos. A pouca importância conferida à paradiplomacia mostrou-se no primeiro lugar como dificuldade política, de fato apontada.

Na seqüência das dificuldades políticas apontadas, foram citadas a fragmentação das ações de RI dos órgãos municipais e a falta de autonomia dos órgãos municipais responsáveis pelas relações internacionais, além da burocracia presente na área, acrescentando-se a isto, questões políticas e inadequações de legislação fronteiriça. A questão da fragmentação das ações de RI dos órgãos municipais já era esperada neste quesito de dificuldades políticas, frente às colocações precedentes quanto à existência de baixa articulação e alinhamento na esfera municipal. As queixas quanto às inadequações de legislação fronteiriça advieram de órgãos situados em municipios de fronteira, que convivem com tal realidade no dia-a-dia das suas ações internacionais. Por fim, foi também citada como dificuldade política enfrentada, ainda que em menor intensidade, a questão do prazo insuficiente para execução do programa da área, vez que as ações no campo das relações internacionais demandam um longo tempo

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

para desenvolvimento e colheita de resultados, tempo este incompatível com os prazos dos mandatos políticos.

- Desafios Futuros para as instâncias municipais de RI

Na visão dos gestores dos órgãos municipais de RI, quanto aos desafios futuros, mais uma vez as respostas corroboraram com as maiores dificuldades apontadas pelos mesmos, mostrando-se como maior desafio a obtenção de recursos financeiros e orçamentários para o órgão, além de captação de investimentos externos para o município, conforme elucidado no gráfico a seguir.

Gráfico 3.34 - Desafios futuros para os órgãos municipais de RI
Base: 29 respondentes

Além desses, os seguintes aspectos foram enfaticamente considerados grandes obstáculos para as atuais estruturas de RI, a saber: o alinhamento político entre as diversas esferas frente às ações internacionais, a institucionalização e o planejamento estratégico coordenado, a criação de órgãos no status de Secretarias autônomas de RI com infra-estrutura adequada, além do desenvolvimento e consolidação de parcerias com órgãos internacionais, a superação dos obstáculos para uma efetiva integração regional e a identificação de soluções para o município bem como de oportunidades de desenvolvimento.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Em um terceiro patamar foram apontadas a projeção internacional e construção de imagem do município. Por fim, em um último nível de desafio, mas ainda com significativa representatividade, foram apontadas a continuidade dos projetos, bem como a implementação de novos, vez que estes demandam recursos e investimentos, além da participação em processo decisório internacional e a democratização do processo de RI com a participação da sociedade. Um ponto preliminar de reflexão merece destaque aqui, frente ao anseio evidenciado pelos entes subnacionais municipais de participação nos processos decisórios internacionais. Ao considerar-se o papel essencial e a ampliação da responsabilidade dos municípios na "nova geografia do poder" (SASSEN, 2004) delineada na modernidade avançada a partir do fenômeno da globalização, cabe a questão quanto ao tipo e grau de participação que lhes compete na governança da política internacional neste novo cenário, ainda em construção.

- Desafios *versus* dificuldades políticas

Confrontando as dificuldades políticas apontadas pelos pesquisados com os desafios futuros frente à atuação internacional dos municípios, obteve-se o panorama trazido no Gráfico 3.35.

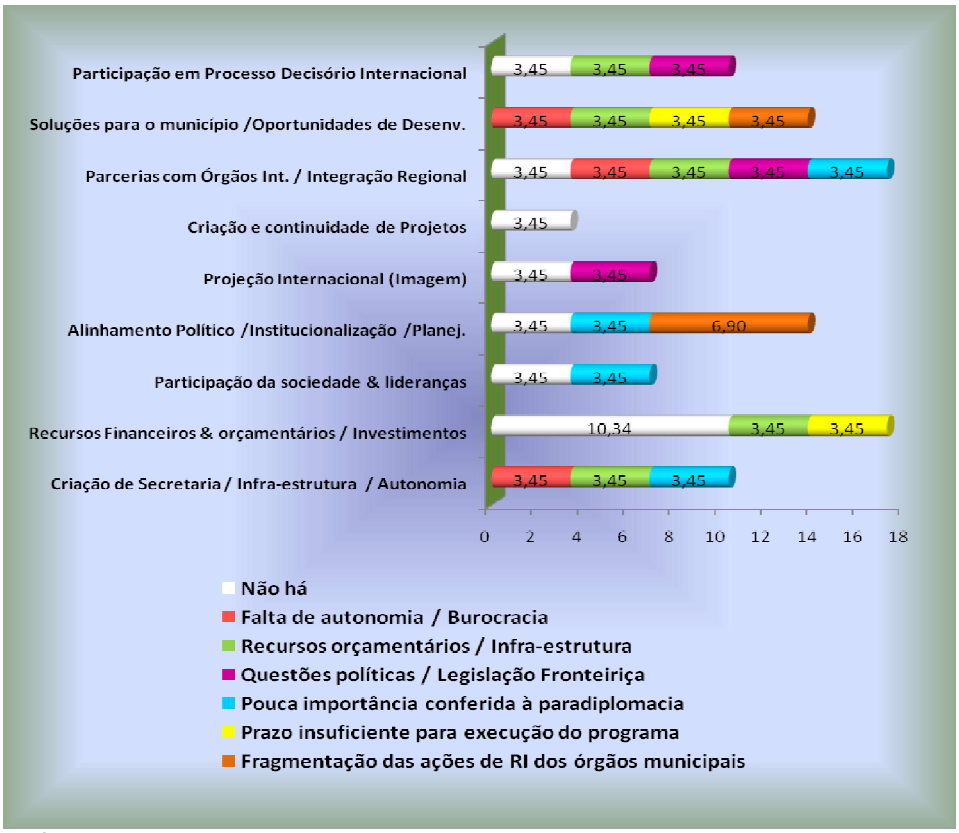

Gráfico 3.35 - Dificuldades *vs.* desafios para os municípios frente à sua atuação paradiplomática
Base: 29 respondentes

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Um primeiro ponto de reflexão a ser trazido pelo gráfico anterior refere-se ao fato de que os respondentes que indicaram não enfrentamento de dificuldades políticas (31% das respostas) foram justamente os que apontaram desafios em quase todas as esferas pesquisadas, em especial no que tange à questão financeiro-orçamentária e de investimentos, demonstrando o fornecimento de resposta incoerente ao primeiro quesito aqui apontado. Já os gestores que consideraram enfrentar dificuldades políticas frente à fragmentação das ações de RI entre os órgãos municipais apontaram como desafio a conquista de um alinhamento político entre os órgãos diversos, com institucionalização da área de forma mais efetiva e a realização de um planejamento harmônico e integrado, o que reforça a sua visão anterior.

Um ponto de destaque volta-se para os gestores que indicaram enfrentar dificuldades políticas devido à pouca importância conferida à paradiplomacia. Estes apontaram como desafios futuros para os órgãos municipais de RI a criação de órgãos com adequada estrutura, prioritariamente com *status* de Secretaria para o tratamento dos temas internacionais, visto a maior envergadura desta, além da participação da sociedade e lideranças no processo municipal de RI, bem como do alinhamento político entre os diversos órgãos e instâncias, e a realização de planejamento integrado.

Já o desenvolvimento de parcerias com órgãos internacionais e a integração regional foram vistos como desafios pelos gestores que apontaram enfrentar as mais diversas dificuldades, o que parece reforçar a intensidade deste desafio, corroborando com o que foi apontado anteriormente pelos órgãos frente a esta questão. Por outro lado, os gestores que indicaram dificuldades frente à falta de autonomia dos órgãos municipais de RI consideraram também dentre os desafios futuros para estes órgãos, a conquista de maior grau de autonomia, bem como a criação de órgãos no nível de Secretarias de governo, com estrutura adequada para o exercício da sua missão.

- Fatores Facilitadores

O gráfico a seguir, apresenta a visão dos gestores das instâncias municipais de RI pesquisadas quanto aos fatores facilitadores para a atuação paradiplomática dos municípios.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

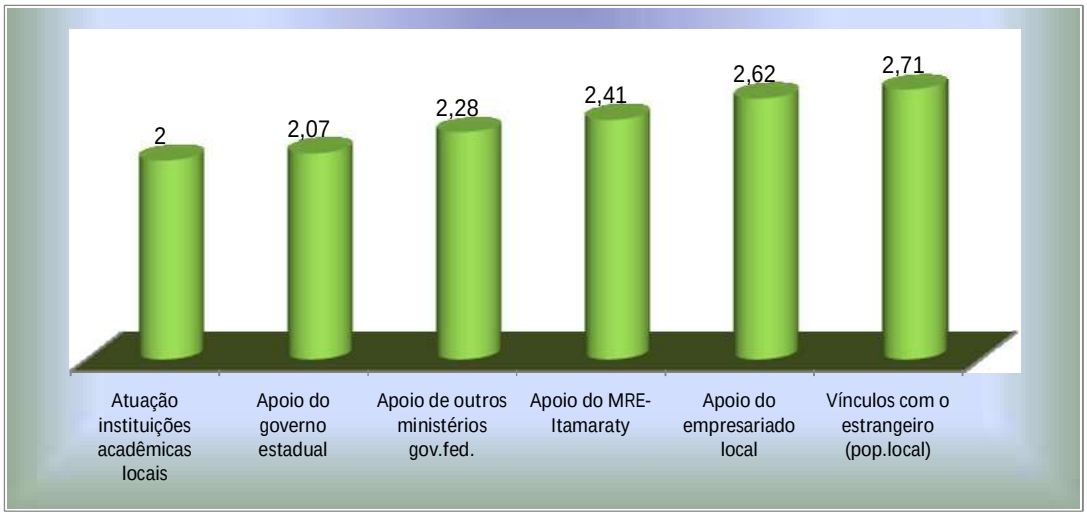

Gráfico 3.36 - Fatores facilitadores para atuação paradiplomática dos municipios brasileiros
Média dos atributos conforme intensidade
Base: 29 respondentes

O panorama reforça algumas informações obtidas em questões precedentes, corroborando com a fragilidade das relações desenvolvidas pelos órgãos com o governo estadual e federal (MRE-Itamaraty), além dos contatos com a Academia, todos estes se situando em nível inferior a 2,5 (em escala de 0 a 5). Por outro lado, nenhum dos possíveis fatores questionados mostrou-se grande facilitador da mobilização subnacional dos municipios na direção internacional. Em patamares muito próximos entre si e próximos ao valor de 2,5 (escala de 0 a 5) estiveram o apoio do empresariado local e os vínculos com o estrangeiro devido à origem da população local, este fator sendo de se esperar a presença em algum nível, em função da localização geográfica da maior parte dos órgãos no eixo Sul-Sudeste, regiões onde se situam quase 76% de todos os órgãos pesquisados. É importante ressaltar que o apoio do empresariado local figura como mais relevante do que o do MRE. O quadro parece também evidenciar a percepção geral dos entes subnacionais municipais quanto à insuficiência de apoio, das mais diversas fontes, para a sua atuação paradiplomática.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

F. Parceiros e projetos

a) Principais parceiros internacionais dos municípios com estrutura de RI

Frente à questão dos principais parceiros internacionais municipais dos órgãos de RI, a consolidação das respostas dos gestores nos apresenta o panorama abaixo (Gráfico 3.37).

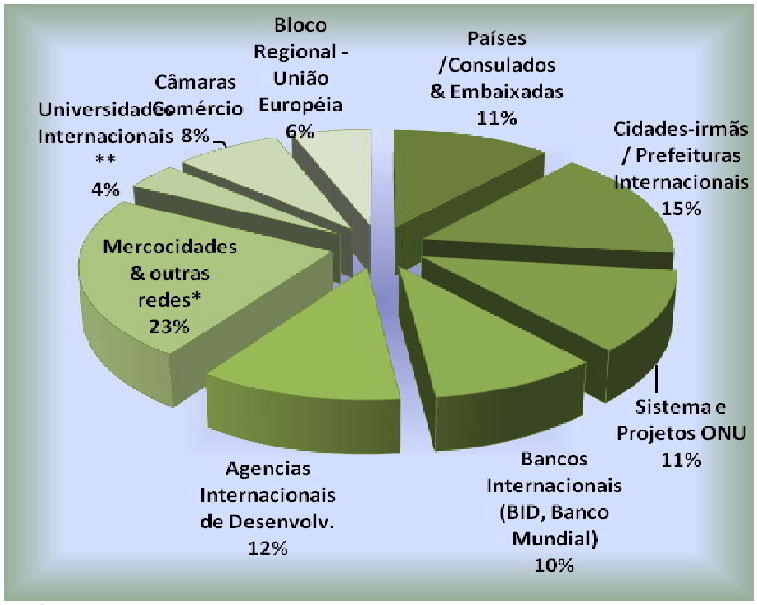

Gráfico 3.37 - Principais Parceiros Internacionais
Base: 29 respondentes

As redes, em especial a Mercocidades, foram as mais citadas enquanto parceiros prioritários dos órgãos municipais de RI pesquisados (23%), o que corrobora com a força desta ferramenta paradiplomática pelos entes subnacionais desta instância de governo, conforme discutido em capítulo precedente. Em um segundo patamar de importância de parceiros, foram vistas as cidades-irmãs e as prefeituras internacionais, o que é justificado pelo grande número de acordos de irmanamento que são celebrados nesta instância de governo, conforme visto em item anterior.

Já as agências internacionais de desenvolvimento, o sistema ONU, os países e consulados e Embaixadas, além dos Bancos internacionais (BID e Banco Mundial) foram citados em um terceiro degrau de importância de parcerias (respectivamente, 12%, 11%, 11% e 10% das citações). Por fim, as câmaras de comércio foram apontadas como importantes parceiros por 8% dos respondentes e as universidades foram alvo de apenas 4% das respostas.

O Quadro 3.17 a seguir apresenta de forma detalhada as citações dos municipios dos respectivos parceiros, vistos como prioritários no campo das RI. Analisando as ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos entes subnacionais municipais e os seus principais parceiros,

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

constata-se que a eleição destes por parte dos municípios está diretamente conectada aos tipos de ferramentas paradiplomáticas que vêm sendo utilizadas nas suas ações internacionais, a exemplo de Recife que encabeça sua lista de parceiros prioritários com a Prefeitura da cidade de Nantes na França, com a qual mantém um ativo acordo de cooperação que vem lhe aportando largos benefícios com a absorção do *know-how* francês na área de economia solidária e desenvolvimento comunitário.

b) Projetos exitosos dos Municípios

O mapeamento das iniciativas e dos projetos de excelência desenvolvidos pelos municípios, na visão dos seus próprios gestores, apontou seis eixos distintos, conforme mostra o Gráfico 3.38 a seguir. O eixo preponderante foi o social/cultural com mais de 40% das respostas, seguido do eixo dos projetos de cooperação técnica e decorrentes dos irmanamentos celebrados. Em um terceiro foco foram apontados igualmente os eixos do desenvolvimento econômico, dos projetos ambientais e da Integração regional voltada para o Mercosul. Por fim, apontada por apenas um município (Salvador), esteve a implantação do órgão municipal voltado para as relações internacionais, indicado como um projeto exemplar vez que vem sendo inspirador da criação de novas estruturas em outros municipios.

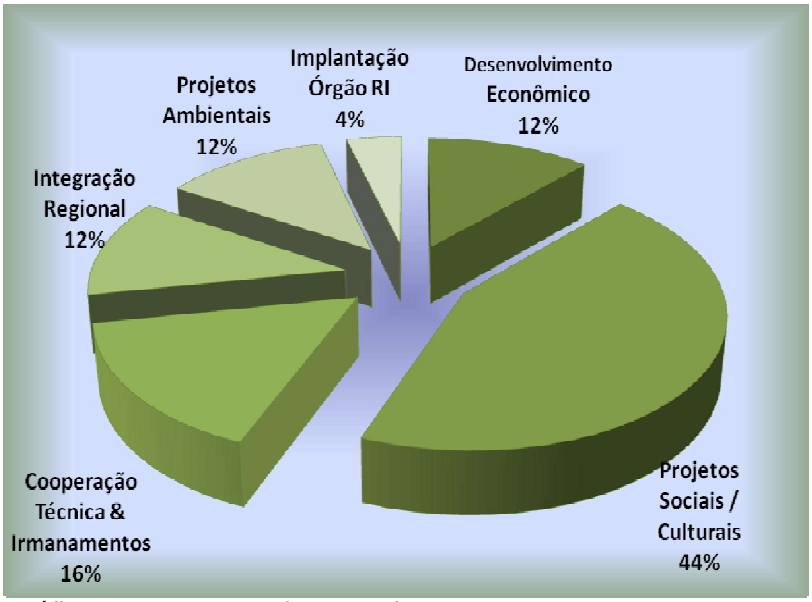

Gráfico 3.38 - Eixos das *best-practices* apontadas pelos municipios com estrutura de RI. Base: 29 respondentes

O Quadro 3.18 a seguir apresenta uma visão sintética dos municípios e dos projetos considerados por eles exemplares, bem como os parceiros prioritários nos referidos projetos. Analisando-se estes parceiros constata-se que foram utilizados vários dos canais acima indicados por Keating (2000) para oportunizar os governos subnacionais ao acesso internacional.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

MUNICIPIO	PROJETOS EXITOSOS	PARCEIROS
BELO HORIZONTE	TELESAÚDE (aprimoramento do Sistema de Saúde – Atendimento on-line)	
BOA VISTA	Exposição "Conquistando sonhos"(UNFPA, PNUD) trazida para local de fácil acesso aos cidadãos brasileiros. Foi importante para fomentar o desenvolvimento dos 8 ODMs pela população e para o conhecimento de algumas dificuldades enfrentadas por outros países	UNFPA, PNUD
CAMAÇARI	A própria Estratégia de internacionalização do municipio é exemplar com reconhecimento no cenário internacional como provedores de experiências bem sucedidas de políticas públicas, que vem conferindo prêmios internacionais ao municipio.	
CAMPINAS	ENCOMEX - Encontro de Comércio Exterior. Exemplar pelo trabalho de planejamento, captação de apoio e participação da população regional. Também trará significantes resultados aos empresários participantes	
CAXIAS DO SUL	Projeto "INTERDESC"promovido pela "Companhia delle Opere", destinado à capacitação de descendentes de italianos ("gemellagio")	Itália (Cia.delle Opere)
CURITIBA	Projeto relativo ao meio ambiental, a reciclagem de lixo e o aproveitamento de matéria-prima.	
DIADEMA	Projeto de Cooperação Internacional Tripartite, pois engloba três realidades em continentes distintos, um país africano, a prefeitura de Diadema e uma prefeitura francesa, para empreender ações nas diversas áreas do desenvolvimento social, ambiental e do saneamento básico.	Africa e França
FOZ DO IGUAÇU	Revitalização do Comitê Permanente de Fronteira BR-PY e reativação do Comitê Permanente de Fronteira BR-AR. Sua importância deve-se a serem espaços onde de discussão dos principais temas de interesse das partes envolvidas, e sugeridas alternativas de solução.	Argentina e Paraguai
GUARULHOS	PROJETO "Potencialização do uso de sistemas de informação georreferenciados nos projetos de combate à pobreza de jovens da periferia urbana" - aprovado pelo Programa URBAL, da União Européia e tendo Guarulhos como cidade coordenadora. Objetivo: aparelhar e capacitar as cidades a utilizarem fundamentação empírica e territorializada como insumos para o planejamento e a avaliação de projetos sociais de combate à pobreza, tomando como piloto o segmento social dos jovens de 15 a 24 anos residentes nas periferias de grandes concentrações urbanas e de cidades médias, recuperando a metodologia adotada na elaboração do mapa da inclusão / exclusão social de Guarulhos e seus resultados	União Européia, Instituto Pólis (São Paulo – SP – Brasil), Província de Turim (Itália),Vila Real de Santo Antônio, (Portugal), Goiânia – GO (Brasil) e Pergamino (Argentina)
JOINVILLE	Intercâmbio cultural de grupo de 30 alunos com a China a partir de convenio com cidade-irmã.	China
JUNDIAÍ	115ª. Edição do ENCOMEX (Encontro de Comércio exterior) realizado no dia 22-03-2007: o 4º. maior da história com 1.064 pessoas presentes e 339 empresas	
PORTO ALEGRE	O processo de irmanamento com a cidade japonesa de Kanazawa, que perdura há 40 anos e rende bom frutos na área da cooperação cultural.	Japão (cidade kanazawa)
RECIFE	Foi desenvolvido projeto na área de Economia Solidária na comunidade de Caranguejo/Tabaiares - Recife, além de desenvolvidos vários projetos na área cultural (trocas de artistas, lançamento de livro bilíngue entre poetas recifenses e nantenses); Projeto em andamento na área de direitos humanos e cultural: Exposição para o resgate da memória de escravos entre Nantes e Recife	França - cidade de Nantes
RIO BRANCO	Feira Pan-Amazonica de comercio solidário (venda de produtos artesanais)	
RIO DE JANEIRO	Projeto Favela-Bairro	BID
SALVADOR	A implantação da SECRI é vista como projeto exemplar (reconhecido como referência para outras cidades que querem implantar iniciativas semelhantes, ou até mesmo para cidades que têm mais tempo com estrutura de RI)	
SANTA MARIA	Cooperação com a França para o melhoramento do gado leiteiro em Santa Maria e entorno, onde 5 municípios participam e também a Universidade Federal de Santa Maria e a Associação dos Amigos da França de Santa Maria	França
SANTO ANDRÉ	Atuação do municipio como Secretaria Executiva da Mercocidadesno período 2005-2006 (1 ano) porque foi um trabalho com planejamento, ações e monitoramento com resultados.	Mercocidades
SAO JOSÉ DO RIO PRETO	Sala de Negócios Internacionais	
SÃO PAULO	Projeto Cidade Limpa -exemplar pelo caráter inovador e bons resultados que vêm obtendo	
VITÓRIA	Projeto Mundo Jovem Cidadão – premiado pelo Mercocidades	Mercocidades

Quadro 3.18 - Projetos exitosos dos municípios com estrutura de RI
Base: 29 respondentes

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

G. Visão das instâncias de RI: O que é Cidade Global

Diante das considerações tecidas ao longo do primeiro capítulo, evidencia-se que o conceito de cidade global apresenta restrições quanto à sua capacidade explicativa em contextos históricos, políticos e culturais tão distintos de países do Norte e do Sul, de Estados centrais e periféricos. No entanto, aqui o usamos – para fins da pesquisa empírica – no sentido dado por Carvalho (2000) de uma cidade inserida no sistema internacional e atuando nos processos de globalização, sofrendo pressões de natureza econômica e ambiental. Buscou-se, neste item da pesquisa realizada, construir a visão dos gestores municipais quanto ao papel das cidades enquanto atores de relações internacionais.

Percebe-se que o entendimento dos gestores quanto a este conceito mostrou-se bastante diverso (vide gráfico 3.39), verificando-se visões variadas e plurais frente à "nova geografia do poder" apontada por Sassen (2004), tendo alguns órgãos mostrado maior consistência e coerência na defesa de sua visão.

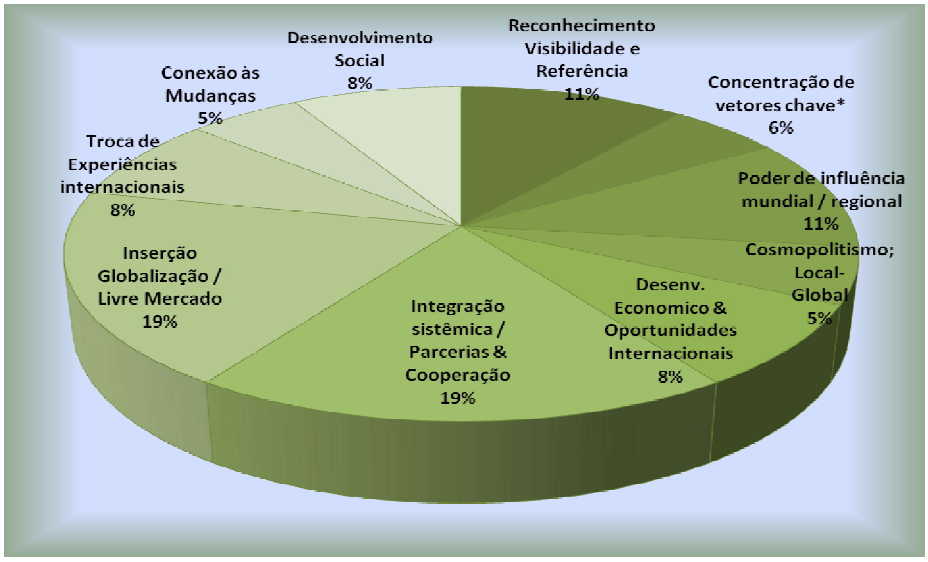

Gráfico 3.39 - O que é uma Cidade Global: visão dos gestores municipais de RI.
Base: 29 respondentes

A questão aqui colocada pelo estudo, dando possibilidade de respostas múltiplas, traz um resultado consolidado com preponderância (quase 40% das respostas) do entendimento de "cidade-global" como uma cidade inserida num contexto de integração sistêmica com foco

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

em parcerias e cooperação internacional, pronta para receber as demandas externas, além de ser ainda uma cidade inserida nos processos globalizatórios e no livre mercado. No segundo patamar de citações, conquistando 11% das respostas à questão, a cidade-global foi vista como vetor da globalização e com poder de influência mundial e regional, além de infra-estrutura para atrair grandes eventos, ou ainda uma cidade com reconhecimento e visibilidade, sendo referência no plano mundial, e mantendo uma agenda de discussão em sintonia com as questões de âmbito global. Já no terceiro nível de citações estiveram presentes alguns novos elementos: a visão da cidade que promove o desenvolvimento social local, levando em consideração o desenvolvimento mundial; a visão de cidade aberta à troca de experiências e conectada às mudanças e transformações; e, por fim, cidade que se articula com o ambiente externo beneficiando-se das oportunidades advindas desta relação, sendo foco de concentração dos vetores-chave da globalização, em especial, capital, tecnologia, informação, serviços especializados, conhecimento, acesso, e infra-estrutura.

Decorrem de tais afirmações uma série de questionamentos quanto à capacidade pensada e imaginada pelos gestores municipais para que as Cidades efetivamente desenvolvam e implementem todas essas funções. De fato, percebe-se que muitas respostas dos gestores confirmam dois pressupostos anunciados na introdução, quais sejam:

- As entidades subnacionais, e mais particularmente os municípios, adquirem maior relevância econômica e política graças à aceleração dos processos de globalização, ao desenvolvimento de espaços regionais de integração e à conseqüente erosão das concepções tradicionais de soberania nacional;

- A paradiplomacia é uma estratégia política que visa a produzir respostas às demandas ampliadas dos segmentos econômicos, sociais e culturais locais diante dos fenômenos da globalização e de urbanização, em que a Cidade passa a ser um dos loci privilegiados do sistema econômico e político mundial

No entanto, em muitas respostas, pode-se perceber uma concepção de uma “Cidade quase Estado”, com capacidades regulatórias e de produção de sentidos no campo democrático. Isso é igualmente inquietante, na medida em que o pacto federativo brasileiro se assenta, evidentemente, na dinâmica de solidariedade sincrônica entre os municípios. O que fariam as Cidades “perdedoras” no seio dos “processos globalizatórios”? Afinal de contas, em

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

um mundo de ganhadores e perdedores, os perdedores não desaparecem magicamente do mapa da federação. Não se pode esquecer, portanto, que a globalização, por um lado, propicia muita mobilidade para as empresas e o capital financeiro, para os intercâmbios entre as Cidades Globais; contudo, por outro, ela impõe barreiras a indivíduos, grupos e territórios em busca de oportunidades de desenvolvimento. Tudo indica que, com base nas respostas produzidas neste item, a pesquisa deixa à mostra que se torna mais rara uma visão crítica sobre o papel e a qualificação das Cidades Globais nas relações internacionais contemporâneas.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4 ESTUDO DE CASO: A SECRI E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM SALVADOR

4.1 A CRIAÇÃO DA SECRI

Historicamente, Salvador foi tradicionalmente um importante centro das relações internacionais do Brasil, desde seus primórdios. Primeira capital do Brasil, Salvador tem suas raízes históricas marcadas por uma vocação internacional: desde a sua fundação, que remonta ao ano de 1549. Salvador foi o centro de convergência de Portugal com o continente sul-americano e, além disso, foi o porto de entrada mais importante para o tráfico de escravos com o continente africano. A cidade, já no início do século XIX, sediava o maior porto do hemisfério sul já aberto às “nações amigas”.

Além da conexão comercial internacional, Salvador é uma cidade com presença marcante nas relações culturais internacionais, conservando muitas das tradições religiosas das nações africanas, assim como de povos indígenas. Possui ainda um grande contingente de descendentes lusófonos e espanhóis, cujos traços culturais permeiam ainda hoje a cultura plural soteropolitana. Esta visão cultural torna-se ainda relevante no estudo da paradiplomacia, visto que, como afirma Nunes (2005) no seu estudo sobre a paradiplomacia gaúcha, apesar dos traços culturais de um território por si não serem suficientes para definir seus graus de internacionalização, eles são fortemente centrais para caracterizar a identidade de uma cidade ou de um estado dentro de um contexto federativo.

Apesar desta realidade histórica e cultural, a primeira iniciativa de institucionalização das ações internacionais no âmbito do governo baiano ocorre somente no século XX, quando há trinta e seis anos o Promo-Centro Internacional de Negócios da Bahia (Promo), iniciou sua atuação de natureza comercial no interesse de fomentar o desenvolvimento dos negócios e a internacionalização da economia da Bahia.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Ademais, há registros de irmanamento com cidades que datam ainda da década de 1960, como no caso do acordo com a cidade de Los Angeles nos EUA, assinado em 1962 (conforme registros internos da SECRI), além de diversos outros que remontam à época do antigo prefeito Manoel Castro (Mar 1983 - Jan 1986). Neste período, outro exemplo é o irmamento com Filadélfia nos EUA, onde Salvador realizou um conjunto de ações nas áreas econômicas, portuárias, culturais e educacionais no ano de 1984 e, posteriormente, chegou a assinar com a cidade norte-americana um protocolo de intenções em 1987, que não produziu, porém, efeitos posteriores dignos de nota. Outros exemplos ainda são os acordos firmados com as cidades portuguesas de Cascais e Angra do Heroísmo em Portugal que remontam ao ano de 1985, além de Cotonou no Benin, com registro de irmanamento celebrado no ano de 1987, ano em que também houve a assinatura de acordo de intenções com Caiena, capital da Guiana Francesa, conforme Decreto Nº 269/1987. Já com Grenoble, na França, Salvador celebrou acordo datado de 1989. Nesta época, o Poder Executivo local assinava livremente tais acordos, sem a anuência da Câmara de Vereadores.

Destarte, o governo João Henrique representou uma inovação na gestão dos assuntos internacionais na Bahia. Ao iniciar sua administração como prefeito de Salvador, constituiu o primeiro aparato público dentro do território baiano voltado ao tratamento amplo das questões internacionais do município. A SECRI foi o primeiro órgão da região Nordeste que iniciou de forma pioneira sua atuação no início do ano de 2005, seguido ainda neste mesmo ano por Fortaleza e Recife.

O Gabinete de Relações Internacionais de Salvador (SECRI), órgão situado na estrutura da prefeitura de Salvador, foi implantado para promover uma imagem positiva da cidade no exterior e atrair investimentos e recursos da cooperação internacional, por meio da coordenação das ações internacionais da Prefeitura de Salvador, conforme missão declarada pelo secretário extraordinário de relações internacionais do município, Leonel Leal Neto, no seu discurso de 02 de março de 2005, tendo este assumido o cargo desde a implantação do órgão. O gestor complementa ainda[46], como motivação para a criação desta instância de governo, o interesse em desenvolver uma articulação mais sistêmica de Salvador no plano internacional nos diversos níveis, tanto com instituições públicas, privadas como não-governamentais.

[46] Fonte: entrevista pessoal realizada em 31 de março de 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Vale ressaltar que, antes do surgimento da SECRI como uma nova instância municipal voltada para as questões internacionais do município, existiam nesta esfera iniciativas desarticuladas de ações voltadas para as RI. Dentre os diversos exemplos podem ser citadas aqui as ações da Secretaria de Infra-estrutura e Transporte (SETIN) com relacionamento com o Banco Mundial ligado às obras do metrô da cidade; no setor da Educação existiam ações em parceria com a rede Mercocidades; na área social, alguns órgãos, a exemplo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEDES), já se articulavam ações com entidades consideradas internacionalmente estratégicas; a Superintendência de Engenharia de Tráfego (SET) que se voltou para algumas cidades buscando experiências na área de gestão do trânsito e mobilidade urbana; e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), com relações com organizações intergovernamentais, tais como o Banco Mundial e BID.

Retomando ao momento recente da criação do Gabinete de Relações Internacionais de Salvador, foram definidos[47] como objetivos de longo prazo:

> (1) posicionar Salvador como uma cidade global, com atributos econômicos e culturais que a tornam atrativa para receber visitantes e investidores estrangeiros, visando à promoção do desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda para a população local; (2) captar recursos financeiros e tecnológicos para viabilizar projetos sociais que contribuam para a elevação da qualidade de vida da população de Salvador; e (3) estabelecer sólidos vínculos com bancos internacionais de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, para o financiamento de projetos estruturantes no município (LEAL NETO, 2005, [entrevista]).

