

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DAIANE PEDRO DE LIMA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS:
o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo
Horizonte (MG)**

São Carlos-SP
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS:
o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo
Horizonte (MG)**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

São Carlos
2015

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L732i Lima, Daiane Pedro de
A inserção internacional dos governos locais : o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte (MG) / Daiane Pedro de Lima. -- São Carlos : UFSCar, 2015.
114 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2015.

1. Relações internacionais. 2. Governos subnacionais. 3. Organismos municipais de relações internacionais. 4. Políticas públicas. I. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Daiane Pedro de Lima, realizada em 26/06/2015:

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
UFSCar

Prof. Dr. Karina Lilia Pasquariello Mariano
UNESP

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UNESP

AGRADECIMENTOS

À minha família, mãe, Rita, irmã, Daniele, pelo respeito, entendimento, apoio, dedicação e carinho.

Ao meu companheiro Alessando Cavichia, pela paciência, dedicação e constante apoio afetivo e intelectual.

Ao meu orientador Professor Dr^o Thales Haddad Novaes de Andrade pelo acompanhamento, confiança no desenvolvimento desse trabalho, pelas correções e direcionamentos.

Às Professoras Dr^a Karina Lilia Pasquariello Mariano e Dr^a Maria Teresa Miceli Kerbauy pelas considerações nos exames de Qualificação e Defesa.

Ao Professor Dr^o Agnaldo de Sousa Barbosa pela grande contribuição que trouxe a minha pesquisa de Iniciação Científica, e que refletiu neste trabalho de Mestrado.

Aos atuais e ex-secretários e funcionários da Prefeitura de Belo Horizonte que me receberam e forneceram-me informações as quais foram de grande auxílio à pesquisa, em especial ao ex-secretário da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais de Belo Horizonte, Rodrigo Perpétuo, o qual demonstrou-se sempre solícito em auxiliar-me no desenvolvimento desta investigação.

À turma 2013 do programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, pelas conversas e prosas divertidas.

Aos antigos e novos amigos pelas alegrias, pelas recepções sempre calorosas e pela saudade de não poder estar perto.

À FAPESP por dar apoio e auxílio financeiro que tornaram viável esta pesquisa ao longo de dois anos

**Determinação, coragem e autoconfiança
são fatores decisivos para o sucesso.
Não importa quais sejam os obstáculos e as dificuldades.
Se estamos possuídos de uma inabalável determinação,
conseguiremos superá-los”
(Dalai Lama)**

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir as características do arranjo institucional municipal voltado às relações internacionais e o impacto de sua atuação sobre as políticas públicas realizadas pelos órgãos municipais de uma prefeitura. Para isso, inicialmente, foram verificados os fatores determinantes que legitimam a atuação internacional dos governos subnacionais, posteriormente, fez-se uma observação das características dos organismos municipais de relações internacionais brasileiros. Por fim, analisou-se a institucionalização das ações internacionais de um determinado governo subnacional, assim como as atividades realizadas por seu organismo direcionado à ação externa; analisamos a gestão governamental deste, e examinamos como é seu envolvimento com os demais órgãos municipais. Com o intuito de exemplificar essa questão, realizamos um estudo de caso da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais de Belo Horizonte (MG), uma vez que a Lei 9.011/2005, a qual a institucionalizou, preconiza que esta deva trabalhar em conjunto com as demais secretarias e órgãos municipais para que ela possa cumprir as finalidades descritas nesta mesma lei.

Palavras-Chaves: Relações Internacionais. Governos Subnacionais. Organismos Municipais de Relações Internacionais. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper has the purpose of to discuss the characteristics of municipal institutional arrangement of international relations and the impact of its work on public policies carried out by municipal institutions of city hall. For that, initially, the determining factors that legitimate the international action of the sub-national governments were found, subsequent to, we done an observation of the characteristics of municipal institutions of international relations of Brazil. Finally, we analyzed the institutionalization of international action of a particular sub-national government as well as the activities that have been done by institution that takes care of external works, and we analyzed the governmental management of this organism. We examined too how is its involvement with other municipal institutions. Aiming at exemplify this matter, a case study of the International Relations Municipal Sub-Secretariat of Belo Horizonte/MG was done, because the Law 9.011/2005, which institutionalized this organism, recommends that this organism should work together with the other municipal institutions so that it can fulfill the purposes described in this same law.