Já no foco dos objetivos do órgão para o horizonte de médio prazo, ainda com base no discurso anteriormente referenciado, pode-se categorizá-los nos eixos da cooperação, missões e imagem, e turismo, conforme Quadro 4.1 a seguir.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Objetivos de Médio Prazo	
COOPERAÇÃO	Buscar parcerias com organismos das Nações Unidas e com outros atores internacionais para implementar programas que contribuam para a educação ambiental e o desenvolvimento sustentável.
	Buscar articulações com centros mundiais de referência na área de Saúde, visando à transferência de recursos e tecnologia.
	Firmar parcerias com organismos internacionais de educação, para incrementar a qualidade e a oferta do ensino público , incluindo a educação digital;
	Buscar articulações internacionais visando ao reforço das tradições culturais, étnicas e religiosas, e ações para a melhoria das condições de vida dos afrodescendentes e população menos favorecida.
	Realizar ações em parceria com organismos internacionais com o objetivo de promover a igualdade de gênero.
	Identificar organizações que possam contribuir para a preservação do patrimônio histórico da cidade.
	Buscar organismos internacionais responsáveis por programas de financiamento para projetos que otimizem o transporte público
MISSÕES	Realizar missões multi-setoriais ao exterior, com o apoio e participação das diversas esferas de poder, 3ºsetor e da iniciativa privada
IMAGEM E TURISMO	Atrair eventos internacionais, visando posicionar a cidade como um atrativo destino global.

Quadro 4.1: Objetivos de médio prazo definidos pela SECRI quando da sua criação

O quadro anterior evidencia a forte preocupação do governo local com as questões de etnia e gênero, além das áreas de educação, saúde, transporte, ambiente e desenvolvimento sustentável, corroborando o interesse em construir uma imagem internacional do município para alavancar o turismo e o desenvolvimento econômico. A articulação entre os diferentes temas (gênero, raça, educação, etc.) no âmbito internacional não parece, no entanto, ter sido objeto de debate público ou de problematização mais aprofundada. O empenho no foco da cooperação mostrou-se predominante para este período em função do estágio de desenvolvimento do município, visto que as agências da cooperação internacional são consideradas um importante ator e um instrumento central nas estratégias de desenvolvimento sócio-econômico local a partir da transferência de tecnologias, conhecimentos e experiências consideradas exitosas. Aqui, como veremos a seguir, existe um certo grau de mistificação do papel da cooperação a que o discurso da SECRI parece aderir de forma acrítica e bastante retórica.

[47] Conforme discurso proferido pelo Secretário Extraordinário de RI, em março de 2005. Fonte: SECRI

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

No entendimento dos objetivos e ações propostas pela SECRI para o horizonte de curto prazo quando da sua criação, pode-se categorizá-los nos eixos da cooperação, da atração de investimentos e em ações de caráter institucional, conforme quadro a seguir.

Eixo	Objetivos de curto prazo e Ações
Cooperação	Efetivar articulações profícuas com administrações municipais de cidades estrangeiras com as quais Salvador já possui acordos de cooperação, visando potencializar as trocas de experiências em gestão urbana, além de transferências de recursos financeiros e tecnológicos
	Buscar uma aproximação com a França,vez que nela o ano de 2005 é o ano do Brasil
	Incrementar o protagonismo de Salvador nas principais redes internacionais de cidades, visando o intercâmbio de conhecimento e das melhores práticas em administração pública e desenvolvimento local
	Coletar projetos prioritários nas diversas Secretarias para a elaboração de uma "bolsa de projetos" que será apresentada aos principais agentes da cooperação internacional
Atração de Investimentos	Mobilizar as representações da comunidade estrangeira em Salvador, com o objetivo de criar sinergia para a atração de investimentos e para a cooperação em projetos sociais
	Elaborar, em conjunto com as Secretarias afins, um estudo sobre a competitividade de Salvador, com vistas a identificar e superar entraves à atração de investimentos internacionais
Institucional	Mapear todas as ações internacionais de Salvador, visando uma articulação sistêmica e sinérgica, de sorte a evitar superposição de iniciativas
	Realizar, no início do 1.sem. 2005, um workshop com todas as Secretarias e órgãos vinculados, em que os principais doadores da cooperação internacional apresentem as suas linhas de ação
	Editar um boletim periódico para as Secretarias da administração municipal e órgãos vinculados, para divulgar as linhas de atuação dos principais atores da cooperação internacional
	Criar o Conselho de Relações Internacionais de Salvador, que contribuirá para a elaboração das estratégias de articulação internacional da Cidade e para o estabelecimento de vínculos com parceiros externos;

Quadro 4.2: Objetivos de curto prazo e ações da SECRI definidas quando da sua criação
Elaborado com base no discurso proferido pelo Secretário Extraordinário de Relações em março de 2005

Os eixos da cooperação técnica e financeira com o interesse de busca de melhores práticas, tanto no que tange à administração pública municipal, quanto à gestão urbana e ao desenvolvimento local, mostraram-se fortemente preponderantes do órgão de RI desta esfera de governo quando do início da sua operação. Outro ponto também de destaque refere-se à preocupação demonstrada pela nova instância em trabalhar em convergência com as Secretarias e órgãos do sistema da prefeitura municipal de Salvador (PMS), não só desenvolvendo conjuntamente algumas ações (a exemplo da elaboração de estudo da competitividade do município) e fornecendo-lhes apoio nas suas necessidades (e.g, com a proposta de criação de uma "Bolsa de Projetos" visando à prospecção de agentes da cooperação internacional para atendimento a estas demandas internas), mas também os

PDF

envolvendo no processo internacional agora por ela coordenado, quer seja através de divulgação contínua das possibilidades de cooperação identificadas ou buscando viabilizar mecanismos para promover a participação das referidas Secretarias e órgãos na elaboração das estratégias internacionais para o município, para o que é proposta a criação de um Conselho de Relações Internacionais de Salvador.

Adicionalmente, buscando uma atuação sinérgica e alinhada na esfera municipal, outra preocupação demonstrada pela SECRI neste momento foi com superposições de iniciativas de ações no âmbito da prefeitura, visto que as ações de caráter internacional realizadas até então nesta esfera vinham sendo desenvolvidas de forma dispersa. Para tal, anunciou-se a elaboração de um mapeamento completo de tais iniciativas junto a todas as estruturas orgânicas municipais.

A análise dos objetivos e das ações definidas pelo órgão em foco para o curto prazo prenuncia claramente a prioridade do governo municipal na adoção das seguintes ferramentas paradiplomáticas para o mandato 2005-2008: participação em redes de cidades; atração de eventos internacionais; realização de missões governamentais e empresariais no nível multi-setorial, com objetivos específicos; realização de ações para atração de investimentos estrangeiros; definição de mecanismos e criação de instituições para a condução de relações internacionais com sinergia entre os diversos órgãos municipais; aprofundamento de relações com governos centrais e com GNCs para intercâmbio de “boas práticas” de gestão urbana e transferências de recursos financeiros e tecnológicos.

4.2 AS INSTITUIÇÕES PARA O TRATAMENTO DAS QUESTÕES INTERNACIONAIS NA BAHIA

Um dado interessante a ser trazido em nossa análise é que a criação do aparato municipal para tratar as questões internacionais de Salvador ocorreu antes da criação de uma estrutura exclusiva para tal finalidade no seio do governo do Estado, o que só veio a ocorrer dois anos e meio depois. Porém, conforme Nunes (2005) indica, o fato de um estado-federado não possuir um órgão específico para tratar dos temas internacionais não implica necessariamente desinteresse com a esfera externa, indicando ainda a autora que a maioria deles atua no fomento às exportações e atração de investimentos estrangeiros, ainda que sem uma estrutura específica para tal. Este é o caso da Bahia, que mesmo antes da criação da SECRI e da sua estrutura no nível de governo estadual voltada para atuação paradiplomática,

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

já exibia uma ação internacional há trinta e seis anos por meio do Promo - Centro Internacional de Negócios do Estado (Promo), órgão vinculado à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração, hoje uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, cuja missão é fomentar o desenvolvimento dos negócios e a internacionalização da economia da Bahia, através do comércio exterior, da cooperação empresarial e da atração de investimentos.

Sendo assim, diante do interesse desta pesquisa, torna-se relevante entender as funções desempenhadas pelo Promo[48] e pelo órgão na esfera estadual de forma mais ampla, visto que ambos possuem a internacionalização como foco comum à SECRI, sendo importante ainda analisar as possíveis sobreposições das suas funções com aquelas da SECRI, bem como entender o relacionamento entre estes órgãos. Assim, no eixo da cooperação empresarial, o Promo atua com diversos países, a exemplo do Chile, Argentina, Portugal, Itália, EUA, Coréia do Sul, Malásia e Indonésia. Os objetivos declarados pelo órgão no seu *site* são transcritos a seguir:

- Promover as exportações do Estado da Bahia;
- Prestar apoio técnico e consultoria para a internacionalização das empresas baianas;
- Prestar consultoria internacional e elaborar projetos a empresas, órgãos e entidades estrangeiras;
- Prover os empresários e investidores de informações especializadas sobre mercados e comércio exterior;
- Buscar e disseminar oportunidades de negócios e investimentos;
- Promover e apoiar a cooperação empresarial, através do estabelecimento de alianças estratégicas, parcerias, *joint-ventures* etc.
- Realizar ações de promoção comercial: organização e participação em feiras, missões comerciais e rodadas de negócios;
- Promover a capacitação empresarial através da realização de cursos, seminários e workshops.

Não obstante a amplitude dos focos de ação do Promo, a sua missão não abraça todos os eixos internacionais de interesse do Estado e do município, visto que seu foco é dirigido exclusivamente para a internacionalização da economia do estado, atuando como agência de promoção de comércio e atração de investimentos, mas não abrangendo questões como saúde, educação e cultura. No foco da cultura, vale ressaltar que o Estado da Bahia sempre contou

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

com a atuação da Bahiatursa, órgão cujos esforços voltam-se para o turismo e, em menor grau, a cultura. Na área de cooperação, eram as Secretarias do Estado da Bahia que atuavam de forma autônoma. Destarte, o panorama mostra que até então, a função das relações internacionais em todo o estado da Bahia era exercida de forma dispersa por diversos órgãos, com ações esparsas e sem uma estrutura específica, à exceção do Promo. Não havia ações articuladas ou uma política externa internacional do Estado com um horizonte de longo prazo. Assim, frente à necessidade de abrangência de outros eixos, bem como de ações coordenadas do estado no plano internacional, dois anos e meio após a criação da SECRI, foi pela primeira vez criada uma estrutura de assessoramento ao governo do Estado da Bahia, que atua como um elo de ligação para questões de âmbito internacional no nível interno do estado.

A operação da Assessoria Internacional do governo do Estado foi iniciada em novembro de 2007, tendo como finalidade precípua assessorar o Chefe do Poder Executivo no âmbito das relações internacionais do estado, de acordo com o Decreto nº. 10.355 de 23 de maio de 2007. A estrutura básica do órgão foi definida contemplando duas áreas: uma Coordenação de Cooperação Internacional e uma Coordenação de Negócios Internacionais, cujas competências encontram-se detalhadas no regimento do Gabinete do Governador do Estado da Bahia[49].

---

[48]Informações obtidas no site do órgão www.promobahia.com.br. Acesso em 10 de março de 2008.

[49] Texto transcrito do Decreto nº. 10.355 de 23 de maio de 2007 na sua íntegra. Disponível no site <www.governador.ba.gov.br>. Acesso em 11 de março de 2008.

I. por meio da Coordenação de Cooperação Internacional:

a) prestar assessoramento na elaboração e coordenação da política de relações internacionais do Estado da Bahia, em sintonia com a política externa brasileira e com as políticas de desenvolvimento do Estado;

b) exercer a interlocução com embaixadas e instituições internacionais, sediadas no Brasil ou no exterior, nos assuntos de interesse do Poder Executivo Estadual;

c) promover, em parceria com as demais instituições do Poder Executivo do Estado da Bahia, a articulação com governos estrangeiros e instituições internacionais visando à viabilização de cooperação técnica, bem como intercâmbio sociocultural;

d) coletar e sistematizar relatórios de viagem internacional de representantes do Governo do Estado, com vistas a subsidiar o Chefe do Executivo quanto às ações internacionais do Governo;

e) coordenar a obtenção de informação junto às diferentes áreas de governo e promover a sua consolidação, a fim de assistir ao Governador nos eventos, missões internacionais e audiências com autoridades e personalidades estrangeiras, sejam no Brasil ou no exterior;

f) preparar e acompanhar visitas do Chefe do Executivo relacionadas à cooperação internacional multilateral.

II. por meio da Coordenação de Negócios Internacionais:

a) assessorar a articulação das ações do Governo do Estado no âmbito da cooperação internacional e da atração de negócios internacionais;

b) promover a articulação entre entidades internacionais e/ou estrangeiras e os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, objetivando a difusão de oportunidades de negócios e possibilidades de parcerias com empresas estrangeiras.

c) preparar documentos para subsidiar a divulgação do potencial do Estado em eventos ou congressos que reúnam grupos seletos de formadores de opinião estrangeiros.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Apesar da amplitude das competências e funções da Assessoria Estadual de Relações Internacionais, a sua equipe restringe-se hoje a apenas dois integrantes, um assessor e um coordenador de negócios internacionais.

4.2.1 Competências e funções do Promo X Assessoria de RI do Estado X SECRI

Frente às missões do Promo e da Assessoria de Relações Internacionais do governo do Estado da Bahia, constata-se que há complementaridade de funções, visto que o primeiro é um órgão executor direcionado para o eixo da internacionalização da economia, enquanto o segundo é um órgão articulador, e atua assessorando o governo na formulação política de relações internacionais do Estado, sugerindo ações, avaliando programas de atração de investimentos e coordenando ações para que estas aconteçam de forma integrada. Na prática, vem ocorrendo uma relação harmoniosa de parceria entre ambos os órgãos por meio da Coordenação de Negócios Internacionais do Promo conforme aponta Bernardo Costa[50], assessor do novo órgão.

Contrariamente a esta situação de complementaridade acima descrita, se posicionarmos a missão da SECRI frente aos órgãos anteriormente apontados, percebe-se uma sobreposição de algumas de suas funções. Primeiramente, o eixo da SECRI de captação de investimentos estrangeiros para o município de Salvador situa-se também no seio do Promo, já que o âmbito da ação deste último abrange todo o estado. Na fala dos entrevistados, isso não vem, contudo, trazendo conflitos entre os órgãos, que atuam em clima de parceria, com desenvolvimento de algumas ações conjuntas, em especial na organização de eventos. Por outro lado, a articulação com governos estrangeiros e instituições internacionais visando à viabilização de cooperação técnica, bem como intercâmbio sociocultural, mostra-se como sobreposição de função entre a SECRI e a Assessoria do governo do Estado. Há, porém, segundo os entrevistados, boas relações da nova assessoria com a SECRI, não tendo ocorrido conflitos e estando ainda em fase embrionária de discussões o entendimento acerca das possibilidades de conjugação de ações.

Por outro lado, conforme o entrevistado Bernardo Costa, a Assessoria de RI do Estado não interfere nas ações internacionais do município, prontificando-se a apoiá-las quando necessário. Ressalta-se, porém, que a implantação da Assessoria de RI do Estado é extremamente recente visto ter sido iniciada em novembro de 2007, o que não fornece ainda um panorama de maior clareza quanto à qualidade e intensidade da articulação e do

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

relacionamento que serão estabelecidos com a SECRI, como órgão de RI na instância municipal. Segundo informações obtidas junto ao referido gestor[51], a Assessoria de RI do Estado encontra-se em fase de planejamento, não havendo, portanto ainda uma política de relações internacionais traçada. Nada obstante a sua fase de estruturação e apesar de tão recente, o órgão já vem realizando assessoramento ao Governador com provimento de informações de interesse para a área, receptivo de comitivas, organização de missões internacionais e acompanhamento do governador nestas. O Quadro 4.3 a seguir apresenta de forma sintética as competências e funções dos três órgãos com foco na área internacional presentes no Estado da Bahia, comprovando as complementaridades e interseções anteriormente discutidas.

Órgãos presentes na Bahia com foco internacional		
Promo	Assessoria de RI do Gov.Estado	SECRI
Promover as exportações do Estado	Assessorar o Governo na elaboração e coordenação da política de RI do Estado	Promover Salvador como destino turístico internacional
Prestar apoio técnico, treinamento e consultoria para a internacionalização das empresas	Articular com governos e instituições internacionais para viabilizar cooperação técnica e intercâmbio sociocultural	Atrair investimentos internacionais para o municipio de Salvador
Buscar e disseminar oportunidades de negócios e investimentos	Coordenar a obtenção de informação junto às áreas de governo a fim de assistir ao Governador nas suas ações externas	Captar recursos financeiros da cooperação internacional
Realizar ações de promoção comercial	Preparar e acompanhar visitas do Chefe do Executivo relacionadas à cooperação internacional multilateral	Captar recursos tecnológicos da cooperação internacional
Promover e apoiar a cooperação empresarial	Assessorar a articulação do Governo do Estado no âmbito da cooperação e da atração de negócios internacionais	Articular com bancos internacionais de desenvolvimento para financiar projetos estruturantes no município
Prestar apoio e consultoria a empresas, órgãos e entidades estrangeiras (foco de atração de investimentos)	Preparar documentos para subsidiar a divulgação do potencial do Estado	
	Articular entidades estrangeiras c/ órgãos e entidades do Gov.Estado para difundir oportunidades de negócios e parcerias	

Quadro 4.3: Síntese das principais competências e funções dos órgãos da Bahia com foco internacional
Elaborado pela autora

[50] Entrevista concedida em 16 de janeiro de 2008.
[51] Entrevista concedida em 16 de janeiro de 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4.3 A ESTRUTURA DA SECRI

A implantação da SECRI ocorreu no início do ano de 2005, quando foi criado o cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, constituindo-se a partir de então um Gabinete vinculado diretamente à Secretaria do Governo (SEGOV). A SECRI conta de início com uma equipe composta por onze pessoas, uma delas assumindo a chefia de gabinete e as demais distribuídas em quatro unidades especializadas de execução (Coordenação de Cooperação Bilateral; Coordenação de Relações Multilaterais; Coordenação de Captação de Investimentos Internacionais e Coordenação de Redes de Cidades), além de uma assessoria de comunicação.

Posteriormente, ao final de 2007, após dois anos de atuação, entendendo a necessidade de atender a maior demanda da área de cooperação e otimizar seus processos internos, com melhor balanceamento da carga de atividades das diversas unidades de execução, em especial entre as coordenações de Relações Multilaterais e de Redes, a SECRI implementou mudanças na sua estrutura organizacional, ampliando também a equipe, esta passando a contemplar agora as seguintes áreas: Coordenação de Cooperação Bilaterais; Coordenação de Relações Multilaterais; Coordenação de Cooperação Descentralizada e Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais. Posteriormente, em março de 2008, cria uma nova assessoria voltada para o tratamento de questões de raça e gênero, a Assessoria de África e Diáspora, totalizando assim vinte integrantes em atuação no órgão, o que representa um crescimento de equipe da ordem de 82% sobre o quadro inicial de 2005, evidenciando um fortalecimento do órgão ao final do seu terceiro ano de atuação no governo.

A nova assessoria foi implantada com o objetivo de agregar as questões de raça e gênero e trazer para o governo elementos que fazem parte da cultura afro-descendente, visto ser esta uma forte referência da cidade no plano internacional. Vale aqui ressaltar a convergência desta ação com a política externa do governo Lula que assume um compromisso para com o continente africano em função do caráter da relação construída historicamente com a África, abrindo e aumentando o efetivo diplomático nas embaixadas brasileiras. De fato, compromisso nesta direção não é novo, vez que desde a época da ditadura militar já havia um tratamento diferenciado ao continente africano, tendo mesmo sido o Brasil a primeira nação ocidental a reconhecer a independência das ex-colônias portuguesas que se tornaram independentes depois da Revolução dos Cravos, a exemplo da Angola em 1975, no

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

governo Geisel (1974-1979). Esta unidade atua de forma transversal às quatro coordenações executoras e articula na esfera municipal de modo especial com a Secretaria de Reparação[52] (SEMUR), na esfera estadual com a Secretaria Estadual de Políticas Públicas e, no plano federal, com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), além de instituições e organismos internacionais, conforme o projeto e a área ao qual este se volta.

As estruturas adotadas pelo órgão nestes diferentes momentos da sua existência são exibidas a seguir nas figuras 4.1 e 4.2.

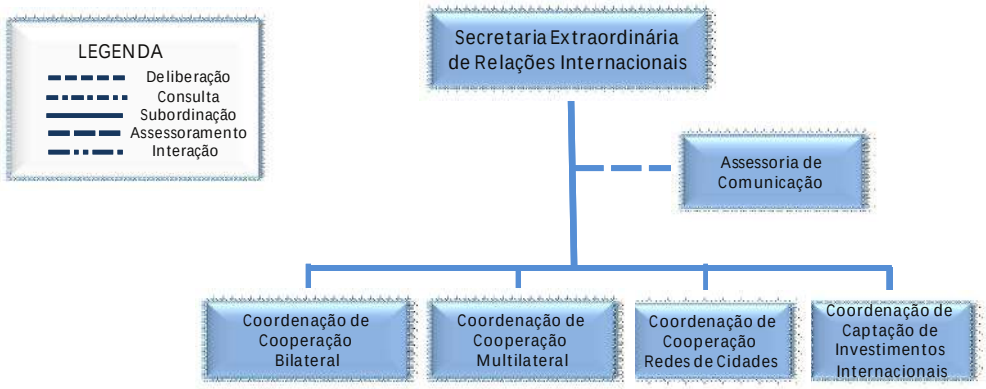

Figura 4.1: Primeira estrutura da SECRI (Mar 2005)
Fonte: Baseado em entrevista no órgão

Figura 4.2: Estrutura atual da SECRI (Mar 2008)
Fonte: autora com base em entrevista no órgão

[52] Órgão municipal responsável por articular junto a instituições governamentais e não governamentais políticas públicas para promoção da igualdade racial no nível local.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

A implantação da SECRI é vista pelas áreas executoras e setoriais[53] como um projeto exemplar, indicando que ela vem sendo reconhecida como referência para outras cidades que querem implantar iniciativas semelhantes, ou até mesmo para cidades que possuem mais tempo com uma estrutura institucionalizada voltada para a área internacional, mas que não obtiveram resultados tão relevantes quanto os que são anunciados por este órgão.

4.4 VISÃO GERAL DA SECRI

4.4.1 Perfil da equipe

Na equipe atual composta por vinte integrantes, encontra-se o gestor titular do órgão, dois funcionários concursados e seis estagiários, sendo os demais ocupantes de cargos nomeados na atual gestão. A composição do grupo evidencia um percentual significativo (30%) de estagiários e apenas 10% de servidores com vínculos efetivos no quadro municipal. Quanto ao perfil da referida equipe no que tange à escolaridade e formação, dos vinte profissionais citados quatro deles são pós-graduados, seis possuem nível superior completo, e nível superior incompleto, além dos oito últimos que apresentam nível médio completo.

O Secretário Extraordinário é administrador de formação e docente na área de Relações Internacionais, atuando em instituição local de ensino superior privado. A chefe de gabinete também é administradora de formação e seus assessores que encabeçam as quatro distintas unidades de execução anteriormente definidas, possuem formação em relações internacionais, assim como os estagiários que compõem a equipe, à exceção de dois deles que dão apoio administrativo e que são originários do curso de secretariado.

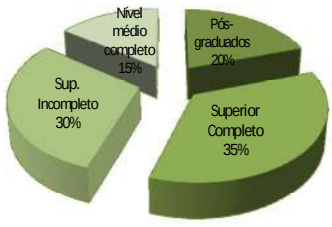

Gráfico 4.1 – SECRI: Perfil da equipe

Gráfico 4.2–SECRI: Distribuição da Equipe por Função (em números absolutos)

[53] Entrevistas realizadas junto às referidas áreas nos meses de novembro e dezembro 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4.4.2 Recursos e gestão

Na questão de recursos estruturais, constata-se a inexistência de um sistema de informação específico nem uma ferramenta de banco de dados que possa prover um suporte adequado às necessidades peculiares do órgão e integrar as áreas no nível interno, possibilitando ainda uma integração da SECRI com os diversos órgãos e Secretarias municipais, visto ser ela um órgão meio no sistema da prefeitura. Esta lacuna instrumental evidencia um retardo nos seus processos, o que foi percebido no provimento de informações estruturadas solicitadas no decorrer deste estudo, muitas das quais não eram registradas, e impede ainda a construção de uma memória histórica de ações.

Quanto aos recursos financeiros, a SECRI não possui orçamento nem arrecadação próprios, tendo na prefeitura a fonte para o suprimento do item salarial, e atua com recursos oriundos de parceiros para a realização de eventos e de outras atividades, o que se dá por meio de patrocínio de empresas privadas e contrapartidas de divulgação da marca.

Prosseguindo na questão da gestão do órgão, no entendimento dos seus mecanismos e da sua instrumentalização, constata-se que, diante da recente implantação da SECRI, a mesma apresenta um modelo de gestão frouxamente delineado, com reduzida instrumentalização para o seu desempenho, citando-se aqui além de bases informacionais estruturadas e sistema adequado de informação, conforme antes identificado, a inexistência de fluxos claramente delineados de trabalho, de sistema de indicadores de desempenho definidos e implantados, bem como de planejamento estratégico estruturado de longo prazo. Ressalta-se que a lacuna deste último instrumento constituiu-se em um fator fortemente retardador do acesso deste estudo a importantes informações para subsídios às suas análises.

4.4.3 Processo decisório

As decisões estratégicas da SECRI são tomadas internamente ao órgão, com prioridade para realização de reuniões entre os membros da equipe e com outros órgãos do sistema público municipal, porém conforme apontado em entrevista interna[54], as decisões ocorrem dentro de um processo de abertura com participação de diversos atores, não apenas do nível interno ao órgão e ao sistema PMS, mas também do nível externo. Há ainda uma

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

participação de faculdades privadas do município em alguns processos de definição de prioridades, além de uma significativa freqüência do prefeito em reuniões para tomada de decisões. Também são realizadas reuniões com empresários locais, associações e ONGs para a discussão de prioridades de ações, não havendo, entretanto, entretanto, participação de movimentos populares no processo.

Segundo informações das áreas executoras, a SECRI adota um modelo de gestão participativa tendo um processo decisório que propicia autonomia às áreas. Não obstante, foram observados no decorrer deste estudo diversos gargalos nos processos de disponibilização de informações básicas, essenciais para o prosseguimento das análises, engendrando retardos em diversas etapas, o que não pareceu corroborar com o modelo de gestão apontado. As estratégias bem como as metas são traçadas informalmente entre as coordenações (corroborando com a visão da lacuna de um planejamento estratégico estruturado de longo prazo), estas em sintonia entre si e com outros órgãos municipais, estaduais e federais, além de organismos internacionais. O órgão reporta-se diretamente ao gabinete do prefeito.

4.4.4 Relações com outras esferas de governo e com a Academia

Dentro das competências do órgão, seus gestores consideram muito boas as relações traçadas com outros órgãos políticos, tanto no âmbito municipal e estadual como federal. O gestor titular da SECRI aponta que a relação no nível estadual sempre foi muito positiva, inclusive no governo anterior, e isso a despeito das diferenças político-partidárias. A articulação nesta esfera ocorria com o Promo e com a Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), acrescendo-se hoje a Assessoria Estadual de RI, que, com a sua criação em 2007, significou institucionalidade no diálogo da SECRI com o governo estadual. A relação deste órgão com a nova Assessoria de RI é considerada bastante positiva, ainda que se desenvolva em caráter de informalidade, havendo também relações diretas com as diversas Secretarias de Estado, conforme necessidades dos projetos, a exemplo da Secretaria de Planejamento Municipal (SEPLAM), a Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), dentre outras. Ainda no âmbito estadual, a relação com o Promo é vista pela SECRI como excelente, dando-se a articulação em especial

[54] Entrevista com chefia de gabinete e áreas executoras em novembro de 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

com a Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais e havendo realização de ações conjuntas. Citam-se aqui dois eventos ocorridos no triênio analisado, um deles na Espanha e outro em Salvador, estando já prevista a realização de um evento conjunto em 2008, voltado investidores no setor náutico.

Na esfera interinstitucional municipal a articulação ocorre mediante parcerias com as diversas secretarias, conforme o tipo de projeto e ação a ser desenvolvida, considerando-se aqui setores diversos como educação, cultura, planejamento, habitação, reparação e política para mulheres. As relações ocorrem com um caráter de complementaridade frente às ações internas que antes já existiam diretamente tratadas por órgãos e Secretarias, estas sendo seqüenciadas e fortalecidas com a vinda da SECRI que as monitora e acompanha, além de atuar com apoio frente às novas ações iniciadas. Vale ressaltar ainda a interdependência de grande parte dos projetos da SECRI, os quais, na sua maioria, articulam-se entre si tanto no nível intra-organizacional como dentro da esfera municipal. Na maior parte das iniciativas, a SECRI atua como instigadora dos órgãos municipais, ainda que alguns gerem demanda e solicitem apoio frente às suas iniciativas próprias; contudo, conforme visão interna[55], ainda há necessidade de um forte trabalho de conscientização nesta esfera, vez que o ritmo dos órgãos e Secretarias é ainda bastante lento na apresentação das suas propostas e projetos voltados para a cooperação internacional.

Já no nível federal as articulações se dão no âmbito do Itamaraty com a AFEPA e no âmbito do Gabinete da Presidência da República com a SAF, e com a Fundação Alexandre Gusmão[56] com os quais já existiram vários debates dos quais a SECRI participou, existindo também relações com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). As relações nesta esfera são apontadas como muito profícuas pelas áreas executoras bem como pelo titular do órgão, o qual acrescenta que a SECRI procura trabalhar de forma complementar, buscando convergência com a política externa federal, com foco nos interesses do município.

As coordenações consultam rotineiramente a ABC, recebendo apoio deste órgão em algumas ações. O que se observou, contudo, neste estudo foi que, no triênio analisado, ocorreu o apoio desta Agência em uma única ação concreta, esta voltada para a capacitação de servidores municipais para concepção e formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional, o que inclusive só veio a ocorrer quase dois anos após o início da articulação da

[55] Entrevistas realizadas junto às áreas executoras e à Chefia de Gabinete em dezembro de 2007.
[56] Fundação ligada ao MRE cujo objetivo é promover atividades culturais, acadêmicas e pedagógicas no campo da política internacional e da política externa do Brasil, além de buscar o resgate da memória diplomática do país. Disponível no site <www.mre.gov.br>. Acesso em 01 mar 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

SECRI solicitando este suporte quando da sua implantação, momento do órgão no qual esta necessidade poderia ser vista como prioritária.

As unidades executoras informam que a relação da AFEPA com a SECRI ocorre quando esta reporta suas ações ou aciona o órgão diante de alguma necessidade especifica. No triênio analisado, constatou-se um exemplo de apoio da AFEPA quando a mesma esteve presente ao Fórum de Secretários de RI promovido pela SECRI em 2005. Há ainda uma previsão de obtenção de apoio do Itamaraty para realização de treinamento de jornalistas no foco internacional, vista a incipiência dos conhecimentos destes na área e a importância da mídia como formadora de opinião pública.

Por outro lado, é indicado que a relação com a SAF ocorre quando a SECRI reporta suas ações no eixo da cooperação descentralizada, existindo, porém instigações freqüentes da Subchefia de Assuntos Federativos para participação em eventos organizados na instância federal, voltados para política externa, presença que não se concretiza em grande parte em função das restrições de recursos financeiros do órgão municipal em foco. Vale acrescentar a possibilidade de implantação no curto prazo de um escritório do Itamaraty no município de Salvador, o que vem evoluindo em discussões entre o MRE e o Governo do Estado e poderá vir a aproximar os laços entre as instâncias municipal, estadual e federal[57].

O que este estudo também constata frente às informações fornecidas nas entrevistas é a inexistência de uma ação pró-ativa dos órgãos federais com iniciativas de apoio à paradiplomacia empreendida pela SECRI, ocorrendo ao contrário, uma postura de caráter reativo frente às suas demandas, exceção feita aos eventos realizados pela instância federal para os quais o órgão é convidado. Todo este panorama pode evidenciar uma estrutura insuficiente destes organismos para atender às demandas dos GNCs para uma capilaridade adequada do seu apoio no âmbito nacional, ou mesmo uma demonstração de reduzido interesse em estimular a aceleração do fenômeno paradiplomático dos municípios.

Buscando-se os objetivos e a pauta de programação do Primeiro Encontro de Negociações Internacionais de estados e municípios, evento de grande repercussão promovido pelo MRE em 2006, onde foram apresentadas as negociações feitas pelo ministério em diversas áreas, verificou-se que a divulgação oficial do *site* indica que o mesmo objetivou "dar conhecimento aos gestores subnacionais do que tem sido feito pelo ministério e como eles podem participar desse processo". No entendimento deste estudo, porém, houve evidências de que os objetivos do encontro foram voltados prioritariamente de fato, para o

[57] Informação fornecida em entrevista junto às áreas executoras do órgão em março 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

conhecimento e controle do Itamaraty da ação paradiplomática que vem sendo desenvolvida pelos entes subnacionais, conforme depreendido a partir do pronunciamento do então embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, Jerônimo Moscardo[58]:

> Acho que a legitimidade nossa como negociador, como Ministério das Relações Exteriores, aumenta na medida em que tenhamos o aval, o endosso, o conhecimento e a informação da parte dos representantes dos estados e municípios (MINISTÉRIO..., 2008)

A SECRI trava também relações com duas instituições de ensino superior privado do Estado, a Faculdade Integrada da Bahia (FIB) e a Faculdade Jorge Amado, ambas com curso de graduação em Relações Internacionais no município de Salvador em nível de graduação, envolvendo-as nos eventos por ela promovidos, visto que o titular do órgão atua na docência nesta última instituição. Contudo, até o momento, não houve um movimento do órgão no sentido de promover um relacionamento com a Academia *stricto sensu*, no âmbito público da Universidade Federal da Bahia, instituição onde se concentra a pesquisa, além de iniciativas de ensino e pós-graduação na atualidade. Desenvolver projetos de pesquisa e aprofundar a análise crítica da ação internacional de Salvador implicaria, de fato, estreitar os laços entre os dois âmbitos no futuro.