Keywords: International Relations. Sub-national Government. Municipal Organisms of International Relations. Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

AFEPA - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

AICE – Associação Internacional de Cidades Educadoras

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas

ARF - Assessoria de Relações Federativas

BH – Belo Horizonte

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos

CIDEU – Centro Ibero Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

EREMINAS - Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores em
Minas Gerais

EUA - Estados Unidos da América

FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamento do Mercosul

FIFA - Fédération Internationale de Football Association

FMI - Fundo Monetário Internacional

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

GVC – Gruppo di Volontariato Civile

GRIN – Gerência de Relações Internacionais

IBAS – Índia, Brasil e África do Sul

ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives

MG – Minas Gerais

MRE - Ministério das Relações Exteriores

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PSB – Partido Socialista Brasileiro

SAF - Subchefia de Assuntos Federativos

SMAE – Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários

SMARI – Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais

SMIC – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

SMPL – Secretaria Municipal de Planejamento

SP – São Paulo

SWITCH – Sustainable Water Management Improves Tomorrow’s Cities Heath

UE - União Europeia

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviética

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	40
FIGURA 2	41

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	59
QUADRO 2	60
QUADRO 3	62

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. DETERMINANTES DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS	19
2.1 Principais características da globalização.....	20
2.1.1 O papel do Estado nacional frente a esta nova realidade.....	24
2.2 Impactos da globalização sobre o Sistema Internacional e sobre o Brasil.....	26
2.3 Globalização e os seus impactos em âmbito local.....	31
2.4 Reflexos da descentralização política sobre os municípios brasileiros.....	33
2.4.1 A posição do município na Federação brasileira.....	35
3. ORGANISMOS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A PARADIPLOMACIA EM AÇÃO.....	39
3.1 Paradiplomacia: conceitualização de um fenômeno.....	39
3.2 O governo central diante da atuação internacional dos governos subnacionais.....	44
3.3 As Redes de Cidades como mecanismo de internacionalização dos governos locais.....	46
3.4 A inserção internacional de unidades federadas percebida pelo governo central brasileiro.....	49
3.5 Organismos municipais de relações internacionais brasileiros.....	57
4. UMA ANÁLISE DA TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE BELO HORIZONTE/MG.....	65
4.1 A área de relações internacionais na prefeitura de Belo Horizonte.....	66
4.1.1 A criação de estruturas responsáveis pela a área de relações internacionais na prefeitura municipal de Belo Horizonte.....	66
4.1.2 A estrutura e as ações da SMARI	73
4.2 A percepção do Rodrigo Perpétuo sobre o apoio do governo central à atuação internacional dos entes federados.....	84
4.3 A relação da SMARI com os demais órgãos municipais da prefeitura de Belo Horizonte.....	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	105

Anexo 1	114
----------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo examinar como a inserção internacional de um órgão municipal impacta sobre as políticas públicas locais. O problema central refere-se ao fato de que tais arranjos institucionais precisam articular as suas políticas com as demais secretarias municipais para a condução de suas atividades, o que nos faz questionar até que ponto tais organismos interferem na negociação, articulação, formulação e execução das políticas realizadas pelos demais órgãos da prefeitura.

A inserção internacional dos governos locais está relacionada, principalmente, à intensificação do processo de globalização e às reformas descentralizadoras realizadas por diversos países entre as décadas de 1980 e 1990. A partir do fim da Guerra Fria, observamos um aumento expressivo dos fluxos de bens, capitais, mercadorias, pessoas, ideias, informações e valores entre as diversas regiões do globo, os quais atingem todos os países. Esse fenômeno foi designado pela literatura especializada como globalização.

O principal elemento que possibilitou o aumento dessas interações foi a Terceira Revolução Industrial, a qual alterou a capacidade organizacional, inovadora e tecnológica da economia de diversos países. Tal revolução também possibilitou que a acumulação capitalista se impulsionasse tecnologicamente, além de criar novos produtos e gerar uma expansão comercial internacional e a exacerbação de acumulação do capital financeiro.

Sob esse cenário, podemos constatar que os Estados tiveram suas forças relativizadas no sistema internacional, uma vez que não são capazes de controlar os fluxos de pessoas, bens, capitais ou ideias entre as suas fronteiras, assim como a atuação de novos atores domésticos que começaram a se inserir na arena internacional, a exemplo da sociedade civil organizada e dos governos subnacionais.

Ainda assim, podemos observar que o Estado está adequando-se às interações transnacionais que ocorrem em seu território, além de adaptar-se às exigências da economia mundial, como por meio do fornecimento de proteção, infraestrutura e bens públicos considerados essenciais às finanças e empresas internacionais.

Outro fator que contribuiu para a relativização das forças dos Estados foi a descentralização de suas funções em âmbito doméstico. Esta está relacionada não somente às recomendações de Organismos Internacionais para que o novo modelo de Estado, adaptado ao processo de internacionalização das economias, pudesse ser alcançado. Ainda, a descentralização está acoplada, ou pode sê-lo, à redefinição das funções político-econômicas

de cada esfera de poder governamental com a finalidade de tornar a gestão pública mais eficiente, o que caracteriza a aquisição de novas competências na prestação de serviços, assim como uma maior autonomia e novas responsabilidades por parte dos governos subnacionais.

No Brasil, a descentralização está relacionada ao caráter federalista da República, pois acreditava-se que o federalismo promoveria uma maior democratização e descentralização da gestão pública, em especial com a Constituição de 1988, a qual reconheceu a autonomia das três esferas de governo brasileiras (união, estados e municípios), como pode ser constatado no artigo 18 desta Constituição que promulga que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Atualmente, as instituições públicas municipais abrangem o poder executivo, representado legalmente pelo prefeito, o poder legislativo, de competência da câmara dos vereadores e as secretarias especializadas em determinadas atividades. Além disso, alguns municípios possuem fundações e autarquias. Portanto, as políticas públicas municipais são realizadas por todos esses atores, sendo que a sociedade civil organizada, grupos de interesse, mídia, entre outros, também podem interferir na formação da agenda e formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2007).

O conceito de políticas públicas, de modo geral, segundo a concepção norte-americana, está relacionado à ação do governo, ao que este pretende fazer e o que de fato faz. Para Saravia (2006), as políticas públicas estão relacionadas às decisões públicas que visam manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios com a finalidade de modificar uma dada realidade social. Essas decisões são condicionadas por leis e regras das instituições, opinião pública, assim como pelos valores, ideias e visões dos formuladores de políticas públicas, sendo estes os governos, grupos de interesse e movimentos sociais. Tais políticas apontam para diversos fins, sendo que todos refletem os anseios dos diferentes atores envolvidos no processo decisório.

Da mesma forma, para este mesmo autor, tais decisões públicas, visam ações ou omissões, preventivas ou corretivas, com a finalidade de manter ou modificar a realidade da sociedade, “por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p.29).

Nessa direção, as políticas públicas passam por diversos estágios, sendo que em cada um deles são diferentes os atores, as coalizões, os processos e as ênfases. Saravia (2006)

apresenta-nos sete fases¹, sendo estas: fase 1, Agenda: listagem de prioridades do poder público a partir de determinada necessidade social ou demanda. Nesta fase, para Parada (2006) algumas pessoas e corporações possuem maior capacidade de incluir, hierarquizar e excluir temas das discussões e decisões públicas. Dessa forma, a agenda se constitui como um jogo de poder, em que os interesses particulares competem, além de gerarem lobbies e corrupção.

Na segunda fase, de Elaboração, há a identificação de um problema da comunidade, determinação das possíveis alternativas de solução deste, avaliação de custos e o estabelecimento de prioridades. Na fase 3, Formulação: seleção da alternativa considerada mais conveniente, além da definição dos objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro desta. Na quarta fase, há a implementação: planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução da alternativa definida. Na fase 5, Execução: é o momento de tradução/realização na prática das medidas definidas em complexos processos decisórios, são as ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos na política. Na fase 6, Acompanhamento: supervisão da execução da atividade, visando introduzir eventuais correções para assegurar a consecução dos objetivos definidos, e na sétima fase, Avaliação: mensuração e análise, após a fase de execução, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente em relação à realização dos objetivos definidos na etapa de formulação. (SARAVIA, 2006)

No Brasil, sobretudo a partir dos anos 1960, ocorreu a distinção progressiva das políticas públicas, ou seja, foram criadas estruturas especializadas em cada área governamental, como educação, saúde e transportes, acarretando autonomia e independência a prestação de serviços públicos, sem articulação entre diferentes áreas, ou seja, as políticas públicas, em especial as de caráter social, passaram a possuir caráter setorial. A constituição destas estruturas surge como respostas ao reconhecimento da complexidade dos problemas sociais no país. (FARAH, 2001).

A partir da década de 1980, com o processo de redemocratização do país, ocorre a promoção de ações integradas das políticas desenvolvidas pelos governos locais. “Focaliza-se uma área de intervenção ou um segmento da população e procura-se formular políticas integrais, articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores.” O que demonstra a superação da setorização das políticas “ao procurar coordenar a ação de

¹ Entretanto, habitualmente, nem sempre tais estágios são sequenciais, eles possuem qualidade e duração heterogêneos, dinâmicas distintas e reciprocidade (LAHERA PARADA, 2006).

diversas secretarias e órgãos, cuja ação até então era segmentada ou justaposta” (FARAH, 2001, p.132).