4.4.5 Obstáculos e desafios *versus* benefícios e resultados

Consoante o gestor do órgão[59], este não enfrenta dificuldades de ordem política, complementando que a postura democrática e plural do chefe do executivo desta esfera constituiu-se em um facilitador da ação da SECRI, permitindo um diálogo qualificado com todos os partidos políticos. Por outro lado, alguns entrevistados das áreas executoras complementam que a inexistência de dificuldades políticas se, por um lado, facilita o desenvolvimento dos relacionamentos necessários para as atividades do órgão, por outro, não favorece uma agilização de respostas à obtenção de apoio em alguns dos seus processos. Pode-se emitir como hipótese explicativa para tal fato a constante mudança da base política do governo local durante os últimos meses, o que vem impedindo a consecução dos objetivos anunciados no início de seu governo.

No foco mais amplo dos obstáculos encontrados, ainda que não considerados relevantes ou impeditivos à ação do órgão e vistos como naturais em fase de construção de

[58] Informações obtidas no site <www.mre.gov.br>. Acesso em 03 de Fevereiro de 2008.
[59] Entrevista com o titular do órgão em março de 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

uma nova instância, de acordo com o Secretário Leonel Leal, foram apontados a carência de recursos financeiros e as dificuldades de se fazer conhecer e desenvolver ações em simultaneidade com o desenvolvimento de mecanismos internos, normatizações e metodologias, considerando que neste período dá-se um processo de aprendizado do órgão, acrescentando ainda a necessidade de criação de uma cultura de ação internacional nas distintas esferas do governo local.

Já na visão interna das áreas executoras em geral[60], a ausência de orçamento mostrou-se claramente como o principal obstáculo enfrentado pelo órgão para o cumprimento da sua missão. De fato, em uma multiplicidade de questionamentos formulados nos períodos de levantamento, este estudo identificou existência de inúmeras restrições de ações relevantes para serem desenvolvidas pelo órgão no seu momento de estruturação que não foram viabilizadas em função de limitações de recursos financeiros. Outra dificuldade apontada por algumas áreas foi a vontade política por vezes hesitante e a burocracia dos outros órgãos para os processos ligados à concretização dos investimentos internacionais no município.

Na direção dos fatores facilitadores, foram destacados pela equipe executora o apoio obtido do Itamaraty e de parceiros internacionais, além do apoio do empresariado local, em especial em eventos. Já na visão do gestor[61] do órgão, o maior fator facilitador da sua ação vem sendo o apoio recebido do chefe do executivo da atual gestão. Quanto aos desafios futuros, foram salientados a consolidação do órgão como um espaço de diálogo internacional de Salvador, além da continuidade das suas ações, vista a proximidade do período eleitoral e as dificuldades encontradas na base aliada dos partidos do governo local. O gestor principal afirmou que, no caso dos resultados apontarem para reeleição da atual gestão, esta deverá trazer um fortalecimento para o órgão, o qual poderá ascender e obter a formalização da sua estrutura como Secretaria.

No entendimento dos maiores resultados obtidos com a ação da SECRI, na visão do gestor titular, estes são de ordem qualitativa para a administração municipal e se voltam para a institucionalização política com posicionamento do município de Salvador de forma articulada no plano internacional e a sua ascensão como uma cidade capaz de um diálogo internacional qualificado. Não obstante o enfoque da importância dos resultados qualitativos em detrimento daqueles quantitativos, é relevante indicar que o órgão atraiu junto à iniciativa

[60] Entrevistas com áreas executoras realizadas em novembro e em dezembro de 2007.
[61] Idem nota 14.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

privada cerca de U$500 milhões em investimento direto estrangeiro[62] no triênio analisado, o que, contudo, diverge dos valores obtidos nos registros internos, que apontam para o patamar de US$ 343 milhões, conforme Tabela 4.1 apresentado no item 4.6.5 a seguir, diferença justificada pela área executora frente à necessidade de sigilo de informações de alguns investidores. Já na opinião das áreas executoras, o principal resultado obtido com a SECRI é o fato da gestão pública já pensar hoje "o internacional", além da troca de melhores práticas em gestão municipal que vem trazendo melhorias para a administração pública de Salvador.

Considerando as novas e melhores práticas em gestão municipal trazidas para o município a partir da ação da SECRI e parceiros, diversos exemplos foram citados conforme a seguir, estes sendo detalhados no item 4.6: o planejamento e desenvolvimento urbano a partir de experiências exitosas em diversas cidades do mundo; a melhoria do ambiente de negócios da cidade para a abertura de empresas e para ação integrada no sistema municipal; a modernização fiscal do município; aplicação de práticas ibero-americanas ao Ensino público Fundamental; a otimização do processo de elaboração e execução de políticas para a geração de emprego e renda com base na eqüidade de gênero e raça, além da otimização do atendimento à população pelos funcionários do Serviço de Intermediação de Mão de Obra – SIMM, a partir de *know-how* fornecido pela Itália, dentre outros exemplos.

Como benefícios obtidos graças aos esquemas multilaterais e projetos internacionais dos quais vem participando, as áreas executoras apontam a cooperação técnica e a atração de investimentos para o município, conforme dados e informações detalhadas que serão trazidas no decorrer das seções subseqüentes deste capítulo, além da visibilidade internacional conquistada pela cidade de Salvador.

4.5 UNIDADES EXECUTORAS DA SECRI: PROCESSOS E AGENDAS

4.5.1 Coordenação de cooperação descentralizada

Esta unidade direciona sua ação para duas vertentes: construção e manutenção de relacionamento com cidades (com cidades-irmãs e com aquelas que trocam experiências em fóruns) e com Redes, celebrando acordos de Irmamento, de Cooperação e Protocolos de Intenção com as cidades parceiras. Desenvolve articulações essencialmente com Embaixadas,

[62] Informação fornecida pelo prefeito João Henrique na abertura dos trabalhos do 4º. período legislativo da 15ª. Legislatura da Câmara Municipal de Salvador. Disponível em <www.sehab.gov.ba.br>. Acesso em 05 jan 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Consulados e Câmaras do Comércio, AFEPA, ABC e órgãos da Cooperação descentralizada, além de Ministérios específicos, conforme o tema de interesse. Desenvolve também articulações com a União Européia e com redes de cidades, em especial a CIDEU, UCCLA e AICE (maiores parceiras), além da CGLU, Mercocidades e do programa URBal[63], ressaltando-se que o ingresso de Salvador nas redes iniciou-se ainda na década de 90. Participa ainda dos seguintes Fóruns: 100Cittá, Fórum Consultivo de Municipios, Estados, Províncias, Departamentos e Municipios e do Comitê bi-gestor Brasil-França.

O Governo Central não participa diretamente do processo decisório desta unidade. No nível interno ao estado, a Coordenação de Cooperação Descentralizada articula com Secretarias e órgãos municipais, bem como órgãos estaduais do governo, incluindo aqui a nova estrutura de relações internacionais do governo do Estado. Já para os acordos de irmamento são também travadas articulações com governadores, prefeitos e gestores de cidades estrangeiras.

Responsável pela identificação da demanda local de cooperação com base nas necessidades de cada Secretaria municipal, o processo central desta unidade é desenvolvido

Figura 4.3: Processos centrais da Coordenação de Cooperação Descentralizada
Elaborado a partir de informações obtidas em entrevista no órgão

A prospecção dos ofertantes da Cooperação Internacional (cidades-irmãs e redes) é realizada com base nas demandas da cidade de Salvador, nos interesses dos setores e diretrizes prioritárias do prefeito, além dos temas em voga. No atual período, esta unidade vem atuando nos temas e setores a seguir:

[63] Programa que traz apoio da União Européia para a America Latina.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Focos de interesses do prefeito	Temas de maior demanda na cidade	Setores prioritários do governo
Mobilidade urbana; desenvolvimento social; raça, gênero e meio ambiente (estes últimos sendo transversais em todos os projetos)	Emprego e renda; social e desenvolvimento econômico, além de melhoria de infra-estrutura da cidade.	Náutico, imobiliário e setor de turismo

Quadro 4.4: Focos, setores e temas prioritários trabalhados pela Coordenação de Cooperação Descentralizada Elaborado a partir de informações em entrevista no órgão

Além das atividades centrais desta Coordenação, a mesma cuida da parte institucional de missões internacionais com Embaixadas locais e governo e organiza eventos, além de fazer o receptivo de comitivas oficiais diplomáticas, geralmente com o governo de Estado. Como o órgão não possui fontes próprias de arrecadação, esta unidade busca recursos de fontes diversas para a consecução das suas ações: para os projetos, dependendo do seu teor, procura obter recurso financeiro do Governo Federal; no meio internacional faz captação de recursos das cidades, a exemplo de Turim, cuja região do Piemonte financia projetos para Salvador a fundo perdido; obtém recurso financeiro e técnico da rede UCLA; faz captação de recursos junto a Embaixadas e, para realização de eventos a SECRI busca patrocínio junto a empresas privadas, a exemplo de Odebrecht e Coca-Cola ou empresas públicas de direito privado como o Banco do Brasil e a Petrobrás, no âmbito de seus programas de parceria institucional e de responsabilidade social corporativa.

Conforme levantamentos realizados, constata-se que até então esta unidade atuou de forma reativa, respondendo às demandas que chegaram espontaneamente até a mesma, incluindo oportunidades surgidas em eventos internacionais dos quais a SECRI participou, sendo prevista por esta Coordenação[64] uma mudança para uma atitude pró-ativa da unidade com definição de metas norteadoras para 2008. Por fim, de acordo com o gestor desta unidade executora, os resultados obtidos por sua atuação não são mensurados oficialmente de forma sistemática. Até o presente momento, apesar dos acordos existentes, não foram concretizados projetos com cidades, havendo, porém vários deles em fase de análise para provável concretização, citando-se aqui com a França, Angola (Luanda), Itália, Espanha, China e EUA (cidades de Filadélfia e Atlanta).

[64] Entrevista realizada no órgão em dezembro de 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4.5.2 Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais

Esta unidade atua desenvolvendo articulações com empresas e investidores internacionais e locais que desejam se internacionalizar ou aqueles que buscam parceiros estrangeiros para negócios, principais atores deste processo. Articula ainda com Câmaras de Comércio, Associações Comerciais, Sindicatos e órgãos locais como a Federação de Indústrias do Estado da Bahia (FIEB). A relação com o Governo central realiza-se através da APEX que é contatada para identificação de possibilidades de atração de investimentos e concessão de financiamentos, além do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Banco Central e Ministério das Relações Exteriores. De acordo com os projetos, a unidade contata ainda Secretarias específicas no nível federal que trata dos temas de interesse.

No sistema interno da prefeitura do município, esta Coordenação mantém freqüentes contatos com órgãos de prospecção de oportunidades locais de investimento e a Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ); no nível estadual desenvolve contatos com a Secretaria da Fazenda. O Processo central da área volta-se para três eixos, atração de investimentos de empresas internacionais, atendimento de investidores interessados (ação reativa), e atendimentos daqueles investidores que já se encontram em fase de implantação ou pós-implantação, conforme a figura abaixo elucida:

Figura 4.4: Processos centrais da Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais laborado a partir de informações obtidas em entrevista no órgão

A Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais recebe ainda missões empresariais, a exemplo de missão voltada para o turismo étnico que trouxe empresas do exterior para conhecer Salvador, ensejando organizar futuramente missões internacionais

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

empresariais ou técnicas para visita ao município, a exemplo de técnicos da área de produção de mariscos e crustáceos da França.

Os setores de interesses prioritários para atração de investimentos são apresentados a seguir.

Setores prioritários do governo (Prioridade 1)	Setores prioritários do governo (Prioridade 2)
Náutico (este sendo prioridade do Governo Federal), Imobiliário, Turismo e Tecnologia de Informação	Setores de Cosméticos e Têxtil

Quadro 4.5: Setores prioritários do governo na atual gestão
Elaborado a partir de informações em entrevista no órgão

Desde a criação da SECRI, esta unidade tem direcionado sua ação para o setor imobiliário, (e também o setor turístico e hoteleiro), além do setor náutico (este em fase preliminar), com previsão de expansão da sua atuação para outros setores. Ressalta-se a atenção que vem merecendo o setor náutico, com ações do governo federal e do governo estadual com co-participação da prefeitura em parceria com o Promo. Um exemplo a ser aqui trazido é o Fórum Náutico, evento previsto para ocorrer este ano no município. Já os setores cosmético e têxtil que vêm recebendo atenção por parte de Agência de Desenvolvimento Econômico de Salvador (ADESA) não foram ainda alvo da atuação do órgão.

As ferramentas paradiplomáticas utilizadas por esta Coordenação são a participação em Feiras internacionais do setor imobiliário e a realização de ações de marketing voltadas para promoção do município e atração de investimentos e de centros de decisões junto aos países dos quais são desejados investimentos. As ações de divulgação desenvolvidas devem ser ampliadas em 2008 e hoje consistem em: envio de *press-releases*[65] para as Câmaras de Comércio e Embaixadas locais, com informações voltadas aos setores de interesse nos países destinatários; envio do Boletim MundoSECRI para as Câmaras de Comércio dos países, Embaixadas e para os empresários cadastrados (tanto aqueles que já empreendem em Salvador quanto os potenciais investidores); divulgação dos atrativos de Salvador diretamente junto ao segmento empresarial de setores de interesse por meio de atuação direta nas empresas desses setores, mediante envio de email às listas obtidas junto às Câmaras de Comércio das cidades-irmãs de Salvador; no caso do setor náutico, por meio de parcerias com algumas cidades na França (La Rochelle) que possuem vocação náutica. Para o ano de 2008 a

[65] Textos preparados para ser encaminhados à imprensa com a finalidade de gerar notícia e divulgação na mídia.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

área planeja afiliar-se à WAIPA (*World Association of Investment Promotional Agency*) objetivando trazer eventos para a capital baiana.

4.5.3 Coordenação de Relações Bilaterais

Esta unidade voltada para a cooperação bilateral[66] travando articulações com Agências de Desenvolvimento de diversos Países. Ressalta-se que os propulsores para a cooperação bilateral com Salvador vêm sendo principalmente as afinidades culturais e laços históricos; os países que mantém um vínculo mais efetivo com Salvador por meio da ação da SECRI são Portugal, Espanha, Itália, França, países africanos de língua portuguesa e recentemente a China, como exceção à característica central das relações desenvolvidas neste foco.

O fluxo do processo central da área está voltado para a prospecção de oportunidades de financiamento das Agências e para a cooperação técnica, conforme delineado nas cinco fases do macro-processo apresentado na Figura a seguir.

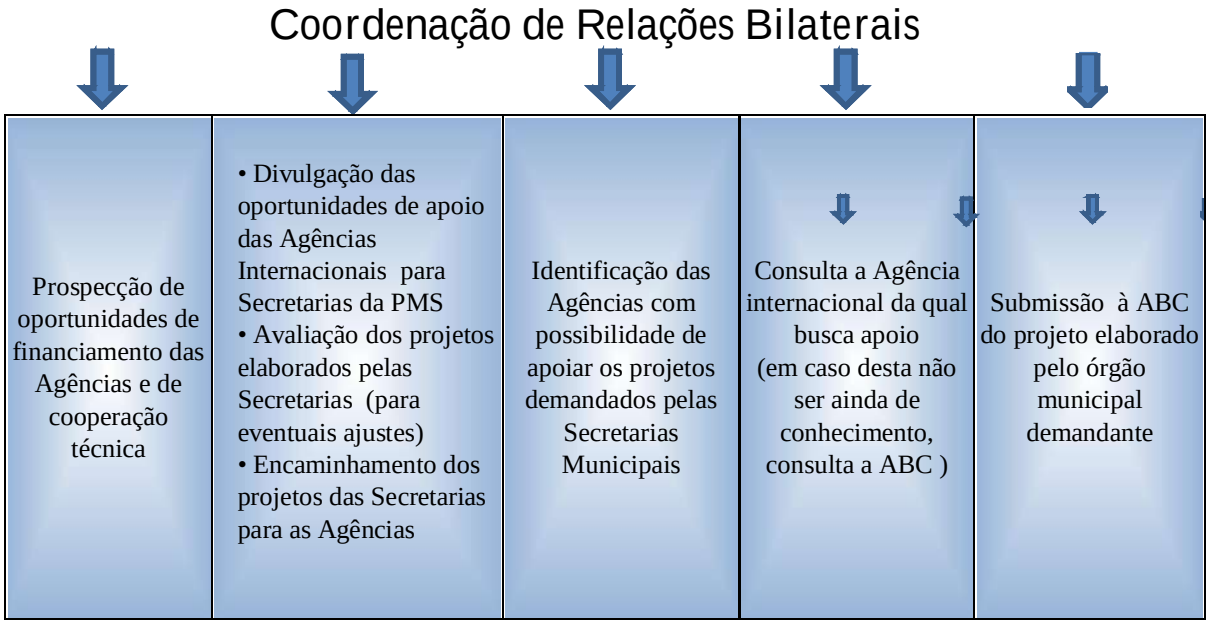

Figura 4.5 –Processos centrais da Coordenação de Relações Bilaterais e Redes
Elaborado pela autora a partir de informações obtidas em entrevista no órgão

[66] A cooperação técnica bilateral está calcada na implementação de programas e projetos com base em serviços de consultorias prestadas por peritos externos, treinamentos, seminários e outros eventos de capacitação técnica e disseminação de informações relevantes ao desenvolvimento local, bem como também pode haver doação de equipamentos. Contudo, esse tipo de cooperação não envolve a entrada de recursos financeiros externos, nem a alocação de recursos financeiros pelas instituições nacionais (ABC/MRE, 2004).

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

O Quadro 4.6 a seguir apresenta as Agências apoiadoras com as quais a SECRI hoje atua além daquelas com as quais pretende atuar, com os focos dos principais programas e ações de interesse de cada uma delas. Aquela que vem atuando mais ativamente junto à SECRI é a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI)[67], com alguns projetos hoje em andamento; outras que já tiveram alguma atuação, ainda que não proeminente, mas que são de interesse da SECRI reforçar o relacionamento são a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), seguida pela Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense (CIDA), além da USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

Agência	Objetivos, interesses e Programas
AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento	Objetivo: A luta contra a pobreza
CIDA - Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense	Objetivo: contribuir para a reealização de uma melhor equidade no Brasil Temas prioritários: 1. Governança; 2. Saúde; 3. Mundo do trabalho.
JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão	Interesse especial : meio ambiente e cooperação tripartite entre o Japão, Brasil e países da América Latina, África de Língua Portuguesa e Timor Leste · As regiões norte e nordeste são consideradas prioritárias; · Programa Municípios Saudáveis no nordeste Brasileiro;
USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional	Programas e Projetos 1.Programa de Fomento a Exportação de Micro e Pequenas Empresas e Redução da Pobreza - 2004 – Norte e Nordeste 2. Apoio ao Setor de Moda Praia em Salvador (APL Península de Itapagipe); 3. Programa de Atenção a Jovens de Risco (2003-2008): · Programa Enter Jovem (tecnologias da informação e comunicação) 4. Programa Turismo e Responsabiliudade Social (IH) - BA) 5. Projeto Viva Vôlei (Alagados, Grupo Cultural Bagunçaço) 6. Programa Energia (Coelba)

Quadro 4.6: Agências (que atuam ou atuarão com a SECRI) e programas
Fonte: SECRI (Adaptado pela autora).

Atuação efetiva

Atuação embrionária com interesse em intensificação

Vale ressaltar que o planejamento da cooperação é feito com base nas diretrizes do governo federal, do Governo estadual municipal, notadamente em função de haver uma conexão direta da política externa do país à agenda internacional, bem como às demandas da sociedade civil. É bem verdade que as ONGs mais contestatórias de direitos humanos e de

[67] A partir de janeiro de 2008 esta agência teve seu nome modificado para AECID (Agência Espanhola de

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

controle social das políticas contra a violência urbana, por exemplo, estão completamente ausentes do debate com a SECRI, o que constitui um indicador inquietante do ponto de vista político e democrático.

A articulação e o alinhamento da Coordenação de Relações Bilaterais com o Governo Central dão-se por meio da ABC. Esta unidade reporta todas as ações desenvolvidas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Não obstante, não obtém apoio de recursos do Governo central. Na visão da gestora da área, os resultados evidenciados com a atuação desta unidade até o final do ano de 2007 foram o fortalecimento do órgão no nível institucional e a implementação de ação de capacitação de técnicos da prefeitura voltada para o tema de mobilidade urbana com apoio de cooperação.

4.5.4 Coordenação de Relações Multilaterais

A atuação desta unidade da SECRI voltada para a cooperação multilateral[68] desenvolve-se focada em projetos, acompanhando constantemente os editais enviados pelas agências internacionais bem como as demandas das Secretarias municipais, buscando cruzar a oferta com a demanda interna ao ambiente da Prefeitura municipal, o que é elucidado na Figura 4.6.

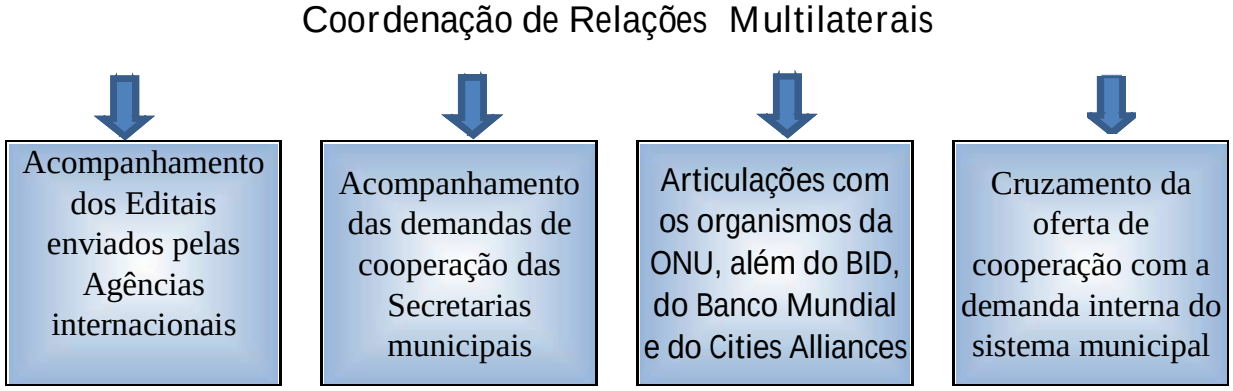

Figura 4.6 – Processos centrais da Coordenação de Relações Multilaterais. Elaborado pela autora a partir de informações obtidas em entrevista no órgão

Cooperação e Desenvolvimento).

[68] Realizada por meio de organismos internacionais formados pela associação voluntária de países que podem promover assistência técnica e disponibilizar recursos financeiros para a modernização da administração pública, a promoção do desenvolvimento sustentável e a inclusão social de grupos vulneráveis no Município. Disponível em: <www.secri.salvador.ba.gov.br>. Acesso em 12 Jan 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

O maior parceiro da Coordenação de Relações Multilaterais é o próprio sistema ONU, com as suas diversas agências e programas de desenvolvimento que atuam no âmbito das Nações Unidas, e os principais Acordos de Cooperação Técnica são desenvolvidos hoje com a UNICEF, o PNUD e a UNFPA. A área tem presença em conferências internacionais, a exemplo do evento *Policy Dialogue* 2006 promovido pela OIT. Atua também com receptivo de missões internacionais, tais como missões recebidas do BID, Banco Mundial, PNUD e UNFPA. Por outro lado, apesar de considerar importante, não realiza viagens internacionais para captação de recursos e desenvolvimento de contatos, em função da escassez de recursos do órgão.

A agenda atual da Coordenação de Relações Multilaterais volta-se prioritariamente para os eixos de melhoria do ambiente de negócios (citando-se o auxílio provido à Secretaria de Saúde Municipal para criar uma rede dentro da estrutura da Prefeitura que possibilite as Secretarias trabalharem em conjunto); e para o desenvolvimento do município, sendo a equidade racial e o meio ambiente eixos que perpassam todas as ações desenvolvidas na área.

Consoante o gestor da área[69], os indicadores que melhor expressam os resultados da ação desta unidade são: o volume de recursos envolvidos nos projetos; o número de projetos submetidos à aprovação, bem como a relação entre o número de projetos submetidos e o número de aprovados, além do número de pessoas capacitadas, e, em um maior horizonte temporal, os resultados provenientes da ação implementada. Não obstante a importância de tais indicadores, os mesmos não são acompanhados ainda no órgão, o que corrobora com o estágio do modelo de gestão adotado na SECRI, conforme apontado no início deste capítulo.

São apontados como resultados já obtidos com a atuação da Coordenação Multilateral no triênio analisado:

- Os indicativos trazidos em dois Relatórios de Competitividade (*Municipal Scorecard*[70]) que mensuram dois indicadores exclusivamente municipais: o processo de obtenção de uma Licença de Funcionamento e do Alvará de Construção. No ranking nacional a cidade se destacou como a terceira (de 25 municípios) mais eficiente na liberação de

[69] Informações obtidas em entrevista pessoal realizada em dezembro de 2007.
[70] As mensurações comparativas do *Municipal Scorecard* (MSC) facilitam a referência nacional e internacional para investidores, constituem uma base de informações para as áreas de melhoria para o setor público e auxiliam as gestões municipais na identificação das práticas bem sucedidas nos indicadores avaliados. Essa ferramenta mensura o nível de facilidade/dificuldade que os empresários encontram para obter documentos necessários à formalização de empresas no município. Fonte: Boletim SECRI.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Alvará de Construção, ocupando o 14º lugar deste indicador no âmbito internacional. Já frente à Licença de Funcionamento, Salvador ocupou o 8º.lugar no âmbito nacional.

- Obtenção de cooperação a partir do Projeto proposto pelo IFC (Corporação Financeira Internacional) para melhoria de indicadores do município para abertura de empresas.
- Implantação do *Projeto Kid Smart – Doing Business Brasil* voltado para otimizar o índice de inserção infantil digital, o qual trouxe computadores e treinamento para cerca de cem professores da rede pública municipal.
- Implantação do *Projeto Comunidade em Ação* a partir de recursos de US$ 100 mil oriundos do PNUD para prevenção de desastres no bairro de Canabrava em Salvador.
- Implantação do escritório regional da PNUD no município soteropolitano.
- Realização de treinamentos para servidores municipais com apoio do PNUD e do UNFPA (temas da cooperação com o PNUD; ferramentas do PNUD; oficina para apresentação do funcionamento do UNFPA e para alinhamento da comunicação para atividades futuras voltadas para o ODM 5[71], com criação de uma rede interna à PMS com foco neste objetivo do milênio.

4.5.5 Uma síntese das atividades das unidades executoras da SECRI

Após a apresentação detalhada dos processos centrais das quatro Coordenações executoras da SECRI, reconhecendo que os dados e as declarações de intenções são expressas pelos próprios entrevistados enquanto agentes institucionais, pode-se sintetizar as diversas atividades por estas desenvolvidas voltadas ao exercício da paradiplomacia, categorizando-asnos seis enfoques apresentados no quadro a seguir, agregando-se o enfoque da integração regional aos eixos propostos por Nunes (2005).

[71] O 5º objetivo do milênio dirigido para a saúde materna.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Atividades das Unidades executoras da SECRI	
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	Prospectam fontes de recursos internacionais Prospectam instituições que fornecem cooperação internacional Apoiam as secretarias na elaboração de projetos para busca de recursos externos Apoiam as secretarias na elaboração de projetos para cooperação técnica Acompanham execução de projetos com cooperação técnica ou financeira Realizam missões governamentais ao exterior para identificar fontes de cooperação e reforçar vínculos com GNCs parceiros Negociam/celebram acordos, protocolos, convênios e parcerias com GNC externos
PROMOÇÃO COMERCIAL E TURISTICA	Realizam missões governamentais e empresariais ao exterior para promoção comercial e turistica de Salvador Realizam receptivo de empresários estrangeiros em visita a Salvador Realizam ações de divulgação do municipio para atrair turistas estrangeiros
ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS	Realizam ações de divulgação do municipio para atrair investimentos Divulgam potencialidades do municipio junto a Câmaras de Comércio estrangeiras, Consulados, Embaixadas e Segmentos empresariais estrangeiros Acompanham investidores estrangeiros em Salvador
INTEGRAÇÃO REGIONAL	Participam e realizam eventos voltados ao processo de integração regional do Mercosul (*e.g.* Conferência de Mercocidades no Nordeste Brasileiro) Estimulam a integração regional (Mercosul) Participam de canais de representação de interesses regionais (Fórum Consultivo de Municipios, Estados, Provincias, Departamentos e Municipios do Mercosul)
ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL	Recebem missões de autoridades governamentais Preparam programa de visitas de autoridades estrangeiras Organizam missões internacionais governamentais Travam relações com Embaixadas e Consulados (no Brasil e no exterior) Travam relações com órgãos internacionais de cooperação e de financiamento Constróem parcerias com instituições internacionais Participam de eventos promovidos por GNCs estrangeiros Realizam ações de aproximação cultural com outros países Organizam e/ou sediam e recebem eventos de caráter internacional
INSTITUCIONAL	Apoiam órgaos e Secretarias municipais nas ações com foco internacional Divulgam junto aos órgãos e Secretarias municipais possibilidades de cooperação Desenvolvem estudos de atratividade do municipio Travam relações com o MRE-Itamaraty e Secretarias Federais específicas Travam relações com órgãos de foco internacional do Estado da Bahia Providenciam vistos para funcionários em viagens internacionais

Quadro 4.7 – Atividades paradiplomáticas desenvolvidas nas quatro Unidades Executoras da SECRI
Elaborado pela autora com base na análise de relatórios anuais de ações e boletins mensais do órgão

4.5.6 Uma síntese dos atores e articulações das unidades executoras

Conforme os processos centrais de cada uma das coordenações da SECRI, são desenvolvidas articulações distintas para a consecução dos objetivos das áreas, o que foi apresentado na descrição dos processos destas. O quadro a seguir traz a síntese dos atores principais e articulações realizadas por estas unidades, no desempenho de suas atividades.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

COORDENAÇÃO	ATORES & ARTICULAÇÕES	EXEMPLOS E ESPECIFICIDADES
Relações Bilaterais e Redes de Cidades	Agências de Desenvolvimento de diversos Países Redes de cidades União Européia	*e.g* JICA (Japão), AECI (Espanha), CIDA (Canadá) e USAID (EUA) e.g. CIDEU, UCCLA, MERCOCIDADES, CGLU e URBal Nota: Países com maior vínculo com Salvador : Portugal, Espanha, Itália, França, países Africanos de língua portuguesa e China
Relações Multilaterais	Organismos da ONU, além do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), do Banco Mundial, OCDE, do FMI e do Cities Alliances;	Agências: UNFPA; IFC, CPLP; UNIFEM; Programa PNUD; UNIDO; OEI; DFID; Cities Aliances; UNESCO e UNICEF. Conta ainda como parceiros a OIT, OEA, BID, Banco Mundial, BIRD, OCDE e OMS Nota: Os principais Acordos de Cooperação Técnica são desenvolvidos com a UNICEF, PNUD e UNFPA
Atração de Investimentos Internacionais	Empresas e investidores internacionais e locais (que desejam se internacionalizar ou aqueles que buscam parceiros estrangeiros para parcerias em negócios) Câmaras de Comércio, Associações comerciais, Sindicatos e órgãos como a FIEB Orgãos da instância municipal, estadual e federal que são voltados para investimentos Órgãos que desenvolvem prospecção das oportunidades locais de investimento	SEFAZ municipal e estadual, Ministério da Fazenda, Banco Central, MRE (para vistos), Ministério do Planejamento, APEX e Secretarias no nível federal que trata dos temas de interesse.
Cooperação Descentralizada	Cidades-irmãs e cidades que formam redes (governadores, prefeitos e gestores de cidades estrangeiras) Embaixadas, Consulados e Câmaras do Comércio, AFEPA, ABC e órgãos da Cooperação descentralizada, além de Ministérios específicos Secretarias e órgãos municipais, bem como órgãos estaduais do governo (inclusive Assessoria de RI do Estado)	

Quadro 4.8 – Atores principais e articulações das quatro unidades executoras da SECRI
Elaborado pela autora a parir de informações obtidas nas entrevistas com as quatro unidades citadas.

4.6 A ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DA SECRI

Quando do início da sua atuação no ano de 2005, a SECRI apresentou mobilizou diversas áreas, buscando por um lado, estruturar a ação do novo órgão tanto no nível interno junto a todo o sistema da prefeitura municipal, como no nível externo, articulando suas ações

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

junto ao Itamaraty. Nesta fase de construção de uma instância política nova na administração municipal, a agenda foi voltada prioritariamente para o reconhecimento do órgão como foro legítimo de articulação internacional de Salvador. A consolidação desta instância política da prefeitura ocupou também prioridade da agenda. Além disso, procurou abrir várias frentes de cooperação no sistema internacional, de forma convergente com os objetivos previstos quando da sua criação.

No ano subseqüente de 2006, o foco da agenda voltou-se fortemente para a atração de investimentos externos e para a cooperação técnica e financeira, além da participação em ações voltadas ao diálogo político sobre o papel dos entes locais nas relações internacionais. Persistiu ainda neste ano a preocupação com a consolidação desta instância política de RI do município. No ano de 2007 perseguiu uma agenda similar à do ano precedente, buscando abrir novos espaços de articulação. Já a agenda da SECRI para este ano de 2008, consoante entrevista[72], tem como direção principal a consolidação das iniciativas empreendidas com vistas à manutenção da rede de articulação interna, objetivando que o trabalho da SECRI tenha continuidade, independentemente de mudanças do governo local. O interesse no fortalecimento da imagem do órgão e na atração de investimentos será prioritário neste último ano do atual mandato, para o que tencionam iniciar um projeto de internacionalização da cidade prevendo adotar modelo de *Film Commission*[73] em parceria com a ADESA[74].

Serão apresentadas, neste tópico, as ações desenvolvidas pela SECRI no triênio entre março de 2005 e dezembro de 2007, com base na análise dos relatórios anuais dos anos 2005, 2006 e 2007, nos boletins mensais publicados no decorrer de todo o ano de 2007, além das informações obtidas nas diversas entrevistas realizadas internamente junto a todas as coordenações executoras e à chefia de gabinete, além dos estagiários estudantes da área de RI.

As ações são aqui apresentadas categorizadas distintamente em seis eixos: institucional; articulação internacional; integração regional; promoção comercial e turística; investimentos internacionais; e por fim o vasto eixo da cooperação, seguindo a coerência dos focos de atividades de cada eixo, conforme exibido no quadro 4.7 precedentemente apresentado.

---

[72] Entrevista realizada no órgão junto à Chefia de Gabinete em dezembro de 2007.
[73] Novo conceito de negócio que adota a utilização de obras audiovisuais na localidade visando à atração de turistas e estimular o mercado local.
[74] Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico de Salvador.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

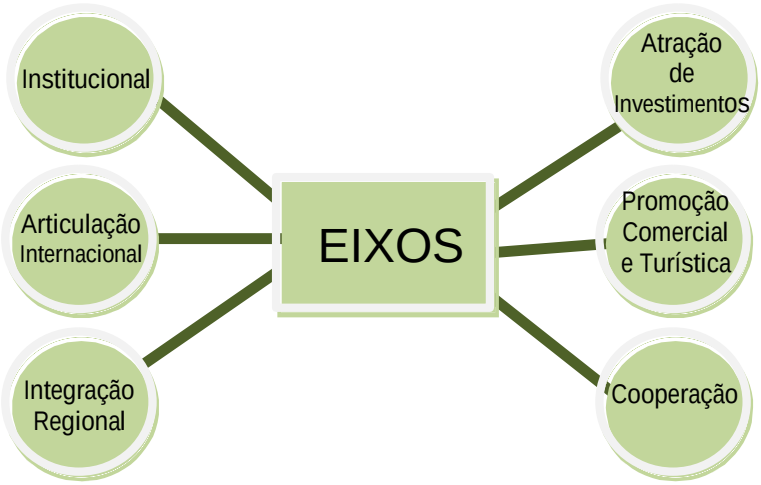

Figura 4.7: Os seis eixos da análise da atuação paradiplomática da SECRI
Elaborado pela autora

4.6.1 O eixo institucional

No ano de 2005, no nível interno à Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) a SECRI interagiu com as demais Secretarias para a identificação de suas demandas por recursos financeiros e tecnológicos buscando um norteamento para a sua ação de prospecção e identificação de parcerias adequadas a serem buscadas no âmbito das organizações das Nações Unidas, da cooperação bilateral e dos investimentos privados. Ainda neste período inicial da sua atuação, buscou apoio junto ao Itamaraty para qualificação da equipe do órgão pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) o que, porém só veio a ocorrer em 2007.

Em 2006, objetivando o fortalecimento das relações institucionais entre seus diversos parceiros, dentre eles Embaixadores, Cônsules, empresários, Prefeitos, representantes de organizações multilaterais e bilaterais, a SECRI participou do Camarote Internacional da Prefeitura de Salvador no carnaval da cidade, recepcionando estes parceiros.

Ainda no foco institucional, agora no interesse do aprofundamento de relações internas ao sistema PMS e divulgação das suas atividades, a SECRI apoiou em 2007 a realização da Sessão Especial da Câmara Municipal, “Salvador Internacional, Mitos e Possibilidades”, quando a esfera pública municipal refletiu a internacionalização da cidade. No decorrer do triênio analisado, constata-se pelas ações realizadas que houve um apoio contínuo da SECRI aos órgãos e Secretarias municipais nas suas ações internacionais, reiterando que precedentemente à sua criação, já havia uma mobilização destes para o cenário externo, ainda que de forma não articulada e coordenada. Adicionalmente, o acompanhamento das possibilidades de cooperação internacional e a sua divulgação interna ao sistema da prefeitura constituíram-se em outra preocupação da SECRI neste eixo.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4.6.2 O eixo de integração regional (Mercosul)

A análise das ações realizadas nos relatórios anuais e nos boletins do órgão evidencia que este tema não foi prioridade na agenda da SECRI no seu triênio de atuação, tendo, contudo havido algumas iniciativas. Um exemplo foi a participação da SECRI na rede Mercocidades no estudo de competitividade feito pela Secretaria Geral dos Estados Ibero-Americanos (SEGIB) juntamente com Montevidéu e Buenos Aires, cujos resultados estão em fase de compilação.

Outra ação voltada para este foco levou Salvador a sediar o I Encontro de Mercocidades do Nordeste em 2007, evento realizado pela Prefeitura de Santo André, Mercocidades e a SECRI. O encontro buscou trazer reflexões para uma participação mais ativa dos municípios do Nordeste no processo de integração regional, tanto na rede, quanto no Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. No mês de julho de 2007, a SECRI recebe a visita do embaixador e do cônsul da Argentina buscando fortalecer relações bilaterais no âmbito do Foro Consultivo de Estados, municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul.

4.6.3 O eixo de articulação internacional

A. Articulações com embaixadas, consulados e órgãos internacionais

No momento preliminar da sua atuação em 2005, a SECRI desenvolveu contatos com as Câmaras de Comércio bilateral instaladas no município, para a elaboração de um programa de ação conjunta, ensejando realizar missões ao exterior. A boa relação do município com a União das Cidades de Língua Portuguesa (UCCLA) propiciou a escolha em 2005 de Salvador para sediar a XXIª Assembléia Geral desta Rede, evento anual que acontece junto a uma Rodada de Negócios que articula empresários locais com os das cidades da UCCLA. Salvador tornou-se Secretaria Geral Adjunta da Rede e adquiriu o título de Capital Lusófona da Cultura no biênio 2006/2007, o quer a fez sediar diversos eventos lusófonos na cidade.

A SECRI travou também neste período, articulações com representações culturais estrangeiras sediadas em Salvador, e o município recebeu um conjunto de manifestações estrangeiras para divulgar suas culturas. Uma articulação que produziu frutos neste período

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

foi com o PNUD, junto ao qual a SECRI conseguiu atrair a III Conferência Internacional Bienal das Águas para Salvador, realizada em 2005, no interesse de posicionar o município como destino de conferências e seminários internacionais. Ainda em parceria com este programa das Nações Unidas e ao final do seu primeiro ano de operação, a SECRI trouxe para Salvador o I Festival África Brasil, tendo como parceiros internos o Ministério da Cultura e o Governo do Estado da Bahia, visando a consolidar Salvador como centro internacional da cultura afro.

No ano de 2006, a participação da SECRI em eventos internacionais foi intensa, buscando projetar a cidade no âmbito internacional e divulgar sua política de ação, citando-se: I Encontro de Negócios Internacionais – Estados e Municípios (Brasília); II Encontro de Secretários de Relações Internacionais (Campinas); Feira TAU Internacional na cidade de Milão/Itália); I Encontro Internacional da Cooperação Descentralizada Franco-Brasileira (Marseille /França); 2006 Global Compact ILO Policy dialogue – Evento da OIT (Londres), com o objetivo de combater a discriminação e promover a igualdade no local de trabalho; "Évora – 20 anos depois" – evento sobre cidades Patrimônio Cultural (Évora /Portugal); além da 22ª Assembléia Geral da UCCLA (Guimarães /Portugal).

Já no ano de 2007, em parceria com a Câmara Portuguesa de Comércio no Brasil, Consulado de Portugal, o Gabinete Português de Leitura e a UCCLA, foi implantado o "Projeto Salvador, Capital Lusófona da Cultura" que visou projetar a imagem de Salvador no mundo lusófono por meio da realização, durante este ano, de eventos gastronômicos, missões comerciais, atividades artísticas, ação que contou com recurso de R$2.000.000,00 e contribuiu para estreitar os laços de Salvador com outras cidades de Língua Portuguesa.

Ainda no foco da articulação internacional, em julho de 2007 o UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas em parceria com a SECRI, realizou em Salvador o evento celebrado em diversos países do mundo que comemora o Dia Mundial de População 2007. Após o evento, foi realizada uma reunião entre o PNUD, UNFPA , a SECRI, e outras secretarias para alinhar os interesses entre a referida agência da ONU e a Prefeitura de Salvador. A comemoração em 2008 dos 200 anos da vinda da Corte Portuguesa ao Brasil começou a ser homenageada com grandes eventos que já começaram a ocorrer nos dois países desde o ano de 2007. Para apoiar a promoção destas atividades em Salvador, o secretário da SECRI recebeu o cônsul de Portugal, além do responsável português pela organização do evento, tendo Salvador preparado uma vasta programação cultural em comemoração ao

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

evento, recebendo ao final de 2007 uma grande comitiva de Portugal para participar das festas.

B. Realização de missões internacionais

No eixo de realização de missões internacionais, durante o triênio 2005-2007 analisado a SECRI realizou missões para o Departamento de Charente Maritime na França, e as cidades de Lisboa em Portugal, Barcelona na Espanha e Palma de Maiorca, além de Harbin na China, algumas delas buscando obtenção da cooperação técnica, enquanto outras foram voltadas ao eixo comercial de atração de investimentos. Este foi o caso da Missão à Barcelona realizada no ano de 2006 com participação no *Barcelona Meeting Point* visando a atrair investimentos para a cidade de Salvador na área imobiliária, em parceria com a ADEMI[75], o grupo investidor Madrilisboa e a empresa local Odebrecht. No evento Salvador foi homenageada recebendo prêmio de reconhecimento concedido ao Pelourinho como melhor projeto arquitetônico. Como desdobramento desta missão, em junho de 2007 os representantes deste evento imobiliário da Europa estiveram em Salvador e reuniram-se com a SECRI, analisando oportunidades de desenvolvimento no município.

Outra missão realizada pelo órgão de RI do município de Salvador, agora em junho de 2007, foi voltada ao interesse comercial Brasil-China para participar em Harbin, da 18ª.Feira Multisetorial de Economia de Negócios, uma das mais importantes da China e do Nordeste da Ásia para investimentos de negócios e cooperação tecnológica, em parceria com o Promo e a Câmara do Comércio Brasil-China. Além de encontros governamentais, a missão visitou a fábrica da Embraer e esteve em Pequim, onde buscou o órgão de fomento do comércio exterior, que demonstrou interesse em cooperação com o Promo.

Nesta missão, as autoridades baianas do Estado e do Município, foram recebidas por representantes de GNCs da China, o governador de uma província, o prefeito e a vice-prefeita. A comitiva chinesa declarou interesse em visitar o estado e estreitar as relações bilaterais e a cooperação econômica entre as cidades, o que veio a ocorrer posteriormente, ainda em 2007. Iniciaram-se ações no plano cultural, a exemplo de exposição fotográfica e de vídeo de Salvador realizada em Harbin, sendo travadas discussões para obtenção de *know-how* tecnológico e investimentos de Harbin em Salvador, porém nada ainda foi concretizado.

[75] ADEMI -Associação de dirigentes de empresas do mercado imobiliário

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Na visão do gestor titular do órgão, das missões realizadas pela SECRI a mais importante foi aquela que seguiu o roteiro de Lisboa, Barcelona e Palma de Maiorca quando, além de discussão para atração de novos investimentos, foram discutidas possibilidades de gestão pública voltada para transformação urbana com autoridades estratégicas, incluindo o prefeito de Barcelona. O critério adotado para seleção dos países para realização das missões prioriza a possibilidade de conquistar resultados mais rápidos tanto no plano da cooperação técnica, quanto na atração de investimentos externos que possam conduzir de forma mais ágil a transformações sociais; este critério justifica a não prioridade atribuída pelo órgão para a realização de missões voltadas para participação em fóruns.

C. Receptivo de missões estrangeiras

No ano de 2006 Salvador recebeu visitas de autoridades de onze países, um deles sendo a Itália que esteve presente em Salvador em três visitas oriundas de diferentes governos subnacionais. Em parceria com Embaixadas e Consulados, a SECRI atuou na recepção das seguintes delegações oficiais internacionais neste ano: Embaixadores da Tailândia, Canadá, Estados Unidos, Peru, Marrocos, França e Alemanha além das delegações do Reino Unido, Viña Del Mar no Chile, Galícia na Espanha, Caiena, capital da Guiana Francesa, além de Cagliari, Ferrara e da Região de Piemonte, estas três últimas situadas em território italiano.

Posteriormente, em junho de 2007 Salvador recebeu a governadora geral do Canadá em visita diplomática ao Brasil para aprofundamento das relações bilaterais e discussão dos temas de:inclusão racial e social, diversidade cultural, prevenção à AIDS e trabalho para jovens. Não obstante este fato, não houve prosseguimento da relação entre os dois governos. Além de visitas de autoridades de países, Salvador recebeu ainda em 2007 a missão oficial dos membros da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP) que foram recebidos pelo Secretário Municipal de Governo, além da SECRI. O objetivo da visita foi divulgar as ações da instituição e analisar possibilidades de cooperação entre as cidades lusófonas.

Após a visita em junho 2007 da delegação baiana a Harbin, na China, com a qual já havia acordo de irmanamento firmado desde 2003, Salvador recebeu a visita diplomática da comitiva composta pelo presidente do Congresso Popular de Harbin, o diretor do Escritório de Relações Exteriores, além do diretor Geral do Congresso Popular da cidade chinesa, a qual

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

reuniu-se com o prefeito de Salvador e a SECRI e discutiram possibilidades de cooperação, incluindo intercâmbios nas áreas da cultura e tecnologia da informação. Também o embaixador da China esteve em 2007 no Brasil e visitou a SECRI para discutir cooperação e parcerias, tendo a SECRI apontado interesse em criar programas de inclusão digital, *e-government* e produção de softwares, os quais, contudo ainda não foram iniciados.

Quanto às missões recebidas pelo município de Salvador no ano 2007, as mais importantes na visão das unidades executoras foram provenientes de Harbin-China e do Canadá, além do Benin, na África. No sentido de organização de missões internacionais empresariais ou técnicas focalizando um objetivo específico para comitivas estrangeiras visitarem o município de Salvador, até o momento a SECRI ainda não desenvolveu nenhuma atuação paradiplomática, havendo, porém uma intenção de fazê-lo futuramente.

4.6.4 O eixo da promoção comercial e turística

A promoção comercial é vista aqui sob o eixo de promoção de parcerias empresariais internacionais e ações para a abertura de mercados para produtos locais, com desenvolvimento de ações de marketing e divulgação externa destes produtos. Neste foco de promoção das exportações, conforme discutido precedentemente, o governo do Estado da Bahia conta com a ação do Promo, que tem aqui uma das suas competências e na qual já atua há trinta e seis anos. Destarte, a ação da SECRI neste eixo mostrou-se tímida, agindo de forma conjugada na participação de alguns eventos no País, bem como em alguns eventos internacionais no interesse de fomentar as exportações brasileiras.

Não obstante, em 2005 a SECRI desenvolveu articulações procurando trabalhar a internacionalização do carnaval junto a organismos locais e nacionais como a ABAV, a ABIH, o Convention Bureau, ao cluster do Entretenimento, à Bahiatursa, no âmbito estadual, e a Emtursa, no âmbito municipal, com o objetivo de atrair turistas e investidores. Já ao final do ano de 2007 Salvador sediou o 121º ENCOMEX - Encontros de Comércio Exterior, evento realizado pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento de Industria e Comércio (Secex) contando com o apoio da SECRI, com o objetivo de estimular maior participação do empresariado brasileiro no comércio internacional.

Conforme ações realizadas pela SECRI no triênio analisado indicam, o eixo da promoção das exportações não foi por ela desenvolvido no período de forma direta, ainda que

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

tenha apoiado ações promovidas por órgãos de outras esferas. Contudo, a promoção comercial e turística, divulgando o potencial de Salvador para mercados internacionais esteve presente transversalmente no foco de muitas das iniciativas paradiplomáticas da SECRI, a exemplo da promoção do setor náutico, com atração da França para a costa baiana como destino turístico.

4.6.5 O eixo dos investimentos internacionais

As ações nesta área estarão sendo aqui vistas sob duas vertentes: 1) o eixo das ações de caráter estrutural, visando a otimizar o ambiente de negócios no âmbito municipal e facilitar a implantação de empreendimentos estrangeiros no município e 2) o eixo de atração de investimentos estrangeiros voltado para prospecção de negócios internacionais, atendimento e acompanhamento de empresários durante e após a implantação de empreendimentos, além de participação em feiras internacionais de negócios e desenvolvimento de ações de marketing com divulgação externa dos atrativos do município nos diversos setores de interesse.

A. Ações de caráter estrutural

Como ação estrutural para atrair investimentos, a SECRI deu início em 2006 à busca de parceiro para a elaboração de estudo para identificação das melhores áreas para investimentos em Salvador e análise de viabilidade, objetivando elaborar uma política de captação de investimentos e montagem de portfólio de projetos para apresentação nas suas missões.

Mais uma ação da SECRI de caráter estrutural visando a habilitar Salvador para uma melhor competitividade, deu-se com a implementação do Projeto "*Doing Business* no Brasil" em 2006. Os parceiros foram a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Movimento Brasil Competitivo (MBC), e no nível interno a Junta Comercial de Estado da Bahia (JUCEB), a Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ) e a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM). O projeto realizou estudo comparativo com mais doze cidades brasileiras a partir da análise de indicadores, Leo que levou a SECRI a articular internamente ao ambiente municipal e do Estado para planejar ações de melhoria neste foco.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Ainda objetivando tornar Salvador mais competitiva, em parceria também com a IFC, a SEFAZ e a SEPLAM, a SECRI buscou criar estratégias para reduzir a burocracia para a abertura de empresas, concessão de alvarás e liberação de AOPs (Análise de Orientação Prévia), com implantação de programa de melhoria do ambiente de negócios, no interesse de ajudar empresários locais e estrangeiros a concretizarem seus investimentos.

B. Atração de investimentos

No ano de 2005 a ação da SECRI nesta esfera mostrou-se ainda embrionária, tendo, contudo realizado algumas iniciativas voltadas à atração de investimentos nos setores imobiliário e hoteleiro, que produziram um primeiro fruto atraindo um empreendimento hoteleiro do grupo Madrid Lisboa da ordem de U$60 milhões. A SECRI organizou também uma missão a Portugal para participar da Feira Imobiliária da cidade do Porto, onde promoveu articulações e divulgou a cidade, travando contato com bancos e potenciais investidores, inclusive com o Grupo português Ramos Catarino que veio a investir em Salvador no ano seguinte.

No foco de organização de eventos voltados para atração de investimentos, em parceria com a Promo, foi realizado o Bahia Invest Fórum, evento que divulgou o potencial da cidade como oportunidade de investimento para uma platéia de empresários e consultores.

Já o ano de 2006 contou com uma ação bem mais intensa da SECRI no eixo de atração de investimentos, com atendimento a grupos estrangeiros e conquista de vários empreendimentos de empresas internacionais nos setores de hotelaria, bares e restaurantes e imobiliário. No setor de hotelaria alguns grupos investiram no município neste ano: o Grupo Madrilisboa, o Grupo Iberostar, o grupo Imocom, em parceria com o Escritório de Revitalização do Comércio e, por sua vez o Grupo ACE. No setor imobiliário, a atuação da SECRI em articulação com parceiros diversos trouxe também novos investimentos para a cidade: o Grupo Soficim investiu em condomínio de luxo; o Grupo Ramos Catarino investiu na construção de edifício residencial, assim como o grupo ACE. Já o Grupo Porto de Araxá investiu na implantação do escritório da Ibercon Invest no Comércio e de prédio residencial.

Ainda em 2006, a SECRI iniciou parceria com a Câmara de Comércio Brasil-China de São Paulo, esta com sócios interessados em investir em Salvador, realizando visita a este organismo, em parceria com a Câmara de Comércio Brasil China de Salvador, para divulgar o potencial do município e identificar boas oportunidades de negócios para empresas nacionais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

No início do ano de 2007 foram promovidas algumas ações por organismos externos ao eixo público municipal de Salvador que beneficiaram o município com divulgação de possibilidades investimentos de Salvador. Uma destas iniciativas foi o Seminário de Oportunidades de Negócios–BA, promovido pela Câmara Portuguesa de Comércio e outra foi o Fórum de Investimentos e Cooperação Empresarial Hispano-Brasileiro, organizado pela Embaixada da Espanha com apoio do Promo. Outra iniciativa externa realizada ainda neste ano foi a divulgação da região Nordeste em Londres, quando o presidente da ADIT (Associação para o Desenvolvimento Imobiliário e Turístico do Nordeste) liderou uma comitiva empresarial visando a promover o nordeste brasileiro junto a investidores. Posteriormente, Salvador sedia em junho o Nordeste-Invest 2007, evento promovido pela ADIT para empresas interessadas no mercado turístico e imobiliário do Nordeste.

Ainda no interesse de atrair investimentos para o setor imobiliário, a SECRI participou em maio de 2007 do SIMA-Salão Imobiliário Madrid, evento que reuniu compradores e investidores de mais de 50 países. Em ação conjunta com o Escritório de Revitalização do Comércio, a SECRI fechou um acordo de compra de imóvel com o Grupo Single Home, para a construção de Hotel do grupo espanhol AC Hotéis. Na esteira da atração de investimentos, vale ressaltar que o fato de Salvador ter sido homenageada em 2006 no *Barcelona Meeting Point,,* maior evento imobiliário da Europa, com prêmio de reconhecimento concedido ao Pelourinho como melhor projeto arquitetônico, contribuiu para ampliação da sua visibilidade perante o mercado europeu em especial o espanhol, gerando significativo incremento de investidores que passaram a visitar a cidade para identificar novas áreas de investimentos junto à SECRI. Esta veio a participar em 2007 do referido evento, em cuja edição foi intensamente promovida a região nordeste para o público internacional.

Já na direção do setor náutico da Baía de Todos os Santos, no inicio de 2007, em parceria com o secretário de Governo a SECRI realizou visita à França para reuniões com autoridades e empresários locais, buscando parceria entre empresários baianos e empresários de Charente-Maritime para construção de embarcações e implantação de projetos náuticos ligados a área de entretenimento, além da produção de mariscos. As relações do Estado com esta região da França foram iniciadas em 2003 e, como desdobramento, além da missão realizada à França, a prefeitura veio a assinar em abril de 2007 a renovação de um convênio já existente com o Estado da Bahia, prevendo o aprofundamento do estudo da infra-estrutura náutica desenvolvimento de atividades náuticas, intercâmbios culturais, além de ações de caráter social, buscando o ensino de esportes marítimos e a fabricação de pequenas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

embarcações a jovens carentes. Em setembro de 2007 a SECRI participa da comitiva de receptivo da delegação francesa, aportada em Salvador com a chegada da "*4ª Edição da Regata Transat 6.50*" oriunda de Charente-Maritime, quando a delegação francesa esteve composta pelo vice-presidente do Conselho-geral do Departamento, o cônsul geral e o cônsul honorário da França.

Frente ao panorama aqui apresentado no eixo de negócios internacionais no triênio 2005-2007 alguns aspectos merecem destaque. Primeiramente, como era de se esperar para o início de operação do órgão, houve uma preocupação em aperfeiçoar o ambiente de negócios para facilitar a implantação de empreendimentos externos, para o que desenvolveu articulações no nível institucional do município e do Estado. Além disso, o estudo de áreas de interesse e viabilidade para investimento constituiu-se em outra preocupação da SECRI; contudo a autora entende que frente ao momento de estruturação do órgão, com evidente carência de informações consistentes e norteadoras de uma ação efetiva, este estudo mereceria ter sido realizado com prioridade logo no inicio da operação, visando ao planejamento da atração de investimentos. Iniciada assim quase dois anos após sua implantação, esta ação provavelmente não favoreceu uma conquista de maiores níveis de investimentos externos no período.

Também se constata que a SECRI direcionou seus esforços exclusivamente para os setores imobiliário, hoteleiro e náutico, este último dando seqüência a ações já iniciadas desde 2003 na gestão anterior. Destarte, com base nos relatórios internos e boletins analisados, o triênio apresentou um total de investimentos estrangeiros atraídos para o município de Salvador da ordem de US$ 343 milhões, concentrados exclusivamente nos setores imobiliário e hoteleiro, o que é detalhado no Quadro 4.9 a seguir. Merece ser destacada a origem restrita dos investimentos atraídos, todos oriundos de Portugal e Espanha, países que apresentam uma afinidade cultural com Salvador e um histórico de relações com o município. Apesar da prioridade dada pelo governo ao desenvolvimento do setor náutico, este ainda não foi alvo de nenhum empreendimento concretizado no período analisado, não obstante a mobilização da SECRI. As relações travadas, porém parecem sinalizar perspectivas de negócios e ações de cooperação neste setor. No sentido contrário, o setor de tecnologia da informação, de alta prioridade do governo, e os setores cosmético e têxtil, também de interesse do governo, não foram foco de nenhuma ação da SECRI neste triênio.

Outro ponto a ser aqui discutido refere-se às ferramentas paradiplomáticas que a SECRI adotou na sua atuação no eixo de atração de investimentos, citando-se: realização de

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

missões com foco econômico e de negócios; receptivo de delegações estrangeiras; participação de feiras internacionais de negócios; divulgação do município e articulação com organismos, empresas e formadores de opinião junto aos setores de interesse para investimentos externos.

Adicionalmente, ressalta-se ainda que a SECRI foi beneficiada neste eixo de atração de investimentos com eventos promovidos por outros órgãos de nível local, nacional e internacional voltados para estimular negócios internacionais no Estado da Bahia.

Tabela 4.1 – Investimentos estrangeiros em Salvador (2005-2007)

INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NO MUNICIPIO DE SALVADOR (2005-2007)

ANO	GRUPO E ORIGEM	SETOR	Finalidade da construção	INVESTIMENTO		
				VALOR (US$)	VALOR (€)	VALOR (R$)
2005	Madrid Lisboa (Espanha/Port.)	Hoteleiro	Hotel	60.000.000,00		
2006	Madrid Lisboa (Espanha/Port)	Hoteleiro	Dois hotéis luxo		50.000.000,00	
2006	Iberostar (Espanha)	Hoteleiro	Hotel		60.000.000,00	
2006	Imocon (Portugal)	Hoteleiro	Hotel (parceiro Escritório de Revitalização do Comércio)		Não informado	
2006	Porto de Araxá (Espanha)	Hoteleiro e imobiliário	Escritório da Ibercon Invest e Prédio resid. (parceria: Escritório de Revitalização do Comércio)		5.000.000,00	
2006	SOFICIM (Portugal)	Imobiliário	Condomínio de luxo		50.000.000,00	
2006	Ramos Catarino (Portugal)	Imobiliário	Edfício residencial (parceria:Câmara Portuguesa)			10.000.000,00
2006	Grupo ACE (Espanha)	Hoteleiro e imobiliário	Hotel e prédio residencial		Não informado	
2007	ÉdePRIMA (Espanha)	Imobiliário	Prédio residencial			30.000.000,00
				60.000.000,00	165.000.000,00	40.000.000,00
INVESTIMENTO TOTAL *(US$)			343.846.910,56			

(*) base cotação dólar de 18 mar 2008 - Fonte Investnews

Elaborado com base nos relatórios anuais 2005, 2006 e 2007, além dos boletins mensais do ano de 2007

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4.6.6 O eixo da cooperação internacional

Na análise do triênio da atuação paradiplomática do município de Salvador, constata-se que a SECRI atuou na cooperação em seis vertentes (ver figura 4.8): a) cooperação com GNCs, desenvolvendo aproximação e intensificando relacionamentos com cidades; b) cooperação com GNCs desenvolvendo relações com redes; c) cooperação ofertada, disponibilizando suas experiências exitosas para outros GNCs; d) cooperação bilateral com negociação de projetos de cooperação com agências de desenvolvimento de governos centrais e com outras instituições estrangeiras; e) cooperação multilateral, com relações com instituições internacionais multilaterais, em especial o Sistema ONU e f) promoção da cooperação, identificando fontes de cooperação técnica e financeira e divulgando-as e articulando entre estas fontes e as Secretarias e órgãos municipais, e atuando ainda com ações de articulação com a ABC para obtenção de apoio, eixo que carrega intrinsecamente ações de caráter institucional, conforme já discutido anteriormente e se constitui em ação de rotina para o órgão.

Destarte, conforme já indicado anteriormente, em articulação com a ABC, a SECRI conseguiu trazer para os servidores municipais de Salvador um curso de capacitação voltado para a concepção e formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional objetivando melhorar a qualidade das propostas de projetos, facilitando sua análise, bem como o acompanhamento e controle de sua execução.

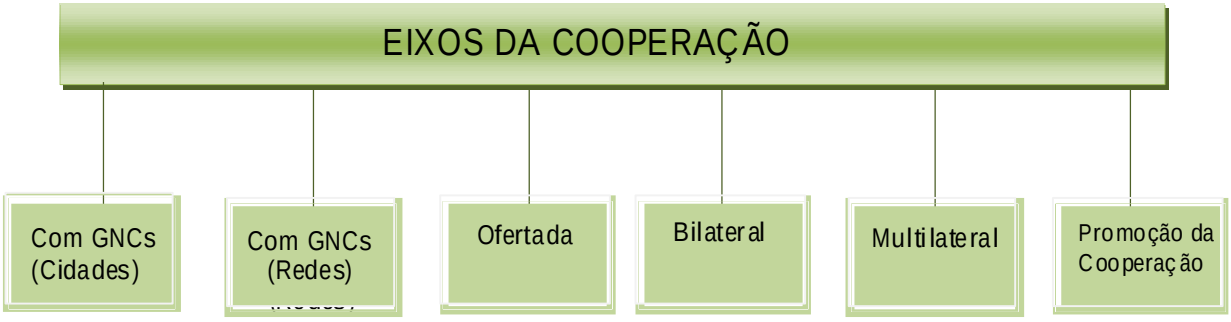

Figura 4.8: Os seis eixos de análise da cooperação internacional SECRI

A. Cooperação com GNCs

No que tange às aproximações buscadas com os GNCs a SECRI adota como política buscar prioritariamente seqüenciar contatos já iniciados anteriormente e que possam dar resultados concretos, não empreendendo muitas investidas novas, visto que Salvador já possuía um capital político institucional antigo adormecido e não operacionalizado nas

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

gestões anteriores, conforme apontam os quadros 4.10 a 4.15 apresentados a seguir. Consoante o titular do órgão[76], a SECRI segue a conduta do governo brasileiro que vem apostando na cooperação Sul-Sul dentro na nova lógica de relação no hemisfério Sul entre governos com nível similar de desenvolvimento. A recentidade desta postura no âmbito brasileiro justificaria o fato de Salvador ainda não ter sido muito bem sucedida nesta direção, na opinião do gestor.

Um dado surpreendente a trazer à tona refere-se à quantidade de iniciativas de acordos de intenção, cooperação e de irmanamento já celebrados ou iniciados pelo município de Salvador desde a década de 1960 em todos os continentes (ver quadros 4.10 a 4.15). A análise destes aponta a autorização oficial de irmanamentos e/ou cooperação com decretação de lei junto à Câmara de trinta e três acordos entre Salvador e diversas cidades, destes estando ativos apenas quatro e os demais, relativos a períodos anteriores à atual gestão (de 1962 a 2004) não tendo tido nenhum prosseguimento para ações. Destarte, não obstante a quantidade e diversidade de cidades com as quais Salvador possui acordos firmados desde algumas décadas, a análise das ações desenvolvidas pela SECRI no triênio 2005-2007 evidencia que as relações que vêm sendo aprofundadas pelo órgão com realização de ações efetivas estão restritas a algumas poucas cidades situadas em Portugal e na Espanha, além do departamento de Charente Maritime na França, havendo perspectivas de ações com uma cidade na China (Harbin) e duas cidades na África (Ouidah e Luanda).

Por outro lado, constatou-se que todas as cinco relações mais próximas hoje desenvolvidas pela SECRI com GNCs e em fase de frutificar ações decorrem de prosseguimento de relações com cidades cujo relacionamento já foi dado inicio em período anterior, a maior parte deles próximos ao inicio da atual gestão, mais precisamente a partir do ano 1998. Cita-se aqui Barcelona, Luanda, e Harbin, exceções feitas à Caiena, cujas relações datam de 1987 quando houve a promulgação do Decreto no. 269/1987 aprovando acordo de intenções entre as duas cidades e à Lisboa, esta com irmanamento aprovado por lei desde 1995.

O não seqüenciamento de relações de Salvador com a maioria das cidades que já possuíam vínculos em períodos precedentes ao surgimento da SECRI pode ser respondido por questões políticas ou mudanças de governo diante de um quadro de inexistência de um foco mais dirigido às relações internacionais do município com a lacuna de um órgão coordenador

[76] Entrevista realizada em março de 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

voltado para estas questões. Já após a criação da SECRI, o não prosseguimento de muitas das relações com GNCs antes iniciadas foi respondido pelo órgão como devido ao surgimento de outras prioridades e o atendimento a novas demandas surgidas. No sentido contrário, uma iniciativa de cooperação entre GNCs voltada para uma cidade cuja relação já existia anteriormente evidenciou-se na realização do Workshop apresentando Salvador e suas áreas de interesse para empresários e políticos de Atlanta (EUA), com intercâmbio de experiências na área de governança e promoção racial e realização de rodadas de negócios com empresários, evento realizado em parceria entre a SECRI, SEMUR, PRODASAL e SEMPRE.

Um ponto que chama a atenção é a quase inexistência de relações do município de Salvador travadas com GNCs do âmbito do Mercosul, ainda que tendo havido diversas iniciativas em governos anteriores, citando-se acordos com Valparaíso no Chile com a recente Lei no.6.327/2003 autorizando irmanamento, Montevidéu (Lei no.4.762/1993), Equador (Lei no.5.956/2001) e Buenos Aires (Lei no.4.762/1993), todos estes com autorização oficial de irmanamento. A única aproximação buscada neste continente no triênio 2005-2007 analisado, à exceção de Caiena, foi com a cidade de Bogotá na Colômbia, quando a SECRI intermediou a ida a esta cidade do superintendente da Secretaria Municipal de Transporte e infra-estrutura para intercâmbio de experiência na área de transporte urbano.

Adicionalmente, o que se pode constatar com base nos registros internos do órgão, é que nos três anos de atuação da SECRI foram celebrados apenas quatro acordos de cooperação com cidades estrangeiras: em 2005 foi firmado acordo com Caiena, capital da Guiana Francesa; no ano de 2006 foi celebrado o convênio Protocolo Posa t´Guapa com a cidade de Barcelona, no interesse de intercambiar experiências na área de planejamento e paisagismo urbano, tendo como parceiros no nível interno à PMS, a SUCOM e a SEPLAM, não tendo contudo sido dada continuidade às ações previstas após a celebração do convênio; em abril de 2007 foi celebrado acordo tripartite voltado para o setor náutico, entre a Prefeitura de Salvador, o Governo do Estado da Bahia e o Departamento de Charente-Maritime na França e, neste mesmo ano em agosto de 2007, foi firmado acordo com Ouidah no Benin, país onde se localiza a cidade de Cotonou com a qual Salvador já possui acordo de irmanamento datado de 1987, porém sem nenhuma ação concreta implementada.

Analisando cronologicamente o triênio 2005-2007 com foco da cooperação com GNCs, vale trazer aqui algumas iniciativas. Inicialmente, no ano da sua criação, a SECRI conseguiu captar recursos internacionais junto ao Governo de Saragoza (Espanha) para

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

operacionalizar as obras de ampliação da Fundação Cidade Mãe[77] obtendo doação de € 30.000,00 (trinta mil euros) para construção de pavilhão anexo à escola. Ao final deste mesmo ano firmou acordo com Caiena, capital da Guiana Francesa, que já possui histórico de relações com governos subnacionais brasileiros, desenvolvendo intercâmbios culturais desde os anos 1990, quando da estratégia internacional implementada na época pelo governo do Estado do Amapá.

A SECRI procurou ainda negociar com parceiros externos a criação de uma escola de pesca voltada à profissionalização das populações de baixa renda no município, o que, porém ainda não se concretizou. Já em abril de 2007 foi celebrado Acordo Tripartite voltado para o setor náutico, entre a Prefeitura de Salvador, o Governo do Estado da Bahia e o Departamento de Charente-Maritime na França, visando ao desenvolvimento deste setor. Ainda no eixo da cooperação descentralizada, a SECRI participou do Encontro da Cooperação Descentralizada Italiana em Belo Horizonte, buscando estreitar os laços com a rede 100Cittá e realizar projetos na área de infância e juventude, o que levou à criação de um observatório da Infância e Juventude em toda a RMS. Um ponto importante na direção da cooperação descentralizada foi a realização em Salvador da 1ª. Reunião do Comitê Binacional franco-brasileiro para a Cooperação Descentralizada e Federativa, ocorrido em junho de 2007, o qual buscou definir o formato institucional e de funcionamento do referido Comitê.

Ainda neste mesmo ano, em agosto de 2007, o presidente do Benin, Boni Yayi esteve em Salvador no interesse da cooperação técnica e na atração de investimentos brasileiros, ministrando palestra para a sociedade e empresários locais em conjunto com o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Salvador. Foi aqui firmado o Protocolo de Cooperação entre a cidade de Ouidah na República do Benin, o Governo do Estado da Bahia e a Prefeitura do município, nas áreas da cultura, desenvolvimento social, econômico e comercial, além da área de gestão pública. Vale ressaltar que a forte identidade cultural, religiosa, econômica e social existente entre a Salvador e Ouidah age como propulsor de desenvolvimento de ações entre estes governos.

Continuando no foco da cooperação com GNCs, a SECRI participou de missões de caráter misto, onde ao lado de motivações comerciais, esteve presente o interesse na cooperação, como foi o caso da missão para Harbin na China, onde foram discutidos

[77] Órgão municipal subordinado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, voltado para executar políticas supletivas de atendimento a crianças e adolescentes em situações especialmente difíceis, além de orientação e apoio sócio-familiar nas comunidades atendidas.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

investimentos e cooperação voltada para setores de tecnologia e cultural, entre outros. Ainda neste eixo, o Governo da Galícia mostrou-se presente no ano de 2007 em ações de cooperação junto ao município de Salvador na área social, na atuação com a Oficina Escola Pelourinho e com a Creche do Candeal, esta última inaugurada em março de 2007.

Um dado interessante no foco de cooperação entre cidades, é a presença em Salvador, já há trinta anos, de uma organização de caráter não governamental, a Associação das Cidades Irmãs Salvador-Los Angeles (ACISLAN), que faz parte do programa *People to People*[78]. A instituição foi criada nos Estados Unidos em 1956 pelo presidente Dwigt D. Eisenhower, chegando ao Brasil em 1962 quando se implanta em Salvador. Este fato mostra-se como ponto de convergência da assinatura do acordo realizado entre as cidades de Salvador e Los Angeles datado deste mesmo ano. O trabalho conjunto entre os comitês das duas cidades pela ACISLAN é voltado para projetos de intercâmbio cultural, entidades e programas educacionais, culturais, de assistência técnica e de ajuda às instituições filantrópicas.

Não obstante a presença da ACISLAN em Salvador desde 1962 e a existência de antigo acordo realizado com Los Angeles, não foi identificada nas entrevistas nenhuma ação entre as duas cidades até então, exceção agora ocorrendo com a vinda de jovens músicos artistas do jazz da referida cidade norte-americana, os quais acabam de aportar em Salvador para realizar apresentações em escolas públicas municipais, resgatando assim o relacionamento iniciado há mais de quatro décadas.

AMÉRICA DO SUL				
	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	BUENOS AIRES | Argentina	Sem ações	-	Lei Nº 4.762/1993 autorizando irmanamento
2	SAN MIGUEL DE TUCUMAN | Argentina	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
3	SANTIAGO | Chile	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
4	VALPARAÍSO | Chile	Sem ações	-	Lei Nº 6.327/2003 autorizando irmanamento
5	CARTAGENA DAS ÍNDIAS | Colômbia	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
6	QUITO | Equador	Sem ações	-	Lei Nº 5.956/2001 autorizando irmanamento
7	Cayenne | Guiana Francesa	INTENÇÕES COOPERAÇÃO	03/09/1987 25/11/2005	Decreto Nº 269/1987 aprovando acordo de intenções firmado entre as cidades
8	ASSUNÇÃO | Paraguai	Sem ações	-	Lei Nº 5.375/1998 autorizando irmanamento
9	MONTEVIDÉU | Uruguai	Sem ações	-	Lei Nº 6.029/2001 autorizando irmanamento

Quadro 4.9 – Relacionamento de Salvador com cidades na América do Sul
Fonte: Adaptado da SECRI

[78] O propósito do programa *People to People* é melhorar a compreensão e a amizade no mundo entre povos através de atividades educacionais, culturais e humanitárias envolvendo a troca de idéias e experiências diretamente entre pessoas de diferentes países e diferentes culturas. Disponível em: <acislan.org.br>. Acesso em: 03 fev 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

AMÉRICA DO NORTE				
	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	Atlanta | Estados Unidos	Sem ações	-	
2	FiladElfia | Estados Unidos	-	-	
3	LOS ANGELES | Estados Unidos	IRMANAMENTO (*)	26/04/1962	(*) Sem documentação
4	Miami | Estados Unidos	-	-	
5	New York | Estados Unidos	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
6	NORFOLK | Estados Unidos	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento

Quadro 4.10: Relacionamento de Salvador com cidades na América do Norte
Fonte: Adaptado da SECRI

AMÉRICA CENTRAL				
	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	Havana | Cuba	IRMANAMENTO	16/12/1993	Lei Nº 4.735/1993 autorizando irmanamento
2	ROSEAU | Dominica	Sem ações	-	
3	San Salvador | El Salvador	Sem ações	-	Lei Nº 5.776/2000 autorizando irmanamento

Quadro 4.11: Relacionamento de Salvador com cidades na América Central
Fonte: Adaptado da SECRI

ÁFRICA				
	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	LUANDA | Angola	Sem ações	-	Lei Nº 6.555/2004 autorizando irmanamento
2	COTONOU | Benin	IRMANAMENTO	18/06/1987	
3	OUIDAH | Benin	INTENÇÕES COOPERAÇÃO	17/08/2007 17/08/2007	
4	GABÃO - LIBREVILLE | Gabão	Sem ações	-	Lei Nº 5.956/2001 autorizando irmanamento
5	BOKÉ | Guiné-Conacri	Sem ações	-	Projeto de Lei em tramitação na Câmara
6	ESSAOUIRÁ | Marrocos	Sem ações	-	Aguardando Projeto de Lei
7	MARRAKECH | Marrocos	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
8	ILHA DE MOÇAMBIQUE | Moçambique	Sem ações	-	
9	MAPUTO | Moçambique	Sem ações	-	Projeto de Lei em tramitação na Câmara
10	PEMBA | Moçambique	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
11	ABUJA | Nigéria	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
12	LAGOS | Nigéria	Sem ações	-	Aguardando Projeto de Lei
13	São Tomé e Príncipe	Sem ações	-	Aguardando Projeto de Lei
14	ILHA DE GORÉE | Senegal	Sem ações	-	Projeto de Lei Aprovado

Quadro 4.12: Relacionamento de Salvador com cidades na África
Fonte: Adaptado da SECRI

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

EUROPA

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	HEIDELBERG | Alemanha	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
2	MUNIQUE | Alemanha	NÃO	-	contato pontual sem sequenciamento
3	BAKU | Azerbaijão	Sem ações	-	Lei Nº 4.144/1990 autorizando irmanamento
4	BARCELONA | Espanha	COOPERAÇÃO (*)	14/05/2004	Lei Nº 5.336/1998 autorizando irmanamento (*) Sem documentação.
5	CADIZ | Espanha	Sem ações	-	Lei Nº 6.921/2006 autorizando irmanamento
6	MADRID | Espanha	Sem ações	-	Decreto Nº 708/1995 aprovando Convênio Geral de Colaboração
7	Pontevedra - Província| Espanha	IRMANAMENTO	27/03/1992	Lei Nº 4.379/1991 autorizando irmanamento
8	CHARENTE-MARITIME | França	INTENÇÕES COOPERAÇÃO (*)	17/04/2007	(*) Acordo Tripartite entre a Prefeitura de Salvador, Governo da Bahia e o Departamento de Charente-Maritime.
9	GRENOBLE | França	Sem ações	-	Decreto Nº 318/1989 aprovando Protocolo de Cooperação Técnica
10	SAIN MALO | França	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
11	CAGLIARI | Itália	Sem ações	-	Lei Nº 6.471/2004 autorizando irmanamento
12	Ferrara | Itália	Sem ações	-	Lei Nº 6.722/2005 autorizando irmanamento
13	FLORENÇA | Itália	Sem ações	-	Decreto Nº 439/1991 aprovando Protocolo de Geminação
14	NAPOLI | Itália	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
15	SANT'ORESTE | Itália	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
16	Sciacca TÉRME | Itália	IRMANAMENTO	27/07/2001	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
17	TURIM | Itália	COOPERAÇAO	08/09/2003	contato pontual sem sequenciamento
18	Angra do Heroísmo | Portugal	IRMANAMENTO	27/12/1985	contato pontual sem sequenciamento
19	CASCAIS | Portugal	IRMANAMENTO	27/12/1985	contato pontual sem sequenciamento
20	FIGUEIRA DA FOZ | Portugal			Lei Nº 6.530/2004 autorizando irmanamento
21	LISBOA | Portugal	IRMANAMENTO	03/04/1995	Lei Nº 4.858/1994 autorizando irmanamento
22	Krasnodar | Rússia	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
23	IZMIR | Turquia	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento

Quadro 4.13: Relacionamento de Salvador com cidades e regiões na Europa
Fonte: Adaptado da SECRI

ÁSIA

	CIDADE	ACORDO	DATA	OBSERVAÇÃO
1	DALIAN | China	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
2	GUANGZHOU | China	INTENÇÕES	09/04/1996	Lei Nº 5.118/1996 autorizando irmanamento
3	HARBIN | China	INTENÇÕES ATA DE Conversações IRMANAMENTO (*)	28/05/2002 14/10/2002 08/04/2003	Lei Nº 6.240/2002 autorizando irmanamento (*) Irmanamento firmado segundo D.O.L. – sem documentação.
4	KAOHSIUNG | China	Sem ações	-	Lei Nº 6.654/2005 autorizando irmanamento
5	SHANDONG - Província | China	COOPERAÇÃO (*)	-	Governo do Estado e a Província de Shandong em 09/11/1999 – sem documentação
6	SHENZHEN | China	Sem ações	-	Lei Nº 5.854/2000 autorizando irmanamento
7	BALI | Indonésia	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
8	KIOTO | Japão	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento
9	NARA | Japão	Sem ações	-	contato pontual sem sequenciamento

Quadro 4.14: Relacionamento de Salvador com cidades na Ásia
Fonte: Adaptado da SECRI

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

B. Cooperação com redes de cidades

Na cooperação com redes de cidades, tendo como parceiro o Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), a SECRI sediou a realização do Seminário de Planejamento Estratégico Urbano com o objetivo de incentivar a utilização do planejamento estratégico urbano na cidade de Salvador como uma ferramenta de gestão territorial. Nesta ação contou no nível interno à PMS, com a parceria da SEPLAM, SEHAB, SEAD e da SUCOM. A realização do seminário produziu como resultados: a troca de informações entre as cidades de Bogotá, Barcelona e Salvador e a contribuição para a revisão do PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), além da indicação de Salvador para a liderança da Sub-Rede Brasileira do CIDEU.

No seu ano de implantação, a SECRI participou da Conferência de Encerramento da Rede 10 do Programa URB@AL, conseguindo incluir Salvador no financiamento de dois projetos coordenados por Santo André, no Estado de São Paulo, e por Azul, na Argentina, os quais seguiram para obtenção de aprovação da União Européia não obtendo, contudo sucesso.

Considerando-se ainda esta vertente da cooperação, no primeiro trimestre de 2007, a Coordenação de Cooperação Bilateral da SECRI esteve presente ao Congresso anual do Centro Ibero-Americano para o Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU) realizado no México, onde apresentou o projeto “A importância da revitalização dos centros históricos para o desenvolvimento do turismo”. O município de Salvador foi eleito então líder da sub-rede do CIDEU no Brasil e, de acordo com a visão dos gestores do órgão, essa liderança propiciaria à cidade o amadurecimento do seu modelo de governança integrado que resultaria em melhor desenvolvimento urbano, social e econômico. Foi acordada ainda uma parceria com o CIDEU no sentido de prover o município do ensino da língua portuguesa e do espanhol, além de promover cursos de pós-graduação em Planejamento Estratégico Urbano pela Universidade Corporativa do Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano.

Como desdobramento desta articulação, em novembro de 2007 os dirigentes do CIDEU reuniram-se com o prefeito e o secretariado para apresentar a importância de um plano diretor para o planejamento e desenvolvimento urbano, apresentando projetos urbanos aplicados com sucesso em várias cidades ibero-americanas. Contudo, ainda não ocorreu nenhuma iniciativa mais concreta de cooperação nesta relação.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Ainda no foco da cooperação com redes de cidades, Salvador afiliou-se à Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), instituição presente em 340 cidades de 34 países, no interesse de melhoria da qualidade da educação pública. Participou em 2007 conjuntamente com a Secretaria de Educação e Cultura do encontro promovido pela AICE para debater os rumos da educação.

Esse estudo constatou uma participação bastante reduzida da SECRI em redes, frente ao amplo panorama de alternativas destas dirigidas às mais diversas temáticas. Apenas a CIDEU e a AICE mostraram-se presentes na ação do órgão. Exceção feita à Mercocidades que teve um evento sediado em Salvador pelo Gabinete de RI do município, porém as entrevistas internas identificaram que não há a adesão oficial do órgão à rede que não contribui ainda com as cotas periódicas regulamentares. Isto parece ser justificado pela limitação de recursos financeiros desta instância, que se mostra agindo aqui como fator restritivo ou mesmo impeditivo, vez que as cotas para participação dos associados mostram-se significativas em contraponto à escassez de recursos com a qual o órgão convive.

C. Cooperação ofertada pela SECRI

No triênio inicial de atuação, face a um natural processo de estruturação, fortalecimento e aprendizado, a SECRI ainda não se mostrou apta à uma forte atuação na oferta de cooperação para com outros entes subnacionais. Contudo, algumas iniciativas relevantes são destacadas. Um ano após sua implantação, no evento internacional *Policy Dialogue* 2006: Combate da Discriminação e Promoção da Igualdade no Local de Trabalho, do qual participou, conforme apontado anteriormente divulgou a experiência de Salvador nas políticas públicas voltadas ao combate ao racismo institucional (PCRI), além de ações voltadas à equidade de gênero. Esta ação foi desenvolvida em parceria com o Departamento de Desenvolvimento Internacional do PNUD (DFID) e na esfera municipal, com a Secretaria de Reparação (SEMUR) e a Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM).

Na esteira das ações paradiplomáticas da SECRI no eixo da cooperação ofertada, a Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP) acordou ainda em 2007 com o órgão fornecer apoio para a cooperação sul-sul na área da saúde, a partir da realização do projeto da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), denominado “Desenvolvimento de Ações de Cooperação Técnica em Saúde da População Negra entre o Município de Salvador e a CPLP”. Vista a experiência de Salvador e o seu pioneirismo no programa em combate à anemia

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

falciforme da SMS, o município propõe-se a desenvolver ações e programas na área de prevenção desta doença para outros países, a partir da cooperação técnica com a CPLP.

Já na área de formação de professores, a cidade de Luanda, capital da Angola é alvo hoje de uma possível cooperação a ser provida por Salvador em parceria com a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), contemplando além da capacitação, a informatização da matrícula em escolas públicas e mobilização de ação simultânea de paternidade responsável junto aos pais que não oficializaram ainda o vínculo da paternidade.

D. Cooperação bilateral

No ano inicial da sua criação, a SECRI buscou representantes da indústria têxtil italiana para obtenção de apoio aos projetos de consolidação do arranjo produtivo do Uruguai e para a realização de investimentos naquele setor o que, contudo não obteve prosseguimento.

Neste eixo de cooperação, a SECRI conquistou junto à cooperação espanhola, a instalação de uma sede do Instituto Cervantes[79] em Salvador. Com esta implantação foi realizada uma ação de capacitação de professores municipais para o ensino do espanhol, em parceria com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), além dos parceiros internos no nível federal, a Universidade Federal da Bahia e o Instituto de Letras e, no nível municipal, a Secretaria da Educação e Cultura. Ainda junto à cooperação do Governo espanhol, a SECRI obteve sinalização de recursos para estudo de viabilidade de implantação de um porto de pesca em Salvador, assim como para o intercâmbio de práticas exitosas do turismo espanhol.

Adicionalmente às ações anteriores, visto ser 2007 o ano da amizade França-Brasil, a SECRI intermediou, a elaboração de um projeto de intercâmbio cultural entre adolescentes da Fundação Cidade Mãe e da *Maison de la Culture et la Jeunesse*, em Paris, objetivando captar recursos junto ao Fundo Social Europeu.

Prosseguindo no eixo da cooperação com governos centrais, em parceria com a Itália e a Secretaria Municipal de Emprego e Renda (SEMPRE), foi implantado o Projeto AVSI-SIMM visando a capacitar os funcionários do Serviço de Intermediação de Mão de Obra (SIMM) para prestar um melhor atendimento à população, otimizando ainda suas instalações.

[79] Instituição pública oficial do Governo espanhol capacitada a promover o ensino da língua espanhola e difundi-la mundialmente

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Um país de menor afinidade cultural que buscou aproximação com o município de Salvador foi a Inglaterra, cujo representante da cooperação britânica visitou a SECRI no início de 2007 com o objetivo de conhecer o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), além de outras possibilidades de cooperação. Como desdobramento desta ação, o DFID cooperou com o observatório do carnaval[80], produzindo as peças da campanha veiculada no período. Após o carnaval, a SECRI recebeu nova visita de membros do DFID reforçando o interesse cooperar com Salvador no foco do combate ao racismo e a violência de gênero, porém até o momento, não foi dado prosseguimento da relação iniciada com este país anglófono.

Ao final de 2007, a SECRI apresentou para a cidade de Salvador experiências urbanísticas de Lisboa, visando à modernização e preservação do patrimônio histórico do município, este sendo o maior da América Latina. Foram realizados encontros e seminários com técnicos e gestores públicos portugueses e baianos, além de dirigentes de instituições particulares e professores, que discutiram sobre o tema "Desenvolvimento Urbano." Ainda não houve tempo, porém desta iniciativa aportar frutos concretos para Salvador.

E. Cooperação multilateral

Uma ação com caráter estrutural de fortalecimento de Salvador na sua trajetória internacional foi a atração de uma representação da UNIDO para Salvador, cujo escritório foi implantado em dezembro de 2005 em parceria com o Governo do Estado da Bahia e a AFEPA. Esta passou a ser a maior representação brasileira das Nações Unidas fora de Brasília; além disso, a coordenação nacional do UNV foi transferida de Brasília para Salvador, a partir de então. Um dos principais interesses da SECRI com esta ação foi promover a cooperação técnica entre o Sistema ONU e a Prefeitura Municipal de Salvador nas áreas de combate à pobreza, meio ambiente, promoção da eqüidade de gênero e raça, e modernização da administração pública, ampliando ainda o acesso a melhores práticas internacionais em gestão urbana, principalmente na área de transportes.

Na opinião do gestor titular da SECRI, a vinda da ONU para Salvador é vista como o fato de maior relevância ocorrido neste último triênio, sendo algo simbólico e muito significativo como capital político, apesar de precisar ainda dar resultados concretos para o

[80] Ação implementada em Salvador no período do carnaval voltada contra a discriminação racial e violência contra a mulher.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

município. Com esta implantação deverá ser ampliada a facilidade para a SECRI integrar as ações dos órgãos internacionais atuantes na cidade como o UNIFEM[81], o UNV[82] e a *Cities Alliance*.

No ano preliminar da sua operação em 2005, a SECRI negociou com a OIT para a implementação do GRPE – Programa de Fortalecimento Institucional para a Promoção da Igualdade de Gênero e Raça. Como parceiros internos ao sistema federal a SECRI contou com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Secretaria para Assuntos Institucionais do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; no nível municipal foram parceiras as Secretarias Municipais de Economia Emprego e Renda (SEMPRE), da Reparação (SEMUR) e a Superintendência de Políticas para as Mulheres (SPM). O Programa GRPE capacitou gestores e servidores municipais em eqüidade de gênero e raça na elaboração e execução de políticas para a geração de emprego e renda.

Ainda no foco da cooperação multilateral no seu período nascedouro de 2005, a SECRI atuou intermediando a cooperação financeira entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Fundação Cidade Mãe, visando à captação de recursos estrangeiros do Fundo Social Europeu para a execução de projetos. Já no ano de 2006, a SECRI conseguiu em parceria com o PNUD, Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID), e outras secretarias, através do Programa de Combate ao racismo institucional (PCRI) capacitar a nova equipe da SECRI para combater o racismo institucional, além de participar do evento *Policy Dialogue* 2006, visando ao combate da discriminação e promoção da igualdade no local de trabalho.

Ainda em 2006 a SECRI conseguiu trazer para Salvador o "Seminário Iniciativas da Cooperação da Comissão Européia no Brasil", apresentando para a comunidade política, academia e ONGs de Salvador as alternativas da Cooperação Européia, suas linhas de atuação, ciclos de projetos e demais oportunidades de relação com o Bloco. Outra conquista neste eixo multilateral no ano de 2005, decorrente da ação da SECRI em parceria com a CODESAL, foi a cooperação do PNUD (órgão doador) e do UNV – Programa de Voluntários da ONU para a implantação do Projeto "Comunidade em Ação" que implementou uma nova metodologia para a prevenção de desastres naturais, capacitando a população e criando uma rede de instituições municipais para o monitoramento destas áreas e mecanismos de gestão de desastres.

---

[81] Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

A SECRI atuou também intermediando entre os Voluntários das Nações Unidas (UNV), a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e a comunidade para a realização de dois projetos de desenvolvimento comunitário em Salvador. Um deles, "Seja Vizinho", teve por objetivo melhorar a vida da população menos favorecida ao redor da comunidade mais favorecida e o outro, "Adotando e Desenvolvendo", buscou melhorar a vida da população ao redor da empresa, para o qual a ação da SECRI conseguiu promover a sensibilização de empresas para parcerias.

Mais uma ação da cooperação no foco com organismos internacionais, tendo agora como parceiro no nível externo o Banco Mundial (Viver Melhor II) e no nível interno o Governo do Estado e a SEFAZ, dirigiu-se para o Projeto de Modernização Fiscal, "Atualização da Planta Genérica de Valores (PGV)", voltado para incrementar a arrecadação municipal por meio da atualização da PGV, (documento em que o IPTU é baseado). Foi elaborado o projeto da SEFAZ com consultoria do Banco Mundial, passando à etapa de aguardo da oficialização do convênio entre a prefeitura e o governo do estado para o repasse do recurso, o que ainda não ocorreu.

Dando seqüência às ações da SECRI neste eixo da cooperação, foi realizado em 2006 o "Seminário sobre Implementação Ensino Fundamental de 9 anos", tendo como parceiros a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e no nível interno a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC). O seminário apresentou as melhores práticas ibero-americanas para este segmento e capacitou cerca de 150 professores deste nível e coordenadores pedagógicos.

A SECRI atuou ainda na intermediação com o Banco Mundial para o desenvolvimento do setor náutico em Salvador, tendo como parceiros a AFEPA e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO). Esta articulação obteve o apoio da UNIDO ao setor náutico de Salvador com delimitação do cluster e aceno de possível suporte do IFC no desenvolvimento do estudo de viabilidade.

Uma ação exitosa iniciada em janeiro de 2005 foi a intermediação da SECRI para a implantação do Programa "*Kidsmart Early Learning*" tendo como parceiros a Organização Mundial para Educação Pré-escolar (OMEP), a IBM e, no nível interno à prefeitura, a Secretaria Municipal da Educação e Cultura (SMEC). O objetivo do projeto consistiu na inclusão digital de crianças de até 07 anos, com aparelhamento de escolas com a doação de quarenta e nove computadores e capacitação de cerca de cem professores para a utilização do

[82] Programa de Voluntários da ONU

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

computador como ferramenta de aprendizado com a metodologia da IBM de inclusão digital infantil, beneficiando vinte e três escolas municipais. Projeto incluiu ainda uma doação para ao Fundo Municipal de Educação. Esta é a única ação identificada no eixo da cooperação com participação de empresas internacionais com registro nas bases de pesquisas deste estudo.

Na esteira das ações cooperação multilateral no ano de 2006, agora com foco na Municipalização dos ODM e visando à modernização administrativa do Município orientada pelos conceitos e estratégias do Desenvolvimento Humano Sustentável, outra iniciativa volta-se para o atingimento local de Salvador das metas da ONU, com projeto em fase de reformulação para resubmissão para análise pelo BID em maio deste ano, tendo como parceiro o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além de outros que estarão sendo definidos.

No início de 2007, uma ação de caráter estrutural voltada para potencializar as possibilidades de cooperação internacional para Salvador, foi a realização pelo PNUD do workshop para servidores municipais sobre o funcionamento e modelo de elaboração de projetos do PNUD, ação que mereceria ter sido realizada quando do início da atuação da SECRI, o que poderia ter acelerado a elaboração de projetos pelos diversos órgãos e secretarias da PMS.

Outra ação dentro do foco da cooperação multilateral foi a implantação do "Projeto Salvador, Cidade da Música" em 2007, em parceria com a UNESCO, o qual visou ao lançamento da candidatura de Salvador ao título de Cidade da Música, concedido pela Rede de Cidades Criativas da UNESCO, a qual contribuiu para a divulgação internacional da cultura do município e o levou a conquistar a titulação de Cidade da Música.

Um fruto da parceria entre o município de Salvador e o UNFPA foi a disponibilização deste em cooperar com a Prefeitura para o ODM 5[83], o que começa a ser concretizado a partir da assinatura de convênio de cooperação técnica ocorrida em março de 2008. Como desmembramento desta ação foi criada uma rede de articulação dentro da PMS, com a Secretaria Municipal da Saúde, da Reparação e da Superintendência de Políticas para as Mulheres, além da SECRI, grupo que desenvolveu um plano de trabalho em parceria com a UNFPA para o ano de 2008, com ações, projetos, capacitações e eventos voltados para as demandas das Secretarias em consonância com o objetivo desta instituição no Brasil.

[83] Quinto objetivo do milênio voltado para a melhoria da saúde das gestantes.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

4.7 A ATUAÇÃO DA SECRI EM ANÁLISE (MAR 2005 - DEZ 2007)

A criação da SECRI corrobora com o pressuposto trazido neste estudo de que as cidades de médio e grande porte ou com vocação turística tendem a criar aparatos para atuação no campo das RI. Salvador, como Fortaleza e Recife – as três maiores cidades do Nordeste e todas elas com vocação turística evidente – criaram seus órgãos para o tratamento das questões internacionais simultaneamente no ano de 2005.

Com base na visão de Keating (2004), o governo municipal de Salvador fez uso de quase todos os canais disponíveis para acesso dos GNCs à esfera internacional neste triênio, citando-se os atores governamentais, outros entes subnacionais, Estados nacionais, além de ter utilizado canais de empresas multinacionais no mercado global, apenas não tendo utilizado o canal das ONGs neste processo. Esse aspecto revelado presente pela pesquisa merece destaque, porquanto pode indicar a ausência de articulação da SECRI com os setores da sociedade civil organizada, sobretudo as organizações de caráter mais político e contestatório.

A análise interna do órgão evidencia o seu fortalecimento no primeiro triênio de sua atuação, com ocorrência de mudança da estrutura (ainda que informal) do órgão e ampliação da ordem de 82% da equipe inicial. Contudo, até o presente momento, não houve ainda mudança dos recursos estruturais e do modelo de gestão, carecendo este de instrumentalização adequada para garantir um desempenho eficaz, considerando-se aqui elementos diversos, tais como bases informacionais estruturadas, sistema adequado de informação, fluxos de trabalho e sistema de indicadores, dentre outros. Não obstante, a equipe mostrou-se motivada e com formação adequada ao exercício das competências e funções estabelecidas. Um ponto interessante a ressaltar é que, apesar da sua criação recente e ainda não se constituindo oficialmente em uma estrutura formal no seio da prefeitura de Salvador, a SECRI hoje faz parte do exíguo percentual de 3% (três) dos órgãos municipais brasileiros de RI que possuem equipe no patamar de 10 a 20 integrantes, já tendo mesmo aqui atingido o limite máximo desta escala.

Por outro lado, evidenciou-se claramente a lacuna de um planejamento estratégico de longo prazo definido para o mandato quadrianual, com articulação de ações que viessem a propiciar a construção de uma política externa para o município, em sinergia com os órgãos e Secretarias do sistema PMS, além da política externa federal, de acordo com as necessidades

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

do município e as oportunidades do cenário internacional. Este fato sinaliza a existência de um certo experimentalismo na atuação paradiplomática da SECRI, com tendência a uma ação de caráter mais reativo frente às demandas surgidas.

A pesquisa revelou, ademais, que o relacionamento do órgão com todas as três esferas governamentais tende a ocorrer de forma harmoniosa e satisfatória na visão da SECRI. É importante, porém, aqui ressaltar a distinta visão percebida por este estudo, que entendeu haver efetivamente uma fragilidade no apoio dado pelos órgãos federais à ação paradiplomática desta nova instância municipal. Apesar da constatação da preocupação da SECRI em reportar todas as ações realizadas à AFEPA e à SAF (esta no foco da cooperação descentralizada), os registros analisados identificaram esporádicas ações de apoio das instâncias federais à SECRI no triênio analisado.Uma ação de treinamento da equipe, realizada pela ABC, ocorreu quase dois anos de solicitação. Todo este quadro pode evidenciar uma estrutura insuficiente dos organismos federais para atender às demandas dos GNCs e prover uma capilaridade adequada do seu apoio em todo o território nacional, ou mesmo uma demonstração de reduzido interesse em estimular a aceleração do fenômeno paradiplomático desses entes subnacionais. É claro que não foi objetivo desta pesquisa analisar as relações entre a SECRI e os organismos federais na ótica destes últimos, o que poderá complementar, futuramente, a visão de conjunto sobre os problemas aqui levantados.

Assim, consoante a visão de Soldatos (1990) que categoriza as ações internacionais em cooperativas e paralelas, de acordo com a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, no caso da SECRI verifica-se a predominância de ações paralelas ou substitutivas, porém desenvolvidas em clima harmônico, sem conflitos ou oposição da esfera federal de governo quanto às ações empreendidas.

No entendimento dos resultados obtidos com a ação da SECRI, aqueles de caráter quantitativo refletem-se nos investimentos externos atraídos para Salvador no montante de cerca de US$ 343 milhões no período analisado, com base nos registros internos do órgão disponibilizados para este estudo[84], tendo sido, porém considerados na visão do órgão, que os maiores resultados não são de ordem quantitativa, porquanto se voltam para a institucionalização da área de RI em Salvador e o desenvolvimento de uma cultura de gestão

[84] De acordo com mensagem do prefeito João Henrique proferida na abertura de trabalhos do 4º período legislativo da 15ª. legislatura da Câmara Municipal de Salvador. Disponível em: <www.salvador.ba.gov.br>, acesso em: 05 mar 2008), este montante estaria na ordem de US$ 500 Milhões, cifra superior à identificada com base nos registros internos fornecidos.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

pública municipal que hoje já pensa “o internacional”, acrescentando-se ainda a troca de melhores práticas em gestão urbana que vem trazendo melhorias para a administração pública de Salvador. Importante destacar aqui a origem dos investimentos externos atraídos para o município, na sua totalidade oriundos de Portugal e da Espanha, e voltados exclusivamente ao setor imobiliário e hoteleiro. Essa articulação com o setor imobiliário e hoteleiro de grande porte pode ser uma hipótese explicativa dos baixos níveis de articulação política com os segmentos da sociedade civil organizada, a que aludimos anteriormente. Sabe-se que há forte oposição dessas organizações mais politizadas (por exemplo, as que fazem parte da ABONG – Nordeste) ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, sancionado pela prefeitura recentemente.

Já o setor náutico, prioridade do governo federal, apesar de ter sido alvo de ações do órgão, ainda não produziu frutos neste triênio, havendo expectativas de evolução das relações travadas para o desenvolvimento deste setor. Por outro lado, Salvador não desenvolveu nenhuma ação neste triênio para atrair investimentos para o setor de tecnologia de informação, outra prioridade máxima do governo, nem para os setores cosmético e têxtil, estes em segundo nível de prioridade nas políticas governamentais, o que pode ser justificado pelo estágio de início de operação, período que demanda diversas ações estruturais internas para implantação e consolidação do órgão.

Por outro lado, as dificuldades enfrentadas foram constatadas nas múltiplas evidências no decorrer dos levantamentos realizados, denotando restrições financeiro-orçamentárias, situação similar tendo sido identificada pelos setenta e um municípios adicionais integrantes do mapeamento. A dependência da vontade política e da burocracia da máquina pública no que tange aos processos ligados aos negócios internacionais de interesse do município foram também apontados como obstáculos significativos para a atuação da SECRI.

A direção da agenda do órgão mostrou-se compatível com o momento por ele vivido neste triênio, inicialmente voltando-se para a estruturação e o reconhecimento do campo de atuação das RI pelo município junto às diversas instâncias de governo e ao meio internacional. A SECRI prosseguiu com ações nos seus eixos de interesse que foram a captação de investimentos externos e a cooperação internacional no nível técnico e financeiro, além de manter o empenho no reconhecimento do órgão e na visibilidade do município. A integração regional (Mercosul) não foi foco da agenda neste período, tendo contudo existido

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

algumas iniciativas, em especial o sediamento da Primeira Conferência de Mercocidades no Nordeste.

Outro aspecto importante a notar é o conhecimento demonstrado pela SECRI na utilização do leque de ferramentas paradiplomáticas ao acesso dos GNCs (DUCHACEK 1990; SOLDATOS 1990; GARCIA SEGURA 1996; PAQUIN 2004 apud NUNES 2005), adotando, porém, com maior freqüência a participação em eventos, de caráter comercial ou social, missões comerciais e de foco social; receptivo de delegações estrangeiras; atendimento a investidores interessados; divulgação das possibilidades investimentos no município e articulação com organismos e empresas, além de formadores de opinião.

A seleção dos países ou cidades visitados esteve baseada no critério de probabilidade de obtenção de resultados no curto prazo, priorizando-se relações já iniciadas em períodos anteriores. Nos três anos analisados, os destinos escolhidos para as viagens internacionais foram as cidades de Lisboa, Porto, Barcelona, Madrid, Londres, Harbin, e o departamento de Charente-Maritime, com interesse prioritário no foco comercial e na cooperação técnica, ressaltando-se ainda que a China foi também um novo destino buscado por Salvador.

Quanto às delegações recebidas, os registros apontam, neste triênio de análise, visitas de representantes de embaixadas oriundas dos seguintes países: Tailândia, Canadá, Estados Unidos, Peru, Marrocos, França, Alemanha, Japão, Israel e Argentina, além de delegações provenientes do Reino Unido, Chile (Viña Del Mar), Espanha (Galicia), Itália (Cagliari, Ferrara e Piemonte) e da Guiana Francesa (Caiena). Vale notar ainda que, durante o receptivo de missões estrangeiras em Salvador, bem como nas missões empreendidas ao exterior com a SECRI, ocorreu com alguma freqüência a assinatura de atos internacionais, normalmente voltados para a cooperação técnica em áreas de interesse mútuo, como foi o caso da cidade de Ouidah (Benin), da região de Charente-Maritime e de Barcelona. No entanto, uma vez que o direito constitucional brasileiro não reconhece tratados internacionais celebrados pelos seus entes federados subnacionais, tais atos não produziram direitos e obrigações legais para as partes.

A atração de investimentos recebeu bem mais atenção do que a promoção comercial e turística, estas duas últimas praticamente não tendo sido focalizadas de forma direta no triênio, à exceção de co-participação em alguns eventos junto ao Promo ou por meio da participação em feiras internacionais do setor imobiliário. Por outro lado, não foram verificadas ações para melhoria de infra-estrutura para facilitar atração de investimentos e

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

implantação de empreendimentos externos, esta sendo vista por Soldados (1990) como um dos instrumentos paradiplomáticos aos quais os entes subnacionais podem recorrer.

Conforme apresentado em tópico precedente, Salvador já firmou inúmeros acordos de irmanamento com cidades em todos os continentes do planeta, desde o ano de 1962. Contudo, hoje apenas mostram-se ativos com encaminhamento ou perspectivas de ações concretas no curto prazo, aqueles celebrados com a cidade de Harbin na China, Ouidah no Benin, o Departamento de Charente-Maritime na França e, por fim, a cidade de Caiena, capital da Guiana Francesa, com o único acordo assinado neste continente no triênio em foco, porém ainda sem ações concretas.

Na cooperação atuou prioritariamente junto a outros GNCs (cidades), na cooperação bilateral com países e multilateral com organismos, em especial com Portugal, Espanha e França, tendo a Agência de cooperação espanhola AECID se destacado neste período, e na cooperação multilateral a SECRI teve como maiores parceiros o PNUD, UNFPA e a UNICEF. Quanto à cooperação com redes, verificou-se que esta ocorre ainda em caráter embrionário, havendo relação desenvolvida com apenas a rede CIDEU e a AICE, além de uma participação pontual ocorrida junto ao Programa URBal e junto à Mercocidades, sediando a Primeira Conferência no Nordeste. Por seu turno, a cooperação ofertada ainda não pode se mostrar muito frutífera visto o estágio embrionário do órgão, tendo, porém havido disponibilização das experiências de Salvador para cooperação com outros GNCs no foco do "*Combate da Discriminação e Promoção da Igualdade no Local de Trabalho*" e no Programa de combate à anemia falciforme da SMS, além de Programa de formação de professores, que envolve capacitação, informatização da matrícula em escolas públicas e mobilização de ação simultânea de paternidade responsável, este em negociação para cooperação com Luanda na Angola.

Na visão de Romero (2004), as estratégias de participação em redes de cidades e nos processos de integração regional parecem ser as que melhor respondem, em algumas regiões do mundo como o Cone Sul, aos desafios do novo marco da gestão urbana. Não obstante, a atuação de Salvador mostrou-se na direção contrária àquela preconizada pelo autor, visto que teve tímida participação em redes de cidades e sem participação efetiva nos processos de integração regional. Já quanto à tipologia de Eric Philippart (1999, *apud* Paquin, 2004) poderíamos entender a paradiplomacia exercida pela SECRI na sua categoria "*mínima*", excetuando-se porém quanto ao alcance geográfico das suas ações que suplantaram o quadro transfronteiriço; porém, convergindo com as características desta categoria paradiplomática

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

de Philippart, as ações da SECRI foram dirigidas prioritariamente para o domínio econômico, além do social e cultural, com ênfase na busca de cooperação e com ações decorrentes de políticas clássicas de irmanamentos em favor de investimentos estrangeiros e de cooperação.

De acordo com mensagem publicada no boletim mensal Mundo SECRI, a política de relações internacionais de Salvador segue a reorientação dada pelo Brasil, priorizando as relações Sul-Sul, focando o fortalecimento dos laços com a América Latina, países africanos e com alguns países da Ásia, e reforçando a política de combate à discriminação racial e a promoção da cultura e identidade do povo negro. Constata-se, contudo, que a despeito da preocupação com etnia e gênero mostrar-se fortemente presente em grande parte de ações empenhadas pelo órgão, sendo transversal a toda a sua atuação paradiplomática (o que é justificado pelo percentual de 80,9%[85] de negros e pardos presentes na população soteropolitana), as relações da SECRI com a América Latina foram exíguas no período. Por outro lado, a Ásia mostrou-se como destino de forte interesse de atuação paradiplomática do município de Salvador. De um modo geral, este estudo construiu evidências de que as ações paradiplomáticas da SECRI procuram, em parte, a convergência com a política externa no nível federal considerando os esforços do órgão municipal em empreender ações voltadas para o desenvolvimento do setor náutico, a integração das questões de raça, gênero e etnia, bem como a aproximação de relações com Harbin na China - trazendo estas prioridades do governo federal para o nível da ação paradiplomática municipal de Salvador.

Por outro lado, analisando as ações do órgão no triênio, constata-se que o mesmo adotou uma estratégia de ação direta no cenário internacional, indo em busca dos interesses do município, consoante visão de Hocking (2004), não procurando atuar indiretamente por meio de influência sobre governos nacionais. Já no foco das estratégias mais utilizadas pelas cidades na visão de Borja e Castells (BORJA; CASTELLS, 1997, apud ROMERO, 2004), verifica-se que, prioritariamente, a SECRI adotou estratégias de participação ativa na vida internacional, por meio de participação em eventos, estes tendo sido inúmeros no período analisado, tanto no foco sócio-cultural e no econômico de atração de investimentos, além de ter buscado utilizar estratégias de fortalecimento da presença direta do governo local no sistema de cooperação internacional. Não obstante a adoção de estratégias de inserção ativa na vida internacional por meio de participação em eventos, não se verificou uma estratégia delineada com ações articuladas e coordenadas que promovam a cidade de Salvador, ainda

[85] IBGE. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica. número 19, Síntese de Indicadores Sociais, 2006, p. 248. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso 06 mar 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

que esta seja um importante elemento da política exterior subnacional, conforme enfatizado por Salomón (2007). As evidências mostram que a SECRI despertou agora para esta necessidade, uma vez que passa a contemplar no seu plano de ações para 2008 um projeto de internacionalização da cidade prevendo a adoção de um novo modelo, inicialmente com base no recurso de *Film Commission*[86] em parceria com a ADESA[87].

Já no foco de estímulo ao fortalecimento dos poderes locais, a SECRI mostrou-se bastante dinâmica, tendo promovido o primeiro Fórum das Secretarias de Relações Internacionais em Salvador em junho de 2005, iniciativa que já prosseguiu com mais dois eventos nos anos subseqüentes em outras cidades, produzindo ainda um movimento de se criar uma associação dos secretários de Relações Internacionais. Outro ponto de interesse aqui é discutir comparativamente a atuação paradiplomática de Salvador com outras cidades. Os três casos de destaque de municípios brasileiros no cenário das relações internacionais, Curitiba, Porto Alegre e São Paulo, conforme apontado na literatura (FRONZAGLIA, 2004, RODRIGUES, 2004, SALOMÓN, 2007), evidenciam a possibilidade de diferentes tipos de inserção internacional a partir da adoção de estratégias distintas: no caso de Curitiba, por meio de divulgação de *best practice*[88] voltada para planejamento urbano e imagem de cidade sustentável dos trópicos; no caso de Porto Alegre, sua inserção exitosa deve-se à projeção conquistada dada pelo Fórum Social Mundial, mega evento global, além da prática de orçamento participativo, considerado *best practice* de poder local, enquanto que a cidade de São Paulo teve sua inserção internacional montada na estratégica institucional direcionada para as relações internacionais, com forte atração de fluxos de migrantes e investimentos externos.

Diferentemente dos casos acima, a inserção de Salvador no cenário internacional não parece ainda ser conduzida por uma estratégica específica traçada com ações convergentes e uma linha diretriz claramente apontada. Vistas as precárias características e as grandes necessidades do município, Salvador não conta com práticas reconhecidamente exitosas de gestão pública. A precariedade é a marca essencial, ainda nos dias de hoje, do espaço público soteropolitano, embora não se possa, evidentemente, creditar tais carências à ação ou gestão pública municipal tão-somente. Muitos dos problemas apontados (saúde pública, saneamento, educação fundamental, gestão do lixo) necessitam intervenções de grande envergadura

[86] Novo conceito de negócio que adota a utilização de obras audiovisuais na localidade visando à atração de turistas e estimular o mercado local.
[87] Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico de Salvador.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

política e de investimentos econômicos que não dependem exclusivamente da gestão pública municipal.

Não obstante tais características, o município conta com significativos atrativos naturais, forte e rica cultura miscigenada, além de um complexo arquitetônico que se constitui em um rico patrimônio histórico-cultural, que data de vários séculos. O Carnaval, com todas as suas riquezas, mas também seus paradoxos, é um fator nítido de projeção internacional de Salvador, atraindo indivíduos e grupos de várias partes do globo. Tais elementos podem ser pilares para um posicionamento ímpar do município de Salvador que, se bem potencializados, podem construir uma imagem sólida e atrativa frente à comunidade internacional, processo de construção que poderá ser iniciado com o novo projeto de internacionalização da cidade planejado para 2008.

Já o confronto de aspectos da paradiplomacia deflagrada no mapeamento dos municípios brasileiros com a ação internacional de Salvador aponta muitos elementos de similaridade. Como pontos convergentes entre Salvador e a maioria dos municípios integrantes do mapeamento estão as motivações para a atuação paradiplomática, priorizando-se o interesse na cooperação e na visibilidade e construção da imagem do município. Também se mostraram similares as ferramentas paradiplomáticas mais utilizadas,, com a celebração de acordos de cooperação e convênios de irmanamentos e a participação em conferências internacionais. Já a participação em redes transnacionais (em especial a Rede Mercocidades), que foi uma das ferramentas paradiplomáticas mais utilizadas pelos municípios mapeados (90%), não foi praticamente utilizada pela SECRI, o que foi justificado internamente pela restrição de recursos do órgão para responder aos valores das cotas para esta participação. De fato, um aspecto que chama a atenção é a incipiente participação de Salvador nos processos de integração regional (Mercosul) que se mostrou surpreendentemente divergente da grande maioria dos outros setenta e um municípios pesquisados no mapeamento realizado.

Outro ponto de interesse a mencionar neste trabalho é quanto às cidades de interesse para os acordos de irmanamento e de cooperação que proliferaram entre os pesquisados. De forma convergente, foi de interesse da maioria, inclusive de Salvador, celebrar acordos com cidades situadas na Ásia, mais precisamente na China e no Japão, além da Europa. Isso é também reflexo do histórico de irmamentos existentes, em boa parte voltados para o continente europeu. A Ásia (e a China em particular) é a novidade do momento. Por outro

[88] Este termo é aqui adotado no sentido de práticas consideradas exitosas pelos próprios municípios. Estamos conscientes do aspecto crítico em relação ao uso e abuso do termo pela cooperação internacional.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

lado, um alto número de pesquisados no mapeamento indicou desenvolver muitas ações de cooperação e acordos de irmanamento com cidades da América do Sul e da América do Norte, no sentido oposto à realidade apontada por Salvador, cujas ações não buscaram esta direção.

Por fim, um ponto que se mostrou divergente entre a visão dos gestores de RI do município de Salvador e dos demais municípios pesquisados refere-se às relações com as três esferas do poder no nível nacional. Enquanto Salvador considerou muito boas suas relações com as esferas municipal, estadual e federal, a maioria dos municípios mapeados apontaram grandes dificuldades nestas relações, indicando a inexistência ou apenas a pontualidade de intercâmbios mais fecundos. No caso, por exemplo, da esfera federal, 59% dos pesquisados consideram a relação com estes órgãos apenas pontual (caráter reativo), 24% indicam inexistência de qualquer relação nesta esfera e apenas 17% dos municípios indicaram a relação satisfatória, de caráter sistemático e cooperativo. Na esfera estadual este índice reduziu-se para 13%.

A visão dos resultados e benefícios alcançados assemelhou-se fortemente entre os municipios participantes do mapeamento e Salvador, considerando a cooperação, a visibilidade e imagem e a atração de investimentos como seus maiores resultados, ainda acrescentando aqui a maior importância atribuída às relações internacionais, corroborando com o “pensar o internacional” citado pela SECRI.

Por fim, a análise do primeiro triênio de ação paradiplomática do município de Salvador permite-nos constatar que, embora haja diversos pontos de melhoria que podem ser trabalhados doravante pelo órgão, um grande passo já foi aqui dado com a busca do desenvolvimento de ações coordenadas nesta instância, suplantando o momento precedente do município, quando ações internacionais ocorriam de forma isolada e esporádica, sem coordenação e, conseqüentemente, sem a possibilidade de criação de sinergias políticas e administrativas. Com a expectativa eleitoral para este ano de 2008, espera-se que seja dada seqüência às iniciativas empreendidas durante a gestão no primeiro quadriênio de ação coordenada do município no campo das RI, visando à institucionalização e à perenização das ações e parcerias desenvolvidas neste período. Acredita-se que somente por meio de um processo de institucionalização das ações internacionais do Município de Salvador, seja possível construir, futuramente, esferas públicas democráticas de debate sobre as prioridades estratégicas, envolvendo mais amplos setores não-governamentais, universitários e associativos soteropolitanos.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No mundo contemporâneo, verificam-se evidências múltiplas de que a política exterior escapa cada vez mais das mãos do Estado central, em especial como decorrência dos processos de globalização e da crise do Estado-nação, o que engendra uma crescente entrada em cena dos entes subnacionais como novos atores no sistema internacional. Keating (2000) chama a atenção para este vazio deixado hoje pelo Estado-nação, afirmando:

> [...] Por todo ello, los gobiernos nacionales ponen más énfasis en la competitividad nacional y menos en el equilibrio regional, dejando que este vacio lo llenen los gobiernos subestatales. Este declive en la función mediadora de los Estados expone a las regiones más directamente a los efectos de la economía global, y les fuerza a buscar oportunidades para actuar dentro de él así como dentro de los emergentes régimenes transnacionales (KEATING, 2000, p.14).[132]

Destarte, o Estado perde o seu monopólio da ação internacional e do controle incondicionado de seu território em termos de ação política. A entrada quantitativa e qualitativamente densa dos governos subnacionais na definição das agendas internacionais evidencia uma nova geografia do poder, onde as localidades ascendem como centros de decisão e voltam-se para a sua inserção internacional visando à atração de investimentos, à promoção do bem-estar social e ao seu próprio desenvolvimento. Configura-se, assim, uma nova relação entre o Estado-nação e o território subnacional, onde este último se constitui agora em um novo ator do desenvolvimento. A ação internacional dos municípios levanta questionamentos adicionais quanto ao princípio da soberania, principal fundamento do federalismo e da própria ordem internacional clássica.

Este estudo realizou uma incursão exploratória nas ações internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros com aptidão *a priori* para uma inserção no cenário externo, em função de características consideradas pela autora como propulsoras deste movimento para a

[132] "[...] por tudo isso, os governos nacionais põem mais ênfase na competitividade nacional e menos no equilíbrio regional, deixando que este vazio seja suprido pelos governos subestatais. Este declínio na função mediadora dos Estados expõe as regiões mais diretamente aos efeitos da economia global, e os força a buscar oportunidades para atuar dentro dela, bem como dentro dos regimes transnacionais" (tradução nossa).

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

internacionalização. O trabalho investigou esta realidade a partir do marco da globalização e buscou responder às questões formuladas na matriz de análise preliminarmente exposta na introdução (Quadro I.1), organizada em torno de três dimensões, quais sejam: a dimensão institucional, a técnica e a dimensão política. A proposta desta matriz visou a produzir elementos de resposta para a questão originária de partida, a saber: *Como as entidades subnacionais brasileiras, e mais particularmente os municípios, vêm desenvolvendo suas estratégias de inserção no sistema internacional desde o início dos anos 1990?*

Com base na referida matriz, a pesquisa conduziu-se para o entendimento das motivações preliminares, estrutura organizacional, estratégias e ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos entes subnacionais municipais, bem como para os resultados e benefícios obtidos com esta atuação, além do entendimento do tipo de relações travadas por estas estruturas com as diversas esferas de governo e com a Academia. Adicionalmente, o estudo perquiriu as dificuldades enfrentadas e desafios futuros na visão dos gestores dos órgãos municipais que tratam das questões internacionais.

Pressupostos e resultados

As análises desenvolvidas com base nos resultados obtidos na pesquisa comprovaram certos pressupostos que foram base para o desenvolvimento do estudo. No entanto, alguns dos pressupostos, como veremos a seguir, suscitaram fortes questionamentos. Quanto às motivações, a pesquisa indicou que a paradiplomacia vem sendo desenvolvida com interesses prioritários no campo econômico, cultural e social, procurando oportunidades de desenvolvimento e soluções para aspectos críticos do gestão urbana enfrentados pelos municípios. Tais resultados corroboram o primeiro pressuposto delineado para o estudo, bem como a visão de Duchacek (1990), um dos precursores de pesquisas nesta área, o qual enfatiza que motivações de ordem política surgem especialmente no caso de entes subnacionais de caráter secessionistas, voltando-se as motivações, nos demais casos, para as duas vertentes de ordem técnica e econômica.

Por outro lado, o segundo pressuposto indicativo de que as cidades brasileiras de médio e grande porte e aquelas com vocação turística vêm mobilizando esforços no sentido de desenvolver ações de inserção no sistema internacional não foi plenamente comprovado pelo estudo. De fato, a pesquisa evidenciou que quase 40% dos municípios não atuantes em RI possuem população igual ou superior a 500 Mil habitantes (cf. Apêndice A, fonte: IBGE-

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Censo 2000). Este número constituiu-se na linha de corte do critério populacional adotado pela pesquisa, considerando-se que a partir deste patamar estariam os municípios de médio e grande porte, os quais tenderiam a complexificar o aparato estatal com o aumento populacional, incorporando novas funções de natureza internacional. De fato, na direção oposta, quase 60% dos municípios que desenvolvem uma atuação paradiplomática hoje possuem uma população inferior a 500 Mil habitantes, embora tenham preenchido outros critérios para sua inclusão na pesquisa.

Este quadro evidencia que o volume populacional pode operar, mas não inequívoca e unicamente, como fator que conduza um município a buscar estruturar a sua inserção internacional, havendo outros fatores que, conjuntamente, vêm mobilizando municípios brasileiros para este objetivo.

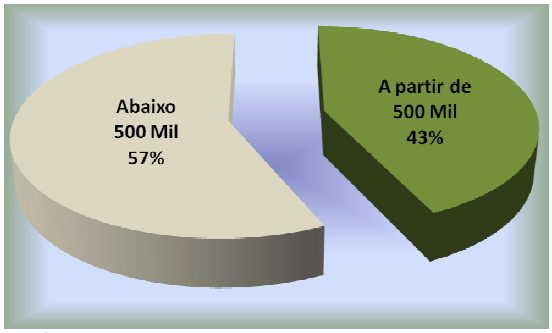

Gráfico 5.1 - População dos Municípios com atuação internacional Base: 51 respondentes
Fonte: Censo IBGE-2000

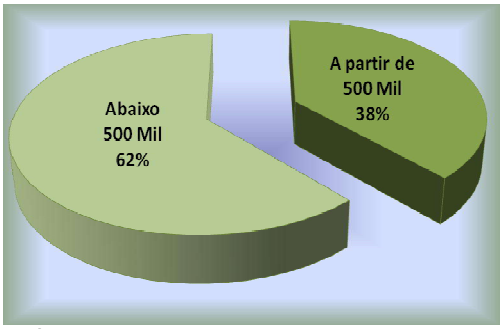

Gráfico 5.2 - População dos Municípios não atuantes em RI Base: 21 respondentes
Fonte: Censo IBGE-2000

O pressuposto que indica que os municípios brasileiros que possuem atuação paradiplomática tendem a conceber e a implementar estruturas institucionais diretamente responsáveis pelas relações externas no aparato público municipal mostrou-se legítimo. No entanto, a tendência não se mostrou elevada, vez que dentre os municípios ativos nas RI, o volume daqueles que possuem alguma estrutura (ainda que incipiente) não se apresentou muito superior à metade do universo.

Quanto ao pressuposto que considera que os municípios brasileiros com estruturas institucionais próprias voltadas para sua atuação paradiplomática buscam desenvolvê-las em diálogo e convergência com a esfera nacional, este estudo não considera ter obtido subsídios suficientes para comprová-lo ou contradizê-lo. Entretanto, a qualidade e a intensidade da relação dos órgãos municipais voltados para sua atuação paradiplomática com as demais instâncias governamentais deixam sinais bastante claros da existência de possibilidades de conflito e de não alinhamento da ação internacional entre as distintas esferas de governo. Os

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

municípios possuidores de uma instância responsável pelo tratamento das relações internacionais consideraram, na sua maioria, que a relação com o governo federal é incipiente, com 25% deles apontando mesmo inexistência de relação com o Itamaraty e quase 58,62% indicando a presença de relações apenas pontuais, em situações como celebração de convênios ou mera participação em eventos.

Vale notar aqui dois pontos de interesse identificados por este estudo, frente à análise da convergência da ação paradiplomática municipal com a esfera nacional. Visto o interesse da política externa do atual governo na relação com a Ásia (eixo Sul-Sul), com destaque para a China (país que faz parte do BRICs[133]), este país vem sendo buscado pelos governos subnacionais de forma recorrente, sendo Salvador um destes exemplos, desenvolvendo e aprofundando relações com Harbin, inicialmente no foco cultural, mas já delineando as possibilidades de acordos de cooperação técnica na área tecnológica. No sentido oposto, a iniciativa do IBAS[134] não se mostrou convergente nas ações paradiplomáticas dos municípios brasileiros pesquisados, tendo havido uma citação pontual do município de São Gonçalo no Rio de Janeiro que mantém relações cooperativas com a Cidade do Cabo na África do Sul. Tampouco houve qualquer município que indicou desenvolver ações paradiplomáticas com a Índia.

Após a análise dos resultados que sugerem explicações e posições frente aos pressupostos iniciais da pesquisa, é essencial ressaltar que, diante do amplo quadro obtido acerca da paradiplomacia desenvolvida pelos principais municípios brasileiros na atualidade, o estudo conclui apontando a existência de uma franca mobilização dos entes subnacionais municipais nas relações internacionais. Cerca de 70% dos municípios pesquisados atuam neste cenário, ainda que exista clara assimetria entre eles quanto às motivações, à forma, intensidade, dificuldades percebidas e ao estágio em que se encontram hoje no desenvolvimento de suas estratégias e ações internacionais.

---

[133] As possibilidades de crescimento da economia mundial para as próximas décadas são vistas como residindo principalmente em alguns poucos países menos desenvolvidos, aludindo-se aos quatro principais países emergentes do mundo, Brasil, Rússia, Índia e China (BRICs), um potencial para "mudar o mundo" tanto pelas ameaças quanto oportunidades que estes cinco países representam, do ponto de vista econômico, social e político. Fonte: <http://brics.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em 16 de março de 2008.

[134] O Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul – IBAS foi criado em 2003, com interesse estratégico relativo à coordenação e cooperação entre países em desenvolvimento, constituindo-se em uma inovação em termos de cooperação internacional por ser uma aliança trilateral com ênfase no aumento do diálogo político entre os três países e busca de resultados concretos na promoção do desenvolvimento via cooperação Sul-Sul. Fonte: http://www.mct.gov.br. Acesso em: 1º de dezembro de 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

As disparidades regionais presentes no território brasileiro influenciam diretamente a realidade paradiplomática municipal deflagrada pela pesquisa, desde o aspecto da localização dos aparatos governamentais criados para o tratamento das questões internacionais (fortemente predominantes no eixo Sul-Sudeste, detentor de 76% das instâncias municipais), até a qualificação das estruturas orgânicas, seu *status* no sistema público municipal e a intensidade da atuação internacional desenvolvida. A consideração de Soldatos (1990), que enfatiza que os municípios que mais intensamente atuam na direção do cenário externo buscam criar mecanismos institucionalizados voltados para esta finalidade, encontrou apoio nos resultados deste trabalho.

O estudo identificou ainda diferenças acentuadas na intensidade e na aparente maturidade da atuação externa dos grandes municípios e das maiores capitais frente aos demais municípios selecionados para a pesquisa com base em outros critérios. Houve, porém, municípios de pequeno porte que evidenciaram uma atuação internacional dinâmica, a exemplo de Foz do Iguaçu (com 258.389 habitantes[135]) que apresentou uma mobilização internacional intensa, propulsionado pelo seu perfil de município fronteiriço e pelo processo de integração regional. Outro exemplo de destaque é o município de Santa Maria, que com apenas 243.396[136] habitantes, mas possuindo uma universidade de relevância nacional, apresenta uma veemente atuação paradiplomática, apesar de atuar com restrita estrutura e recursos escassos. Esta realidade revelada pela pesquisa vem comprovar a validade dos fatores *a priori* considerados como propulsores naturais para uma atividade internacional dos municípios, tendo estes se constituído nos critérios para seleção daqueles a serem pesquisados (*cf.* fluxo apresentado Capítulo I, Figura I.2).

Os aparatos municipais voltados para a atuação paradiplomática

É relevante ainda o fato trazido à tona pelos resultados desta pesquisa no que tange à patente e crescente implantação de instâncias públicas municipais com atribuições no campo da internacionalização, a exemplo de Assessorias, Coordenadorias, Diretorias e Secretarias. Esta intensificação acentuada do aparelhamento da máquina pública municipal para a atuação paradiplomática verificou-se a partir do ano 2004, ampliando-se exponencialmente e atingindo em 2005 o seu limiar máximo desde o marco inicial do fenômeno da paradiplomacia no Brasil. Presencia-se, assim, no ano de 2005, o surgimento de quase 40%

[135] Fonte: Censo IBGE 2000.
[136] Ibidem

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

dos atuais órgãos nos municípios pesquisados, o que parece motivado pela nova perspectiva trazida com a política externa do governo Lula, empossado no ano de 2003, além dos fatores decorrentes dos processos de globalização, tais como a urbanização, a erosão do princípio da soberania, o desenvolvimento das redes de cidades, os fluxos internacionais de negócios e informação, a interdependência complexa entre os níveis global, micro-regional e macro-regional, a tendência de domesticação da política externa, entre outros. Soldatos (1990) chama, além disso, a atenção para o fenômeno do "*me-tooism*" ("eu também quero"), mimetismo provocado pelo exemplo de algumas unidades subnacionais cujos passos seriam seguidos por outros governos municipais, o que pode também ter contribuído para este incremento acentuado de implantação de aparatos deflagrada entre os municípios brasileiros.

Como confirmou esta pesquisa, o município que trilhou de forma precursora o caminho institucionalizado da paradiplomacia (a primeira ainda no século XX) foi o Rio de Janeiro com a estruturação da sua área de relações internacionais em 1986, seguido de Porto Alegre (1993), Campinas (1994), Santo André (1997) e Vitória do Espírito Santo (1998). Diferentemente do que se poderia esperar do pioneirismo do município de São Paulo em tantos campos econômicos, científicos e tecnológicos, sua estrutura com a atribuição precípua de desenvolver suas relações internacionais se deu tão-somente no ano de 2001.

Apesar da constatação da disseminação da prática paradiplomática no Brasil, não se trata de uma matéria sumamente institucionalizada e, portanto, verifica-se que não há uma homogeneidade na forma de condução do assunto pelos entes subnacionais, havendo uma dispersão no que tange às diferentes formas de estrutura e de organização da área. Levantamos como hipótese explicativa que tal definição depende provavelmente dos interesses de cada região, do perfil político do estado e do partido político que se encontra no poder. Destarte, a pesquisa identificou uma diversidade de estruturas municipais voltadas para o tratamento da paradiplomacia, a exemplo de Secretarias, Secretarias adjuntas, Assessorias, Coordenadorias e Diretorias, além de unidades integrantes de órgãos voltados ao comércio exterior ou internacional. Não obstante a corrida para a criação de aparatos administrativos para a ação internacional dos municípios, o estudo apontou que 43% dos municípios pesquisados desenvolvem paradiplomacia sem contar com nenhuma estrutura orgânica específica para tal, atuando sob a égide de outros órgãos municipais.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

A presença de gestor municipal em evento voltado para relações internacionais, critério responsável pela inclusão do município de Jacareí na pesquisa[137], comprovou a consideração preliminarmente feita de que a presença de representantes municipais em eventos internacionais é indicador a ser seguido para analisar a atuação externa destes municípios. De fato, Jacareí mostrou-se desenvolvendo franca atividade no cenário externo (ainda que sem um aparato na sua máquina municipal voltado para o tratamento específico das questões internacionais) conforme elucidam os fatos: participa da Rede 10 da Urbal, tendo coordenado projetos; é associado à Rede Mercocidades, da qual assumiu a sub-coordenação das Unidades Temáticas de Desenvolvimento Econômico Local e de Desenvolvimento Social, em 2006 e 2007; está inserido no 100 Cittá (Itália); no grupo de trabalho (GT) de Economia Solidária com a França, desde novembro de 2007; está integrado na discussão de RI da Secretaria de Relações Internacionais do PT em São Paulo e estará coordenando a Unidade Temática de Desenvolvimento Social em 2008.

Além dos exemplos anteriores, Jacareí atua na área de cooperação com a Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense - CIDA, com a qual possui um projeto aprovado em janeiro de 2007, já em execução e com previsão de término em março de 2009, além da cooperação com subsídios da Comissão Européia, tendo ainda o município passado a fazer parte da Câmara Ítalo Brasileira em outubro de 2007. Por fim, o Prefeito do município é membro do Conselho de Mercocidades desde o ano de 2007 e indica que continuará a sê-lo em 2008. Esta pujante atuação internacional de Jacareí no estado de São Paulo, sob os auspícios da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, mais uma vez comprova a intensa mobilização dos entes subnacionais municipais brasileiros, ainda que sem o devido aparelhamento da máquina pública para tal.

A pesquisa constatou ainda que os motivadores para a criação de órgãos municipais para o tratamento das relações internacionais foram prioritariamente o interesse na visibilidade externa do município, na cooperação técnica e na atração de recursos internacionais públicos. Em um segundo patamar de motivações mostrou-se a busca de soluções para problemas do município, além da promoção cultural, a atração de investimentos privados e, por fim, o fomento do comércio exterior. Estes fatores motivacionais para a inserção internacional dos municípios brasileiros mostraram-se assim voltados às três categorias anteriormente discutidas no Capítulo 2, quais sejam, econômicas, culturais e, em

[137] Jacareí não atendeu a nenhum dos seis critérios iniciais definidos para participação na pesquisa, conforme

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

um grau de bem menor intensidade, para novos temas da agenda internacional, citando-se aqui o tratamento de questões de eqüidade racial e de gênero e de questões ambientais.

Por outro lado, estas estruturas criadas mostraram-se em grande parte ainda bastante incipientes, com baixa autonomia e reduzido *status* no sistema municipal, além de atuarem predominantemente com parcos recursos de toda ordem, não apenas financeiro-orçamentários e infra-estruturais, mas também recursos humanos. Exceções aqui precisam ser notadas com órgãos criados há mais de uma década, como é o caso do Rio de Janeiro (1986), de Porto Alegre (1993), de São Paulo (2001) e ainda de Campinas (1994) que exibem estruturas mais amplas e maduras e detentoras de um *status* de maior autonomia no sistema das suas respectivas prefeituras. Há ainda exemplos de instâncias que, apesar de possuírem uma década ou mais de existência (como são os casos da Assessoria de RI do município de Vitória do Espírito Santo, criada em 1998, e da Diretoria de RI de Santo André, criada em 1997), apresentam estruturas ainda bastante limitadas, com carência de autonomia e recursos.

Agendas e ferramentas paradiplomáticas municipais

As agendas dos órgãos municipais brasileiros voltados para as RI mostraram-se dirigidas prioritariamente para os eixos da cooperação técnica, de intercâmbios e da participação em redes e em processos de integração regional. Também o assessoramento ao prefeito e missões, bem como o desenvolvimento social e ambiental mostraram uma significativa parcela de relevância da agenda externa municipal, além de ações voltadas para a projeção internacional do município e para a sua participação em processos decisórios internacionais. Acrescem-se ainda o foco do desenvolvimento econômico e da coordenação das ações internacionais de outros órgãos e secretarias municipais, além da captação de recursos, estes últimos apontados como as ações paradiplomáticas desenvolvidas em menor intensidade frente às demais disponíveis no catálogo de ferramentas da paradiplomacia.

Tal configuração da agenda temática da paradiplomacia municipal no Brasil deve-se, pensamos, a uma série de fatores. Em primeiro lugar a fragilidade da gestão urbana e a criticidade de problemas sociais e econômicos vivenciados por grande parte dos municípios brasileiros, gera um forte interesse destes na cooperação e nos intercâmbios frente a experiências exitosas de outros municípios, bem como nos acordos de irmanamento; a

---

fluxo apresentado no Capítulo I (Figura I.2) que trata da metodologia adotada na pesquisa.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

participação em redes também responde por estes interesses, visto que dentro das redes identificam-se soluções para problemas urbanos e possibilidade de ajuda mútua entre os GNCs. Já o fato de os processos de integração regional ocuparem fortemente a agenda internacional dos GNCs brasileiros na esfera municipal parece indicar, junto com outros movimentos dos entes subnacionais na América Latina, já apontados precedentemente, um interesse na ampliação da "voz" da paradiplomacia no nível do bloco, e na concertação nesta esfera em âmbito supra-nacional.

Os resultados das ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos GNCs corroboram com a visão de Salomón (2007) quando chama a atenção para os instrumentos utilizados pelos governos locais, indicando que estes apresentam uma grande facilidade de formar redes e que a irmanação de cidades e o intercâmbio de "boas práticas" de gestão urbana estão dentre as práticas próprias institucionalizadas por esta instância de governo e mais utilizadas nas suas interações internacionais. Também se confirmam aqui as leituras de Soldatos (1990) e Duchacek (1990), uma vez que prevalecem ações de participação em redes transnacionais, em especial a Mercocidades (participação esta que vem sendo realizada pela grande maioria dos municípios em foco), além de participação em conferências e em esquemas e programas de cooperação, citando-se adicionalmente a criação de órgãos específicos para tratamento dos assuntos internacionais, mecanismo adotado por 41% dos municípios pesquisados.

É interessante notar que os municípios demonstraram utilizar mecanismos de atuação paradiplomática que não exijam elevados recursos financeiros, não havendo nenhum deles que indicasse a abertura de escritórios internacionais de representação, nem tampouco a manutenção de adidos regionais nas embaixadas nacionais, nem por parte dos municípios que já apresentam uma maturidade na sua paradiplomacia, como é o caso do Rio de Janeiro, de São Paulo e ainda de Porto Alegre, não havendo projeto definido para tal. Isto pode ser explicado pelo fato destas últimas ações citadas demandarem maior experiência e maturidade das instâncias de RI na atuação paradiplomática, o que ainda não se verifica em um momento embrionário de inserção internacional da grande maioria delas, bem como à escassez de recursos com as quais estas convivem, conforme identificado anteriormente por este estudo.

Frente à missão dos órgãos de RI e à sua característica de órgãos "meio", um aspecto que se mostra surpreendente é que a coordenação das ações internacionais de outros órgãos e secretarias municipais pelas instâncias responsáveis pelo tratamento destas questões nesta esfera de governo, não venha ocupando grandes espaços nestas agendas, não se configurando,

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

portanto em uma coordenação adequada ao processo, o que corrobora com o que já havia sido constatado na análise das relações e articulações da instância de RI dentro desta esfera municipal. Uma hipótese explicativa que poderia aqui ser levantada é que vários fatores podem estar contribuindo para esta realidade, estes provavelmente ligados a: incipiência da grande parte das estruturas municipais, com equipes subdimensionadas e muitas vezes pouco qualificadas; carência de recursos infra-estruturais, incluindo-se aqui plataformas integradas de automação e informação, por exemplo, que poderiam favorecer a integração de órgãos; além de uma possível legitimação reduzida destas instâncias frente ao aparato da máquina pública desta esfera, devido ao caráter recente da grande maioria das instâncias de RI. Destarte, esta situação constatada pela pesquisa aponta para a dificuldade ou mesmo impedimento, neste contexto, de realização de ações municipais articuladas no plano externo que possam evoluir no sentido de definição de uma política externa municipal.

Estratégia municipal da atuação paradiplomática: principais projetos e desafios

Mais um ponto de interesse do estudo dirigiu-se para o entendimento da formulação estratégica norteadora da atuação paradiplomática municipal, tendo o estudo evidenciado uma tendência a ações de caráter mais imediatista, do tipo *stop and go*, termo emprestado de Vigevani (2006). Na grande maioria dos municípios não ocorre uma formulação estratégica para ações articuladas e tampouco se mostrou uma preocupação com uma visão de longo prazo. Menos de um quarto dos órgãos indicou a realização de um planejamento estratégico efetivo.

Em alguns casos verificou-se a eliminação de órgãos voltados para o tratamento de questões internacionais com a mudança política de governo, corroborando com o problema da descontinuidade das ações, característica ameaçadora no sistema público, ainda que se trate de órgãos cuja necessidade venha sendo vista pelos gestores como crescentemente importante no contexto atual, conforme apontado pela pesquisa.

Um ponto positivo que o estudo revelou diz respeito aos resultados e benefícios a partir da atuação paradiplomática dos municípios. Como principais resultados alcançados na visão dos gestores dos órgãos de RI, o estudo apontou a obtenção de cooperação técnica que se constituiu no resultado mais citado pelos gestores, seguido de perto pela visibilidade e reconhecimento do município no nível nacional e internacional. Foram também apontados como resultados significativos, a captação de recursos financeiros e a atração de investimentos, seguidos da conscientização local da importância das relações internacionais e

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

da troca de experiências. O aprofundamento do processo de integração regional (Mercosul) e o impacto no desenvolvimento econômico foram resultados apontados em último lugar, conforme indicado pelos gestores participantes da pesquisa. Por outro lado, o acanhado resultado apontado no foco do desenvolvimento econômico pode ser decorrente da recente da atuação paradiplomática da grande maioria dos órgãos pesquisados, o que poderia ainda não ter produzido frutos nesta direção, vez que as ações internacionais carecem de tempo para produção dos resultados mais conccretos, a exemplo do estabelecimento de instituições para a condução de relações internacionais, da celebração de acordos de irmanamento de cidades, da cooperação financeira e técnica e da atração de investimentos, dentre outras.

Os principais projetos considerados exitosos pelos gestores dos órgãos pesquisados centraram-se no eixo social/cultural (com mais de 40% das respostas), seguido do eixo da cooperação técnica e dos irmanamentos com cidades. O município de Salvador, de forma única, apontou como projeto de maior êxito a implantação da instância municipal voltada para as relações internacionais, indicando que esta vem sendo inspiradora da criação de novas estruturas em diversos municípios brasileiros, ainda que a referida instância esteja em processo embrionário de implantação e consolidação.

Um aspecto fundamental refere-se à constatação dos gestores quanto à ampliação da valorização da área de relações internacionais e da sua importância para o município, o que se mostra refletido na otimização das suas estruturas, no que se refere às equipes e às questões de recursos materiais e infra-estruturais, bem como ao incremento do grau de autonomia dos órgãos e da ascensão destes para posições hierarquicamente superiores no aparato público municipal.

As dificuldades identificadas pelos gestores para o cumprimento da missão dos órgãos municipais de RI foram inúmeras. No nível político, as principais dificuldades relacionaram-se com a pouca importância conferida à paradiplomacia, à fragmentação das ações de RI dos órgãos municipais e à falta de autonomia dos órgãos municipais responsáveis pelas relações internacionais, além da burocracia presente no setor governamental, acrescentando-se a isto questões político-partidárias e inadequações de legislação fronteiriça. Como dificuldades percebidas em outros planos, os maiores obstáculos aflorados espontaneamente estiveram ligados às restrições de recursos financeiros e orçamentários, bem como à precariedade da infra-estrutura dos órgãos.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Assim, de forma coerente com as dificuldade enfrentadas e apontadas pelos gestores municipais pesquisados, entre os desafios principais para as instâncias de RI nesta esfera foram indicados os seguintes: a captação de recursos financeiros e orçamentários; o alinhamento político entre as diversas esferas frente às ações internacionais, a institucionalização e o planejamento estratégico coordenado; a criação de órgãos no *status* de secretarias autônomas de RI com infra-estrutura adequada; além do desenvolvimento e consolidação de parcerias com órgãos internacionais e a superação dos obstáculos para uma efetiva integração regional. Adicionalmente, foi ainda vista como desafiadora a identificação de soluções e de oportunidades de desenvolvimento para o próprio município.

Relações dos municípios com outras esferas de governo

No caso brasileiro, mostrou-se especialmente preocupante a relação que hoje se verifica entre as entidades subnacionais municipais e o governo federal (Itamaraty), além das instâncias estaduais. Ainda que na esfera estadual alguns estudos (NUNES, 2005; RODRIGUES, 2004) apontem para casos em que ocorre uma estreita sintonia e cooperação entre a instância federal e estadual no campo das relações internacionais, a exemplo do Rio Grande do Sul e do Paraná, o mapeamento dos municípios brasileiros que desenvolvem atuação paradiplomática apontou em sua grande maioria, a existência de precariedade nas relações para com o governo central. Esta foi considerada como incipiente com 25% dos órgãos apontando inexistência de relação com o MRE-Itamaraty e quase 58,62% indicando a presença de relações apenas pontuais, em situações como celebração de convênios ou mera participação em eventos. Tal precariedade avança ainda nas relações dos governos subnacionais municipais para com o governo estadual, também tendo sido evidenciada uma fraca relação para com outros órgãos do próprio sistema municipal.

Corroborando com a visão de Rodrigues (2004), o quadro evidencia a carência de mecanismos de relações intergovernamentais. No nível horizontal – a Frente Nacional de Prefeitos mostrou-se uma tentativa de criar este mecanismo de maneira ágil, e a Rede Mercocidades de certa forma busca cumprir este papel. No entanto, o autor enfatiza que há uma grande lacuna no Brasil no que tange a um mecanismo vertical de interlocução entre a União, Estados e Municípios. Além disso, mesmo frente à constatação da ampliação da valorização da área de relações internacionais dos municípios, não há indícios de perspectiva de participação dos governos subnacionais municipais no processo de formulação da política externa nacional, vez que não há mecanismos que promovam a concertação entre as várias

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

esferas de governos voltados para esta finalidade, contrariamente a outros Estados federais onde há canais institucionalizados para este objetivo, como são os casos da Alemanha e da Áustria, dentre outros, como apresentamos no capítulo 2.

Há que se ressaltar a iniciativa federal, promovida pelo MRE em Brasília no mês de agosto de 2006, que representou o Primeiro Encontro de Negociações Internacionais de estados e municípios realizado, já com previsão de realização de um segundo evento. Durante este encontro, muitos Municípios mostraram estar se envolvendo nesta área. De acordo com o então embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao MRE, Jerônimo Moscardo[138], o objetivo do encontro foi aproximar o trabalho do ministério dos estados e municípios, objetivando dar conhecimento aos gestores subnacionais do que tem sido feito pelo ministério e como eles podem participar desse processo.

> É preciso que os municípios tomem consciência que eles estão envolvidos na ação internacional, que o local está ligado ao global, pois hoje qualquer negociação internacional interfere na agenda do município brasileiro", explicou no evento No encontro, foram apresentadas as negociações feitas pelo ministério nas áreas comercial, cultural e de meio ambiente. [...] Acho que a legitimidade nossa como negociador, como Ministério das Relações Exteriores, aumenta na medida em que tenhamos o aval, o endosso, o conhecimento e a informação da parte dos representantes dos estados e municípios. Os resultados das decisões e acordos do governo brasileiro com outros países influenciam a vida da população de todos os municípios brasileiros [...].

Destarte, o objetivo do evento parece evidenciar mais o interesse do governo em fornecer diretrizes, tomar conhecimento e promover um controle sobre as atividades internacionais que vêm sendo desenvolvidas pelos entes subnacionais, não se constituindo o encontro em um prenúncio de institucionalização de um canal que vise ao envolvimento subnacional no processo de formulação da política externa do País.

Esta constatação, ainda que subsidiada por evidências claras, pode ser passível de alguma relativização frente à iniciativa recente da instituição do Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (CAF), pelo Decreto nº 6.181, de 03 de agosto de 2007, como órgão consultivo da Presidência da República, medida que parece refletir o interesse do governo federal em aproximação da instância municipal. Criado no primeiro mandato do governo Lula, além do governo federal, o comitê é composto por três entidades que representam os municípios: Associação Brasileira de Municípios (ABM); Confederação Nacional de Municípios (CNM); e Frente Nacional de Prefeitos (FNP). O objetivo do Comitê de

[138] Conforme matéria publicada no site < http://www.cnm.org.br>. Acesso em 10 mar 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Articulação e Pactuação Federativa é “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas”[139].

Por outro lado, verificam-se movimentos coletivos em concertação da instância subnacional nos níveis global, regional e nacional, nos quais os municípios brasileiros se mostram atuantes, o que evidencia um movimento de luta do poder subnacional em busca de legitimação de suas ações externas, bem como de articulações frutíferas entre instâncias subnacionais, incluindo aqui a construção de redes de cooperação. No nível internacional, pode-se citar o Fórum de Autoridades Locais, realizado anualmente, que teve sua criação pela Prefeitura de Porto Alegre, em função do marco do Fórum Social Mundial de 2001, tendo a primeira edição ocorrido no Brasil, na cidade de Porto Alegre e a sétima edição em Nairóbi no Quênia, contando com presença de prefeitos de diversas cidades de países dos vários continentes. O FAL, organizado no bojo dos processos políticos do Fórum Social Mundial, tem como fundamento o reforço à importância das cidades como espaços democráticos legítimos a serem valorizados pela luta contra a desigualdade[140]. Entre as suas conquistas está a criação de uma Rede de Cidades pela Inclusão Social (constituída pela fusão da Federação Mundial das Cidades Unidas – FMCU – com a União Internacional das Autoridades Locais – IULA)[141]. O Fórum de Autoridades Locais, através da Rede de Cidades pela Inclusão Social, acredita poder buscar uma globalização alternativa através do poder das cidades e do desenvolvimento e articulação destas aos movimentos sociais[142].

Já o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, instituição de âmbito regional latino-americana, foi criado no ano de 2004 e entrou em atuação em janeiro de 2007, com o objetivo de constituir-se em um canal de

---

[139] Texto original do decreto obtido no Índice Fundamental do Direito. Disponível em: http://www.dji.com.br/ decretos/. Acesso em: 02 dezembro de 2008.

[140] Conforme Carta de Porto Alegre, da ocasião do I FAL, em 2001: "O Fórum de Autoridades Locais, em Porto Alegre, integrado ao Fórum Social Mundial, onde se afirma que 'Um Outro Mundo é Possível', vem contribuir com políticas públicas que se contrapõem às desigualdades, geradas pelos modelos econômicos hegemonizados pela globalização. Desta forma podemos afirmar que 'Um Outro Mundo é Possível, e Ele Começa nas Cidades'".

[141] O FAL nasceu com o intuito de trabalhar, através de formas organizativas flexíveis, pelos objetivos explicitados na Declaração de Porto Alegre, deliberada pelas autoridades locais durante o I FAL. Faz parte dos objetivos, entre outras questões, o reconhecimento do direito à cidadania de novos espaços públicos, combate à pobreza urbana e seus derivativos, desenvolvimento econômico e colaboração dos entes locais com organizações não-governamentais como forma de potencializar iniciativas de reforço à cidadania.

[142] Dados obtidos no site <http://www.autoridadeslocais.com.br/> acesso em 01 jun 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

discussões e sugestões das entidades subnacionais, que visem à promoção do desenvolvimento local no âmbito do bloco, sinalizando uma aparente possível aspiração das entidades subnacionais latino-americanas a uma política no nível sub-regional mercosulino. A instituição do referido Fórum é um momento relevante, pois conforme ressaltado por Rodrigues (2004) o Brasil reconhece a paradiplomacia no nível do Mercosul, não obstante esta não ter sido expressamente reconhecida no âmbito interno nacional.

No nível subnacional municipal no Brasil, algumas iniciativas merecem ser citadas, a exemplo da realização das três edições do Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Cidades, o primeiro ocorrido em Salvador em junho de 2005 por iniciativa da SECRI, o II Fórum em Campinas, em maio de 2006, e o III Fórum em Porto Alegre ocorrido em fevereiro de 2008. No Fórum das Secretarias de Relações Internacionais existe um movimento de se criar uma associação dos secretários de relações internacionais o que tenderia a propiciar processo de articulação política e estratégica.

Na seqüência no entendimento da relação das instâncias municipais de RI com importantes atores para a sua ação internacional, salienta-se a fragilidade identificada da relação destas com a Academia. Considerando a realidade do capital humano das equipes destas estruturas municipais, tanto no aspecto qualitativo quanto quantitativo, bem como as características de amplitude e da natureza recente da área de relações internacionais, este trabalho avalia que há uma necessidade premente dos órgãos desta instância em desenvolver parcerias com instituições acadêmicas, vez que estas poderão suprir carências e ações que propiciem uma potencialização da atual atuação paradiplomática, a exemplo de realização de estudos específicos, de acordo com as necessidades e estratégias dos órgãos, bem como ações que promovam formação e qualificação dos quadros atuais e futuros, dentre outros. Merece aqui menção a exceção representada pelo município de Caxias do Sul cuja Assessoria de Relações Internacionais e Federativas do município funciona integrada à Diretoria de Relações Internacionais da Universidade de Caxias do Sul (UCS), havendo desenvolvimento de ações conjuntas com forte sinergia entre estas instâncias.

Reflexões finais sobre a pesquisa: a paradiplomacia como um novo campo ainda em formação

Diante do contexto atual e do panorama evidenciado pela pesquisa, a autora considera que é fundamental repensar as relações entre o nível de governo central e os governos

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

subnacionais frente à ação externa, visando a um maior alinhamento, se possível harmonioso, entre as várias esferas agindo no campo da política internacional. A presença de um grau de concertação, coordenação e cooperação efetivas entre as diversas instâncias de poder mostram-se como soluções a serem buscadas com primazia, com aprimoramento dos canais atuais de cooperação e de coordenação de ações, visando a um federalismo cooperativo e mais participativo, não só para potencializar a atuação paradiplomática hoje desenvolvida pelos municípios brasileiros, como também para evitar possíveis conflitos futuros entre as diversas esferas de governo, conforme bem o comprovam casos complexos como o do Canadá e o da Espanha. Estes países mostram que, mesmo sendo complexos Estados multinacionais que contam com importante grau de autonomia de suas comunidades, conseguem conviver com uma intensa atuação paradiplomática por parte de suas entidades subnacionais, em função da presença de instâncias de coordenação e de cooperação entre elas. É bem verdade que a autonomia dos governos subnacionais, nestes dois casos, influencia inclusive a tomada de posições no âmbito da política externa nacional, como vimos recentemente na recusa do governo espanhol em reconhecer a soberania do Kosovo. No caso do Canadá, pode-se interpretar o reconhecimento da soberania de Kosovo como indicador de maior integração da política externa federal com a paradiplomacia das entidades subnacionais. Não se pode esquecer, neste caso, a natureza dos pactos de união do Canadá (pacto federativo) e da Espanha (comunidades autônomas em um Estado espanhol).

Visto que o fenômeno paradiplomático prossegue sua trajetória crescente, sendo conduzido à margem de uma estrita legalidade, este estudo conclui ainda que se faz clara e imperativa a necessidade de uma profunda reflexão quanto ao papel e as possibilidades de atuação do nível subnacional no campo da política externa, considerando-se aqui dois elementos factuais. O primeiro relativo à realidade atual dos municípios, como conseqüência dos fenômenos flagrantes anteriormente citados que impactam diretamente no “espaço local” e impelem os governos subnacionais à corrida por respostas que possibilitem ampliação dos níveis de desenvolvimento e bem-estar social, superando ou amenizando as criticidades enfrentadas no bojo dos processos globalizatórios. É possível ler e interpretar o “boom” da atuação paradiplomática de municípios no Brasil pela ótica das necessidades crescentes em termos de desenvolvimento, estreitamente relacionadas com as lacunas deixadas pelas políticas públicas e pela crise de regulação do Estado no campo educativo, planejamento público e da saúde, por exemplo.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

O segundo elemento propulsor de uma reflexão frente a este quadro refere-se à base trina do modelo do federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, a qual eleva os municípios à categoria de entes federativos, o que aponta para uma tendência à cooperação a partir do exercício conjunto de competências pelas três esferas distintas de governo. Esta característica naturalmente mostra-se propícia a um engajamento cooperativo dos entes subnacionais nos processos de internacionalização, buscando alternativas de promoção do desenvolvimento em um contexto onde se evidencia a existência de espaço para a ação internacional da União, estados-federados e municípios, de forma proveitosa, transparente e democrática para a sociedade e o mais harmoniosa possível para o conjunto do Estado-nação. Assim, ante esta realidade, uma questão bastante atual e discutida de forma recorrente no Direito Internacional é a possibilidade de entes subnacionais, em particular, estados membros e municípios de um Estado Federal, celebrar tratados e atos internacionais, o que tem gerado polêmicas e controvérsias por parte de diversos autores.

Algumas iniciativas para mudanças no ordenamento jurídico brasileiro devem ser citadas, a exemplo da proposta legislativa que propõe destinar aos entes subnacionais a prática de “convênios internacionais” (PLS n.º 98/2006), mencionada por Branco (2007) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/2005, a chamada “PEC da Paradiplomacia”, proposta pelo ex-deputado André Costa (2006) que acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Constituição da República, para permitir que estados federados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, nenhuma destas tendo porém vingado até o presente momento.

Outrossim, a atuação internacional sem uma instância específica voltada para o tratamento das questões internacionais (43% dos municípios brasileiros analisados que desenvolvem uma atuação paradiplomática o fazem sem estruturação orgânica no seio das prefeituras, com ações dispersas entre vários órgãos e Secretarias municipais) impede a coordenação de ações tanto no nível interno na esfera municipal como entre as diversas instâncias de poder público na construção de uma linha de ação estratégica articulada e com visão de longo prazo. A realidade também evidenciada pelo estudo quanto à incipiência de uma visão estratégia articulada e de longo prazo apresentada pelos municípios frente à paradiplomacia desenvolvida por estes corrobora com esta constatação.

Um ponto adicional de reflexão proposto por este estudo refere-se à análise do nível de adequação das atuais estruturas orgânicas existentes nos municípios, frente ao desafio das

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

missões dos órgãos responsáveis pela paradiplomacia nesta esfera de governo e a incipiência da maioria das estruturas identificadas na pesquisa.

Adicionalmente, em face dos desafios advindos ao plano local com a globalização, há necessidade de se buscar novas formas de gestão que possam sanar os problemas enfrentados pelas cidades. Neste sentido, um aspecto de interesse para o qual esta pesquisa procura trazer alguma contribuição, dentre outros, refere-se ao conhecimento das experiências de inserção internacional consideradas exitosas pelos entes federados no âmbito subnacional municipal nas distintas regiões do país, visando a propiciar ações cooperativas horizontais entre os municípios, com ampliação de diálogo e intercâmbio de soluções locais e de "boas práticas". Este estudo considera que a propagação da paradiplomacia é hoje fundamental a fim de que os elementos que constituem o território nacional possam se beneficiar do contexto internacional, respeitando as limitações impostas pelo governo federal.

Destarte, evidencia-se aqui a necessidade de criação e preservação de uma memória internacional da ação dos municípios, o que poderá lastrear a consolidação das atuais experiências e promover novas que propulsionem outros municípios no cenário internacional. Um vasto terreno para novas pesquisas aqui se configura, tanto voltadas para a "verdadeira teia" de municípios que hoje desenvolvem informalmente uma atuação paradiplomática sem, contudo, estarem aparelhados institucionalmente para tal, assim como novas pesquisas direcionadas para os municípios que já possuem órgãos com a atribuição do tratamento das questões internacionais. A partir do mapeamento e do estudo de caso discutidos nesta dissertação, muitas análises poderão prosseguir buscando um aprofundamento de questões prioritárias que aqui se delinearam, bem como o desenvolvimento de estudos de casos específicos de atuação paradiplomática de municípios cuja ação internacional se revela meritória de novas abordagens mais aprofundadas.

Por fim, o que parece mostrar-se teoricamente relevante após este estudo diz respeito à complexificação do atual contexto da política mundial, em que as arenas da política interna e externa (o *in* e o *out* das relações internacionais) se mostram interligadas e a condução das políticas envolve uma rede de relações entre as esferas subnacionais, nacionais e internacionais. A clássica divisão realista entre doméstico e internacional, com base na noção de uma fronteira territorial sob controle total dos Estados nacionais e na representação da soberania incondicionada, é reflexo de uma realidade histórica que não está mais em vigor. Mais do que isso, trata-se de uma visão ontológica das relações internacionais que merece

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

pelo menos revisão e recontextualização, sobretudo no que tange à atuação dos governos subnacionais na política mundial contemporânea (MILANI; LANIADO, 2006). Um dos principais desafios políticos, doravante, é a institucionalização de uma genuína diplomacia "multicamadas", seguindo o conceito de Hocking (2004), que se fundamentaria no estabelecimento de mecanismos de ligação e instituições de coordenação e de cooperação entre os níveis de governo central, estadual e municipal, levando-os a compartilhar recursos e a buscar o equilíbrio da pluralidade de interesses nacionais e subnacionais, concedendo *voice* e um papel de relevância às entidades subnacionais, evitando assim crises nos pactos federativos e as ameaças de *exit* que podem surgir com os processos de globalização. Parafraseando Hirschman (1970), seria difícil pensar de outra forma a manutenção de *loyalty* entre os atores das relações federativas no campo da política externa.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

REFERÊNCIAS

BADIE, Bertrand. *Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade.* Lisboa: Instituto Piaget [Coleção Economia e Política], 2000.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. *Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental* (baseado no colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001).

BARTELSON, Jens. Three Concepts of Globalization. *International Sociology* [Journal of the International Sociological Association], volume 15, número 2, junho 2000.

BIERSTEKER, Thomas. State, Sovereignty and Territory. In: CARLSNAES, W; RISSE, T.; SIMMONS, B. (orgs.), *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE, 2001.

BOBBIO, N. et al. *Dicionário de política.* Brasília: EdUNB, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. Malheiros Editores, São Paulo, 2000.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. A Paradiplomacia como forma de Inserção Internacional de Unidades Subnacionais. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. Mundial, Brasília, v.4, n, 1, jan/jul. 2007. Disponível em <www.publicacoesacademicas.uniceub.br>. Acesso em 07 mar 2008.

BRIGAGÃO Clóvis. *Relações Internacionais Federativas no Brasil:* Estados e Municípios. Gramma; Rio de Janeiro 2005.

CERVO, Amado Luiz. A Ação Internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTERMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos. (Orgs.) *Relações Internacionais do Brasil:* temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T.; et al (Orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP, 2004.

COSTA, André. *Fortalecendo as ações internacionais do Brasil.* Disponível em <www.inforel.org>. Acesso: em 07 fev 2008.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Geografia Urbana. *Os ritmos e os períodos históricos da urbanização dos países industrializados e dos países subdesenvolvidos.2002.* Disponível em <www1.univap.br>. Acesso em: 01jun 2007.

DUARTE, Fábio; CZAJKOWSKI Júnior, Sérgio. Cidade à venda: reflexões éticas sobre o marketing urbano. *RAP,* Rio de Janeiro 41(2):273-82, Mar./Abr. 2007.

DUCHACEK, Ivo D. (1990), Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations, In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and*

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

international relations: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press. 1990.

DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. São Paulo, *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, v.12, n.34. 2007.

_____. *Ética e Poder na Sociedade da Informação*. São Paulo: UNESP. 2001.

ENCICLOPÉDIA SARAIVA DO DIREITO. São Paulo: Editora Saraiva, 1977, v. 71.

FARIAS, Déborah Barros Leal. *Federalismo e relações internacionais.* 2000. 135 f. Tese (Doutorado) – UnB, Brasília, 2000.

FONT, Joan Nogué ; RUFÍ, Joan Vicente. *Geopolítica, identidade e globalização.* São Paulo: Annablume, 2006.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda; *A atuação internacional das unidades subnacionai:* o caso da cidade de São Paulo. Campinas: Universidade de Campinas, 2004 (artigo preliminar à dissertação de Mestrado).

GASPAR, Ricardo Carlos; *Economia política global e espaços metropolitanos.* São Paulo: FEA/PUC, 2005.

Global Economics Paper. Roopa Purushothaman No: 99; 2003, Goldman Sachs Group, Inc. Economic Research from the GS Financial Workbenchat. Disponível em < https://www.gs.com>. Acesso em 03 Mar 2008.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HIRSCHMAN, Albert O. Exit voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and States. Boston: Harvard University Press, 1970.

HOCKING B. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, T.; et al (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

_____ Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los governos no centrales. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). *Paradiplomacia:* las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

HOBSBAWN, Eric. A Era dos extremos. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

IANNI, Octavio. *A era do globalismo.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica*. n.19, 2006, [Síntese de Indicadores Sociais].

JANKI, Dadi. Pérolas de Sabedoria. São Paulo. Editora Gente. 2000.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

JAMESON, Samuel H. Administração municipal. *FGV*, Vol. X, Guanabara, Fundação Getúlio Vargas, 1965.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). *Paradiplomacia:* las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

KINCAID, John. La competência internacional de los Estados Unidos y sus governos locales. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). *Paradiplomacia:* las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

KORNEGAY, Francis; DADA Jabulani (Orgs). A Africa do Sul e o IBAS. Desafios da segurança Humana. Porto Alegre. UFRGS Editora/FUNAG/MRE. 2007.

KOTLER, Philip, *Administração de marketing.* 5 ed. São Paulo: Editora Atlas. São Paulo, 1998.

LEME, Maria Cristina da Silva. *O impacto da globalização em São Paulo e a precarização das condições de vida.* Revista Eure; Vol XXIX, n.87, pp.23-36, Santiago do Chile, Set-2003.

LUBISCO, M.L.; VIEIRA, S.C. *Manual de estilo acadêmico:* monografias, dissertações e teses. Salvador: UFBA, 2001.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. O Estado de São Paulo como um ator internacional. *São Paulo em Perspectiva*, 16(2), 94-101, 2002.

MARTINS, Luciano. *Novas dimensões da segurança internacional.* São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 02 Jan 2008.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Les différentes dimensions de la globalisation et l'essai d'une régulation par le marché. *Cahiers du Bresil Contemporain*, Paris, França, n. 41-42, p.97-135, 2000.

_____. Globalização e Contestação Política na Ordem Mundial Contemporânea. *Caderno CRH*, Salvador, v.19, n.48, p. 377-383, Set/Dez.2006.

MILANI, Carlos R. S. Milani; LANIADO, Ruthy Nadia. Espaço Mundial e Ordem Política Contemporânea: uma agenda de pesquisa para um novo sentido da internacionalização. *Caderno CRH,* Salvador, v.19, n.48, p. 479-498, Set/Dez.2006.

NEWMAN, William H. *Ação Administrativa.* 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1973.

NICHOLSON, Michael. *L´influence de l´individu dans le système international. Considérations sur les structures*. In: GIRARD, Michel. Les individus dans la politique internationale. Paris: Economica, 1994.

NOGUEIRA, João Ponte e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais:* Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Carmem Juçara da Silva. *A paradiplomacia no Brasil*: o caso do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, UFRG, 2005.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira. *Sistemas, organização e métodos*: uma abordagem gerencial. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações internacionais.* estudos de introdução. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

PAIVA, Donizetti Leonidas. A nova dinâmica do Sistema Econômico internacional: o avanço da globalização. In: CARMO, Edgar; MARIANO, Jefferson (Orgs.) *Economia Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales*: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PNUMA/UN-HABITAT. *Estratégia Urbano-Ambiental para a América e o Caribe*. Latina. [Versão 12-02-04]. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2892_71343_lacstrategyportugues.pdf>. Acesso em: 04 Jan 2007.

PIOVESAN, Flavia. *Sistema internacional de proteção dos direitos humanos:* inovações, avanços e desafios contemporâneos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 mar. 2002.

PRAZERES, T.L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, T.; et al (Orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP, 2004.

ROCHEFORT, Michel. Cidades e globalização. *Mercator Revista de Geografia da UFC*, ano 1, n. 2, 2002.

RODRIGUES, G.M.A (a). A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, T.; et al. (Orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP, 2004.

_____(b). *Política externa federativa:* análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. 2004. Tese (Doutoramento) – PUC, São Paulo, 2004.

ROMERO, Maria Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional: el caso de la red de mercociudes y la reunion especializada de municípios e intendencias: Grupo Mercado Comum. In: VIGEVANI, T.; et al. (Orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP, 2004.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *contexto internacional.* Rio de Janeiro, vol. 29, n. 1, janeiro/junho 2007, p. 99-147.

SALOMÓN, Mônica. La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. 1º Encontro Nacional da ABRI - Política Externa. *Anais...* [S.l.], [2007].

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

SÃO PAULO . Secretaria Municipal de Relações Internacionais. *São Paulo e a Rede 10:* Luta contra a Pobreza Urbana. Programa de Cooperação URB-AL. São Paulo. 2005. [Documento Final].

SASSEN, S. El estado y la nueva geografia del poder. In: VIGEVANI, T.; et al. (Orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP, 2004.

SILVA, Guilherme A.; GONÇALVES, Williams. D*icionário de relações internacionais*. São Paulo: Editora Manole, 2005.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors, In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. *Federalism and international relations:* the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press. 1990.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos (Orgs). Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas. São Paulo: SARAIVA, v.2, 2006.

TOSTES, Ana Paula B. Identidades transnacionais e o estado: viço e teimosia? *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, São Paulo, Departamento de Ciência Política da USP, n.63, 2004.

VELASCO e CRUZ, Sebastião C. *Globalização, democracia e ordem internacional.* São Paulo: Editora da UNESP; Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

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

ZABALA, Naki Aguirre. Que sentido tiene hablar de paradiplomacia?. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). *Paradiplomacia:* las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

Sites Institucionais

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. <http://www.abc.gov.br>. Acesso em 05 mar 2007.

ACISLAN. Associação das Cidades Irmãs de Los Angeles. Disponível em <geocities.com/acislan>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

CÃMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <camara.gov.br>. Acesso em 18 jan 2007.

CÃMARA INTERNACIONAL DE COMÉRCIO DO MERCOSUL. Disponível em: <mercosulsc.com.br>. Acesso em 19 jan 2007.

CGLU.United Cities and Local Governments. < www.cities-localgovernments.org>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Cidades Brasileiras membros da Associação Internacional de Cidades Educadoras. <www.cidadeseducadorasdobrasil.palegre.com.br>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

CIDA. Agence Canadienne de Developpement International. <acdi-cida.gc.ca>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

CIDEU. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. <www.cideu.org>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em: <cnm.org.br>. Acesso em 23 mar 2008.

COMUNIDADE EUROPÉIA. Programa Urbal. Disponível em: <http://www.ec.europa.eu/europeaid/projects/urbal/program>. Acesso em: 19 fev 2007.

CPLP. Comunidade dos Países da Língua Portuguesa <www.cplp.org>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

ECID. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. <www.aecid.org>..Acesso em 11 de janeiro de 2008.

EUROSUD TRANSPORT. Disponível em <http://www.eurosud-transport.asso.fr>. Acesso em 05 mar 2008.

FÓRUM DE AUTORIDADES LOCAIS PELA INCLUSÃO SOCIAL. Disponível em <http://www.autoridadeslocais.com.br>. Acesso em 01 jun 2007.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA <www.governador.ba.gov.br>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 06 nov 2007.

ÍNDICE FUNDAMENTAL DO DIREITO. Disponível em: <http://www.dji.com.br/decretos/2007> Acesso em 06 fev 2008

JICA. Agência de Cooperação Internacional do Japão. www.jica.org.br.

MCT. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Disponível em: <http://www.mct.gov.br>. Acesso em 03 Jan 2007.

MERCOCIDADES . Disponível em <www.mercocidades.org>. Acesso em 18 jan 2007.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. MRE. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 03 Jan 2007; 05 Fev.2008. 02 Abr.2008.

ONU. Organização das Nações Unidas no Brasil. Disponível em < www.onu-brasil.org.br>.

PEOPLE TO PEOPLE INTERNATIONAL Disponível em <http://www.ptpi.org>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em www.pnud.org.br. Acesso em 25 jan 2007.

PORTAL PMS <www.salvador.ba.gov.br>. Acesso em 05 mar 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 26 mar 2008

PROJETO BRICS. Disponível em <http://brics.redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso em 05 mar 2008.

PROMO-BAHIA, Centro Internacional de Negócios do Estado Disponível em <www.promobahia.com.br>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

SEHAB. Secretaria Municipal e Habitação. Disponível em <www.sehab.salvador.ba.gov.br> Acesso em 15 Jan 2008.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <www.senado.gov.br.>. Acesso em 18 jan 2007.

UCCLA - União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas. Disponível em < www.uccla.pt>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

UNFPA. O Fundo de População das Nações Unidas Disponível em www.unfpa.org.br. Acesso em 25 jan 2007.

UNICEF The United Nations Children's Fund. Disponível em <www.unicef.org/>. Acesso em 25 jan 2007.

UN-HABITAT. *Annual Report 2006,* Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 03 Jan.2008.

UN-HABITAT. *Annual Report 2005*, Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 03 Jan.2008.

UN-HABITAT. *Habitat Debate*. Vol. 13, n. 1, mar 2007. Disponível em: <www.unhabitat. org>. Acesso em: 09 Jan.2008.

UN-HABITAT. *Habitat Debate.* Vol. 13, n. 2, jun 2007. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 09 jan 2008.

UN-HABITAT. *Habitat Debate.* Vol. 12, n. 3, set 2006. Disponível em: <www.unhabitat.org>. Acesso em: 09 jan 2008.

URBAL. Urbal Regional Aid Programme <ec.europa.eu/europeaid>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

USAID - United States Agency for International Development. www.usaid.gov. Acesso em 11 de janeiro de 2008.

WORLD POPULATION PROPECTS: the 2006 revision. In: *United Nations*. population database, 2005. Disponível em: <http://esa.un.org/esa/population>. Acesso em: 09 Jan 2008.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

Sites municipais:

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE AMERICANA. Disponível em: <www.americana.sp.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARACAJU. Disponível em: <www.aracaju.se.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BELÉM. Disponível em: < www.belem.pa.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <portal1.pbh.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU. Disponível em: <www.blumenau.sc.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA. Disponível em<www.boavista.rr.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI. Disponível em <www.camacari.ba.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007; 02 out 2007; 03 out 2007; 04 out 2007; 11 jan 2008.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. Disponível em <www.campinas.sp.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE. Disponível em <www.pmcg.ms.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. Disponível em <www.caxias.rs.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE. Disponível em <portal.pmcg.pb.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CHUÍ. Disponível em < www.chuibrasil.com.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM. Disponível em <www.contagem.mg.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ. Disponível em <www.corumba.ms.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO. Disponível em < www.portaldecubatao.com.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ. Disponível em < www.cuiaba.mt.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007; 02 out 2007; 03 out 2007; 04 out 2007; 11 jan 2008.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA. Disponível em <www.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA. Disponível em <www.diadema.sp.gov.br/>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. Disponível em <www.duquedecaxias.rj.gov.br>.Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA. Disponível em <www.feiradesantana.ba.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007; 02 out 2007; 03 out 2007; 04 out 2007; 11 jan 2008.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. Disponível em <www.pmf.sc.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. Disponível em <www.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇÚ. Disponível em: <www2.fozdoiguacu.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007..

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. Disponível em: <www.goiania.go.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. Disponível em:<www.gravatai.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. Disponível em: <www.guarulhos.sp.gov.br/>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE IPATINGA. Disponível em: <guia.ipatinga.mg.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITAQUI. Disponível em: <www.itaqui.rs.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITÚ. Disponível em:<www.prefeituraitu.com.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES. Disponível em: < www.pjg.com.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ. Disponível em: <www.jacarei.sp.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JAGUARÃO. Disponível em:<www.jaguarao.com.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA. Disponível em: <www.joaopessoa.pb.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE. Disponível em www.joinville.sc.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. Disponível em: <www.jundiai.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA. Disponível em: <home.londrina.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MANAUS. Disponível em: <www.manaus.am.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ. Disponível em: <www.maceio.al.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ. Disponível em: <www.prefeiturademacapa.ap.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. Disponível em: <www.maringa.pr.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE NATAL. Disponível em: <www.natal.rn.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU. Disponível em: <www.novaiguacu.rj.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OLINDA. Disponível em: <www.olinda.pe.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OSASCO. Disponível em: <www.osasco.sp.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO. Disponível em: <www.masterix.com.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PALMAS. Disponível em: <www.palmas.to.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PONTA-PORÃ. Disponível em: <www.pontapora.ms.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. Disponível em: <www.portovelho.ro.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RECIFE. Disponível em: <www.recife.pe.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. Disponível em < www.ribeiraopreto.sp.gov.br>.. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO. Disponível em: <www.pmrb.ac.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO DE JANEIRO. Disponível em<www.rio.rj.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO PRETO. Disponível em:< www.riopreto-mg.com>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RORAIMA. Disponível em < www.boavista.rr.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. Disponível em: <http://www. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. Disponível em: <www.santamaria.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO. Disponível em: < www.santanadolivramento.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. Disponível em: <www.santoandre.sp.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SANTOS. Disponível em: <www.santos.sp.gov.br >. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. Disponível em < www.saobernardo.sp.gov.br >..Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA. Disponível em: <www.saoborja.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL. Disponível em: www.saocaetanodosul.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. Disponível em: <www.saogoncalo.rj.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Disponível em: <www.sjriopreto.org.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Disponível em: <www.sjc.sp.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS. Disponível em: < www.saoluis.ma.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Disponível em: <www.capital.sp.gov.br> Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. Disponível em:<www.sorocaba.sp.gov.br>Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE TERESINA. Disponível em: <www.teresina.pi.gov.br. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA. Disponível em: <www.uberlandia.mg.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. Disponível em: <www.uruguaiana.rs.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA. Disponível em: < www.vitoria.es.gov.br>. Acesso em: 03 jan.2007; 01 out 2007.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

APÊNDICES

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

APÊNDICE A – Municípios selecionados para a pesquisa e População

I - Com Atuação Paradiplomática

	REG.	EST	Municípios com Atuação Paradiplomática e Orgão voltado para RI	População
1	SE	SP	Itu	135.304
2	NE	BA	Camaçari	161.151
3	NO	RR	Boa Vista	200.383
4	SU	RS	Santa Maria	243.396
5	NO	AC	Rio Branco	252.885
6	SU	RS	Foz do Iguaçu	258.389
7	SE	ES	Vitória	291.941
8	SE	SP	Jundiaí	322.798
9	SU	SC	Florianopolis	341.781
10	SE	SP	Diadema	356.389
11	SE	SP	Sao José do Rio Preto	357.862
12	SU	RS	Caxias do Sul	360.223
13	SE	SP	Santos	417.777
14	SU	SC	Joinville	429.004
15	SE	SP	Sorocaba	494.649
16	SE	SP	Santo André	648.443
17	SE	SP	Osasco	650.993
18	SE	SP	São Bernardo do Campo	701.289
19	SE	SP	Campinas	968.172
20	SE	SP	Guarulhos	1.071.268
21	NO	PA	Belém	1.279.861
22	SU	RS	Porto Alegre	1.360.033
23	NE	PE	Recife	1.421.993
24	SU	PR	Curitiba	1.586.848
25	NE	CE	Fortaleza	2.138.234
26	SE	MG	Belo Horizonte	2.232.747
27	NE	BA	Salvador	2.440.828
28	SE	RJ	Rio de Janeiro	5.851.914
29	SE	SP	São Paulo	10.405.867

	REG.	EST	Municipios com Atuação Paradiplomática e sem Órgão voltado para RI	População
1	SE	MG	Ouro Preto	66.256
2	SU	RS	Santana do Livramento	90.747
3	CO	MS	Corumbá	95.704
4	SE	SP	Cubatão	107.904
5	SE	SP	São Caetano do Sul	140.144
6	SE	SP	Jacareí	191.358
7	SE	MG	Ipatinga	212.453
8	SU	RS	Gravataí	232.447
9	NO	AP	Macapá	282.745
10	SU	PR	Maringá	288.465
11	NE	PB	Campina Grande	354.546
12	NE	PE	Olinda	368.666
13	NE	BA	Feira de Santana	481.137
14	CO	MT	Cuiabá	483.044
15	SE	SP	Ribeirao Preto	505.053
16	NE	PB	João Pessoa	595.429
17	NE	RN	Natal	709.536
18	NE	PI	Teresina	714.583
19	NE	AL	Maceió	796.842
20	NE	MA	São Luis	868.047
21	SE	RJ	São Gonçalo	889.828
22	NO	AM	Manaus	1.403.796

Legenda

População inferior a 500 Mil Hab

População não inferior a 500 Mil Hab

Quadro 4.15 - Municípios selecionados para a pesquisa e volume populacional Fonte: IBGE-Censo 2000

II – Sem Atuação Paradiplomática

	REG.	EST	Municípios sem Atuação Paradiplomática	População
1	SE	MG	Rio Preto	4.746
2	SU	RS	Chuí	5.167
3	SU	RS	Jaguarão	30.093
4	SU	RS	Itaqui-Rs	39.770
5	CO	MS	Ponta-Porã	60.966
6	SU	RS	São Borja	64.814
7	SU	RS	Uruguaiana	126.654
8	CO	TO	Palmas	137.045
9	SE	SP	Americana	182.084
10	SU	SC	Blumenau	261.505
11	NO	RO	Porto Velho	334.585
12	SU	PR	Londrina	446.822
13	NE	SE	Aracaju	461.083
14	SE	MG	Uberlandia	500.488
15	SE	MG	Contagem	537.806
16	SE	SP	São Jose dos Campos	538.909
17	NE	PE	Jaboatão dos Guararapes	580.795
18	CO	MS	Campo Grande	662.534
19	SE	RJ	Duque de Caxias	770.865
20	SE	RJ	Nova Iguaçu	915.366
21	CO	GO	Goiânia	1.090.737

Quadro 4.16 - Municípios sem atuação paradiplomática e volume populacional Fonte: IBGE-Censo 2000

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

APÊNDICE B – Quadros de respondentes

MUNICIPIOS COM ESTRUTURA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS					
	EST	Município	Órgão responsável pelas R.I.	RESPONDENTE	
				(Cargo/Função)	Nome
1	AC	Rio Branco	Coordenadoria de Assuntos Int.	Chefe de Gabinete e Assuntos Políticos	Ronimar Ferreira de Matos
2	BA	Camaçari	Secretaria Adjunta de RI	Secretário particular e de RI	Sócrates Magno Torres
3	BA	Salvador	SECRI - Secretaria Extraordinária de RI	Chefe de Gabinete	Cristiane Gouveia
4	CE	Fortaleza	Assessoria Institucional	Assessora de RI	Lia Freitas Cavalcante
5	ES	Vitória	GABPREF/ARE	Assessor de RI	Marco Antonio Faustini de Oliveira
6	MG	Belo Horizonte	SMARI - Secretaria Municipal Adjunta de RI	Gerente	Adriana da Silva Machado
7	PA	Belém	Coordenadoria de Coop.Internacional	Assessor de RI	Gian Paolo Venturoli
8	PE	Recife	Coordenadoria de RI	Assessora de RI	Catarina Vianna
9	PR	Curitiba	SERIC - Secretaria Extraordinária de RI e Cerimonial	Secretário	Eduardo Lopes Pereira Guimarães
10	PR	Foz do Iguaçú	SMAI - Sec. Mun. Assuntos Int.	Secretário	Sérgio Lobato da Mota Machado
11	RJ	Rio de Janeiro	CRIC - Coordenadoria das RI e do Cerimonial	Coordenador	Raul Fernando Leite Ribeiro
12	RR	Boa Vista	Assessoria de RI	Assessora de RI	Camila Alburquerque
13	RS	Caxias do Sul	Assessoria de RI e Federativas	SDE - Secr. do Desenv. Econômico	Flávio Guido Cassina
14	RS	Porto Alegre	GCRI/CAPTARE - Gab. de Captação de Recursos e Investimentos	Coordenador da Unidade Técnica de RI	Rodrigo de Souza Conradi
15	RS	Santa Maria	SECAP - Secretaria Municipal de Captação de Recursos e Relações Internacionais	Secr.Municipal de Captação de Recursos e RI	Ivo Cassol Jr.
16	SC	Florianópolis	ASAI - Assessoria Especial para Assuntos Int.	Assessor de RI	Diego Schaefer Martins
17	SP	Campinas	SMCI - Secretaria de Cooperação Internacional	Diretor de captação de recursos e fomento	Rodrigo Hajjar Francisco
18	SP	Diadema	ARE - Assessoria de Relações Externas	Assessora de RI	Livia de Tommasi
19	SP	Guarulhos	CRI - Coordenadoria de Relações Internacionais	Coordenador de RI	Eduardo de Lacerda Mancuso
20	SP	Itú	SEMRE - Secretaria Municipal de Relações Externas	Secretário Municipal de Rel.Ext	Antonio Carlos Fontes
21	SP	Jundiaí	DCI - Diretoria de Coop.Internacional	Diretor de Coop.Internacional	Miguel Angelo Torres Potenza
22	SP	Osasco	Coordenadoria de RI	Coordenador de RI	Roque Aparecido da Silva
23	SP	Santo André	DRI - Diretoria de RI	Secrátaria Adjunta da Secretaria de Desenv. e Ação Reg.	Patrícia Laizynski de Souza
24	SP	Santos	Assessoria de Relações Internacionais	Assessora de RI	Maria Luiza Justo Nascimento
25	SP	São Bernardo do Campo	SECRI - Secr. de RI e Institucional	Assessor	Odovaldo Pinto
26	SP	São Paulo	SMRI - Secretaria Municipal de RI	Estagiário	Amauri Bordini Moreira
27	SP	Sorocaba	Assessoria de RI	Secretário	Daniel de Jesus Leite
28		São José do Rio Preto	Depto. Desenv. Econ. e RI	Coord. de Desenv. Eco. e RI	Fernando Moretti
29	SC	Joinville	Secr.Integração e Desenv. Econ.	Secretário de Desenv.Econ.	Raul Bergson

Quadro 4.17 - Respondentes dos municípios com estrutura de RI.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

MUNICIPIOS ATUANTE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS - (SEM ESTRUTURA DE RI)				
	EST	Município	RESPONDENTE	
			(Cargo/Função)	Nome
1	AM	Manaus	Chefe de Gabinete do Gab.Civil	Miguel de Holanda Vital
2	AP	Macapá	Chefe de Gabinete do Prefeito	Emanuel de Jesus dos Santos Oliveira
3	BA	Feira de Santana	Secretário Municipal de Desenvolvimento Economico	José Aristóteles Rios Nery
4	MA	São Luis	Superintendente de Planejamento Estratégico	Cristina Otoni
5	MG	Ipatinga	Diretor de Depto da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico	Márcio Caldeira de Souza Pena
6	MG	Ouro Preto	Turismólogo (lotado na Secretaria de Turismo)	Juliano Martins Ramalho Marques
7	MG	Uberlândia	Assessor do Secretário de Desenv. Econômico e Turismo	Rafael Porto
8	MT	Cuiabá	Chefe de Gabinete do Prefeito	Cilbene Lobão
			Superintendente de Modernização Institucional	Silvina Maria dos Anjos
			Secretário de Planej, Orçamento e Gestão	Guilherme Frederico Muller
9	MT	Corumbá	Secretário de Relações Institucionais e Turismo	Carlos Adalberto Pereira Porto
10	PB	Campina Grande	Assessora do Gabinete do Prefeito	Aparecida Queiroz
11	PB	João Pessoa	Coordenador da Consultoria de Planej.Estratégico do Gab.do Prefeito	Pedro Henrique Henriques Fernandes
12	PE	Olinda	Coordenadora da Secretaria Regional para A.L.e Caribe das Cidades Patrimônio	Dina de Oliveira e Silva
13	PI	Teresina	Secretário Executivo Munic.de Planejamento e Coordenação	Augusto César Basílio Soares
14	PR	Maringá	Assessora de Comunicação	Thaís Pismel
15	RJ	São Gonçalo	Secretário Assessor do Gabinete da Prefeita	José Brancato
16	RN	Natal	Secretário Municipal de Comunicação	Heverton Santos Freitas
17	RS	Gravataí	Secretária Municipal de Comunicação	Iara Maurente
18	RS	Santana do Livramento	Assessor de Imprensa	Miguel Angelo Pereira
19	SP	Cubatão	Secretário de Ação de Governo	Gilson Miguel
20	SP	Jacareí	Diretora da Escola de Desenvolv.do Servidor Municipal e Coordenadora de Projetos Internacionais	Maria Cristina de Paula Machado
21	SP	Ribeirao Preto	Assessor do Gabinete do Prefeito	Ricardo Wesley Martins
22	SP	São Caetano do Sul	Diretoria de Desenvolvimento Economico (ligada diretamente ao Prefeito)	Ramis Sayar

Quadro 4.18 – Respondentes dos municípios atuantes em RI. sem estrutura orgânica

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

MUNICIPIOS NÃO ATUANTE EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS				
	EST	MUNICÍPIO	RESPONDENTE	
			(Cargo/Função)	Nome
1	AL	Maceió	Coordenador Geral de Acompanhamento e Avaliação Orçamentária	Jailton Pereira Nicário
2	GO	Goiânia	Secretário de Governo(Gabinete)	Jairo da Cunha Bastos
3	MG	Contagem	Secretária Executiva do Gabinete Prefeito	Cássia Nunes
4	MG	Rio Preto	Chefe de Divisão de Adm.e Finanças e Secretária do Executivo	Maria do Carmo Paiva Rosa de Oliveira
5	MS	Campo Grande	Diretor-Presidente da ADCG-Agencia de Desenv.Econômico de Corumbá	Paulo Salvatore Panzini
			Assessor do Gabinete	Alexandre Nicolau
6	MS	Ponta-Porã	Coordenadora de Programas Especiais (Gabinete Prefeito)	Rosangela Gomes Valério
7	PE	Jaboatão dos Guararapes	Diretor do Núcleo de Planej.e Informática da Secretaria Munic.de Desenvolvimento Econômico	Evandro Alves de Freitas
8	PR	Londrina	Secretário de Governo (Gabinete Prefeito)	Adalberto Pereira da Silva
9	RJ	Duque de Caxias	Vice-Prefeito e Secretário de Integração Governamental	Gilberto Silva
10	RJ	Nova Iguaçu	Assessora do Gabinete	Neidejane Prado Carvalho
11	RO	Porto Velho	Chefe de Gabinete	Miriam Saldana Peres
12	RS	Chuí	Secretário Geral de Governo	Luís Pereira
13	RS	Itaqui	Chefe de Gabinete	Walter Hugo Spohr
14	RS	Jaguarão	Chefe de Gabinete	Maria Iva de Faria Piúma
15	RS	São Borja	Diretor de Propecção de Negócios	José Luís da Silva Osório
16	RS	Uruguaiana	Assistente da Secretaria de Indústria e Comércio	Norberto Etcheverria
17	SC	Blumenau	Secretario Municipal de Denvolvimento Economico	José Eduardo B de Almeida
18	SE	Aracaju	Diretora de Depto.de Elaboração e Análise de Projetos da Secretaria Municipal de Planej	Dênia Maria Silveira Melo
19	SP	Americana	Chefe de Gabinete do Prefeito	Ordival Olivatto
20	SP	São José dos Campos	Assessora Planejamento Estratégico	Ângela Maria Tornélli Ribeiro
21	TO	Palmas	Assessora de Comunicação	Lúcia Georgethe Pinheiro

Quadro 4.19 – Respondentes dos municípios não atuantes em RI.

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

APÊNDICE C – Questionários da Pesquisa

GLOBALIZAÇÃO E NOVOS ATORES:

s cidades brasileiras e o desenvolvimento da Paradiplomacia

Pesquisador: Maria Clotilde Ribeiro
clotilde_ribeiro@click21.com.br
Orientador: Prof.Carlos Milani

PARTE PRELIMINAR

(Responder no caso de inexistência de órgão ou de pessoa específica voltada para as relações internacionais do município)

PREFEITURA
Município:_____Website: _____

RESPONDENTE
Nome:
Cargo e função institucional:
Fones:_____Email:_____

RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO MUNICÍPIO
O Município desenvolve ações internacionais? ( ) Sim ( ) Não

- Se não desenvolve, por favor passe para a Questão 2.
- Se desenvolve, por favor, prossiga o preenchimento.

1. Estas ações internacionais do município são desenvolvidas por meio de:
   ( ) Pessoa especificamente voltada para as relações internacionais do município
   ( ) as ações são tratadas de forma dispersa pelas diversas secretarias e órgãos da estrutura municipal
   Neste caso, INDIQUE :
   Quais os órgãos que em sua maior frequência desenvolvem ações internacionais
   _____

   Quais ações, considerando a maior freqüência de ações, são desenvolvidas ou a serem desenvolvidas?
   _____
   _____
   _____

2. A Prefeitura tem projeto definido para criação de uma estrutura voltada para as relações internacionais nos próximos doze meses? ( ) Sim ( ) Não
3. Em caso de próxima implementação de uma estrutura, como este órgão deverá se situar no conjunto das estruturas do governo local?

( ) será uma secretaria autônoma especificamente para assuntos internacionais
( ) será uma secretaria para assuntos internacionais e outros temas
( ) será uma assessoria ou coordenadoria para assuntos internacionais diretamente ligada ao prefeito
( ) será um órgão sob uma das secretarias do governo local. Neste caso, indique QUAL:_____
( ) Outro. Qual? _____

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

As cidades brasileiras e o desenvolvimento da Paradiplomacia

Pesquisador: Maria Clotilde Ribeiro
clotilde_ribeiro@click21.com.br
maria.clotilde@ufba.br
Orientador: Prof.Carlos Milani

IDENTIFICAÇÃO BASICA:

PREFEITURA

Município:

_____

Órgão responsável pelas relações internacionais do município (SIGLA e Nome):

_____

Website:

_____

RESPONDENTE

Nome:

_____

Cargo e função institucional:

_____

Fones

_____Email_____

CRIAÇÃO DO ÓRGÃO

1. Quando foi criado o órgão responsável pelas Relações Internacionais deste município?_____

2. Motivações que levaram à criação deste órgão? (Indique um número de 1 a 5 para avaliar a ordem de importância de cada uma das opções abaixo; você pode marcar mais de uma opção)

1	2	3	4	5
Mínima prioridade ..... Máxima prioridade				

Motivações para CRIAÇÃO do órgão

( ) fomento do comércio exterior

( ) parceria com a cooperação técnica internacional

( ) dar visibilidade externa ao município

( ) promoção cultural

( ) identificar soluções para problemas do município

( ) Atrair investimentos de empresas privadas para o município

( ) Atrair recursos internacionais públicos (da cooperação internacional, por exemplo)

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

3. Qual a principal Missão do órgão ?

_____

_____

ESTRUTURA INTERNA DO ÓRGÃO:

4. Quantidade de pessoas : Total: _____ Oficialmente do quadro (funcionários públicos): _____

Terceirizadas ou contratadas temporariamente:____ Cedidas _____
Outros:_____

5. Quantidade Profissionais: Pós-Graduados:_____ Nível Superior completo:_____ Nível Médio completo_____

6. Principais Funções (marcar a quantidade de profissionais por categoria entre parênteses):

( ) Secretário de governo
( ) Chefe de gabinete
( ) Assessores
( ) Superintendente
( ) Diretores
( ) Estagiários
( ) Outros: Quais _____
( ) Gerentes
( ) Supervisores/Chefes de divisões
( ) Técnicos
( )Profissionais exclusivos de Informática
( ) Pesquisadores

7. Possui sede para funcionamento exclusivo do órgão (S/N)_____

8. Como o órgão se situa no conjunto das estruturas do governo local?

( ) trata-se de uma secretaria autônoma especificamente para assuntos internacionais

( ) trata-se de uma secretaria para assuntos internacionais e outros temas

( ) trata-se de uma assessoria para assuntos internacionais diretamente ligada ao prefeito

( ) trata-se de um órgão sob uma das secretarias do governo local. Neste caso, indique QUAL:_____

( ) Outro. Qual? _____

9. Como funciona o processo decisório interno ao órgão? (Indique um número de 1 a 5 para avaliar a ordem de freqüência de cada uma das opções abaixo; você pode avaliar mais de uma opção)

1	2	3	4	5
Mínima freqüência ..... Máxima freqüência				

( ) reuniões com os principais membros da equipe
( ) as decisões são tomadas prioritariamente pelo responsável principal do órgão
( ) o prefeito participa diretamente das decisões
( ) são realizadas reuniões com empresários locais para definir prioridades
( ) são realizadas reuniões com associações e ONGs para definir prioridades
( ) são realizadas reuniões com outros órgãos da prefeitura para definir prioridades
( ) a Universidade é chamada para participar do processo de definição das prioridades

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

( ) Outros. Quais? (indique um número de prioridade para cada item adicional indicado)

_____

_____

10. Existem outros órgãos municipais que também desenvolvem algum tipo de ação internacional? ( ) sim ( )não. Em caso afirmativo, como se dão as relações com este (s) órgão(aos)?

_____

_____

11. Como se dá a articulação de seu órgão de relações internacionais com as estruturas do governo estadual?

_____

_____

12. Como se dá a articulação do seu organismo com o MRE- Itamaraty?

_____

_____

ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DESDE A SUA CRIAÇÃO

13. Que tipos de ações internacionais vocês vêm desenvolvendo? (marque somente um X em uma ou mais opções)

( ) Implantação de escritórios de representação no exterior ( ) Estabelecimento de acordos de cooperação ( ) Participação em conferências internacionais ( ) Realização e promoção de Feiras e exposições internacionais ( ) Participação em feiras e exposições internacionais promovidas por outros países, regiões e municípios ( ) Estímulo à formação de consórcios de exportação ( ) Participação de organizações de autoridades locais regionais (Ex. Foro de Mercosul) ( ) Participação de organizações de autoridades universais (*United Cities and Local Governments*, Metropolis...) ( ) Participação em esquemas de cooperação descentralizada (Ex. Urb-Al). ( ) Participação em Programas de Cooperação com países em desenvolvimento	( ) Participação de comitivas diplomáticas oficiais ( ) Divulgação de oportunidades para negócios internacionais ( ) Realização de missões empresariais no exterior ( ) Realização de missões governamentais no exterior para cooperação técnica e financeira ( ) Participação de redes internacionais ( ) Participação de redes transnacionais (Mercocidades) ( ) Participação de redes locais para temas concretos: Quais? _____ _____ _____ ( ) Outras ações externas ? Quais? _____ _____ _____ _____ _____ _____

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

14. Qual seria o principal obstáculo atual e efetivo que o órgão encontra na implementação de sua missão?

_____

_____

15. E em termos de facilidade e apoio? que fatores dos abaixo indicados mais auxiliam na execução dos projetos e ações que vocês vêm desenvolvendo? (Indique um número de 1 a 5 para avaliar a ordem de importância nas opções abaixo; você pode avaliar mais de uma opção)

1	2	3	4	5
Mínima apoio ..... Máximo apoio				

( ) Apoio do MRE-Itamaraty
( ) Apoio de outros ministérios do governo federal
( ) Apoio do empresariado local
( ) Vínculos com o estrangeiro em função da origem da população local
( ) Força da atuação das instituições acadêmicas locais
( ) Apoio do governo estadual
( ) Outros, quais?

_____

_____

16. Qual seria o principal desafio futuro para o órgão no desenvolvimento das ações internacionais do Município?

_____

_____

17. Que benefícios o município obtém graças aos esquemas multilaterais e projetos internacionais dos quais participa? (Indique um número de 1 a 5 para avaliar a ordem de importância nas opções abaixo; você pode avaliar mais de uma opção)

1	2	3	4	5
Mínimo benefício..... Máximo benefício				

( ) Prestígio e Imagem
( ) Cooperação Técnica
( ) Atração de investimentos
( ) Reconhecimento nacional
( ) Visibilidade internacional
( ) Outros. Quais_____

18. Qual o principal resultado (cite somente UM) obtido no seu município graças a suas atividades voltadas para as relações internacionais

_____

19. Na sua visão, o que significa uma “Cidade Global”?

_____

_____

_____

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

PARTE II - QUESTÕES DE APROFUNDAMENTO

1. Qual é a Estrutura organizacional atual do órgão responsável pelas relações internacionais no seu município?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

2. Quais foram as evoluções e Mudanças pelas quais passou a estrutura organizacional deste órgão desde a sua criação até hoje

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

3. Quais os fatores que explicam a evolução sofrida pela estrutura do órgão?

_____

_____

_____

_____

4. Qual a agenda atual do órgão (principais focos ou eixos de ação) e quais as mudanças sofridas na sua agenda nas diferentes fases das suas mudanças estruturais?

_____

_____

_____

_____

_____

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com

5. Há a definição de estratégias contínuas, planejadas e articuladas para a definição das ações internacionais do órgão? Se sim, como se dá?

_____

_____

6. Quais as dificuldades políticas enfrentadas HOJE pelo referido órgão?

_____

_____

7. Qual a relação do órgão responsável pelas relações internacionais no seu município com a academia?

_____

_____

8. Qual a relação do referido órgão com outros órgãos políticos (nas três esferas de governo)?

_____

_____

_____

9. Cite um projeto exemplar (BEST PRACTICE) e por que ele é considerado exemplar

_____

_____

_____

10. Quais são os principais parceiros internacionais do órgão responsável pelas relações internacionais no seu município

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

Obrigado pela sua participação!

PDF Creator - PDF4Free v2.0 http://www.pdf4free.com