Dentre as políticas municipais, há a inserção internacional dos governos subnacionais, os quais, devido à descentralização política e às dificuldades econômicas e financeiras consequentes destas, além da vulnerabilidade em relação aos eventos externos e à interdependência presente no mundo globalizado, perceberam no cenário internacional oportunidades que atendem às demandas locais, além de buscarem inclusão na economia mundial para usufruírem dos fluxos dos investimentos estrangeiros, dos financiamentos externos e do comércio internacional (BRESSAN, 2006). Contudo, nem todos os governos subnacionais possuem políticas de relações internacionais, as quais passam pelas sete fases supracitadas, sendo que alguns desenvolvem somente ações e programas de caráter internacional, sem consequências significativas para a sociedade.

Todavia, a atuação dos governos locais em âmbito internacional, também denominada por paradiplomacia, depende do interesse da administração municipal, assim como de uma maior autonomia no campo das relações internacionais proporcionada pelos governos centrais a esses entes. Em alguns casos, como o brasileiro, embora a constituição nacional apresente limites rígidos à atuação internacional de seus entes federados - pois, segundo a Constituição Federal do Brasil de 1988, a política externa é de competência exclusiva da União - a atividade internacional dos governos subnacionais é tolerada e monitorada pelo governo central, mas não há atitudes propositivas por parte do governo central que visem facilitar ou estimular a paradiplomacia dos entes federados.

Diversos governos locais perceberam que para que sua ação paradiplomática obtivesse sucesso, era necessária a criação de uma estrutura institucional no aparato administrativo dos seus governos que coordenasse as suas ações no plano internacional, a qual deveria ser a responsável por enxergar as fraquezas e debilidades locais e responder às necessidades do município através de sua inserção internacional (OKADO, 2008). Desse modo, tal organismo realiza diversas atividades, dependendo dos impulsos e demandas locais, como captação de recursos, promoção comercial e atração de investimentos, cooperação internacional, fóruns internacionais, marketing das cidades, relações políticas e representação institucional, e formação de redes entre governos subnacionais.

Ainda assim, em geral, estes órgãos são vistos como uma “secretaria meio”, uma vez que eles são responsáveis por estimular a articulação de políticas com as demais secretarias municipais para a condução de suas atividades, além de compartilhar os resultados obtidos. Ou seja, os mesmos podem vislumbrar, planejar e executar suas atividades conjuntamente

com os demais órgãos municipais com base nas demandas locais e no seus cenários internos e externo.

Com a finalidade de analisar as implicações destes arranjos institucionais municipais, voltados às relações internacionais sobre as políticas públicas locais estabelecemos o caso de Belo Horizonte (MG) como objeto de estudo. Capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte é um município brasileiro cuja região metropolitana é conhecida por ser a terceira maior do país em termo populacional. Está classificada, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011) na 5ª posição entre os seis maiores municípios em relação ao PIB do país, concentrando 1,3% do PIB brasileiro.

Devido a esse potencial econômico e populacional, além do acúmulo de experiências em atividades internacionais que a prefeitura já tinha, as quais ocorriam desde a década de 1990, mas de maneira quase autônoma por cada órgão, visto a falta de coordenação que pudesse dar a essa atividade um sentido estratégico e um *lôcus* estruturado para ser capaz de planejar esta área, em janeiro de 2005, o prefeito, Fernando Pimentel, cria a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI), subordinada, inicialmente, à Secretaria Municipal de Governo e, posteriormente, a partir de 2011, à Secretaria de Desenvolvimento. Desse modo, a SMARI passou a coordenar as ações em âmbito internacional de Belo Horizonte, além de organizar sua projeção internacional.

A finalidade da SMARI, definida pela Lei 9.011/2005 (grifo nosso), é estabelecer e manter relações e parcerias internacionais com atores internacionais, assim como **“formular diretrizes, planejar e coordenar, em articulação com as demais secretarias municipais e demais órgãos e entidades da administração públicas, as políticas e ações voltadas para a negociação e captação de recursos aos órgãos e instituições internacionais”** e **“fornecer suporte técnico aos órgãos da administração direta e indireta do município de Belo Horizonte em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional”**.

Portanto, segundo a subseção I da Lei 9.011 apresentada acima, para a capital mineira é fundamental que sua área de relações internacionais trabalhe em conjunto com as demais secretarias municipais para que ela possa cumprir as suas funções de maneira satisfatória, pois essa área precisa conhecer as demandas do município, as forças que podem ajudar na projeção internacional da localidade e as carências em termos de financiamento.

Para a realização deste estudo de caso, a investigação examinou as iniciativas de constituição de órgãos voltados às ações internacionais de Belo Horizonte, assim como as atividades realizadas por seu organismo municipal voltado à ação externa. Procurou conhecer

as dificuldades que este enfrenta, disponibilidade de orçamento próprio, qualificação dos funcionários e a relação do supracitado organismo com a esfera federal. Também observou como é o envolvimento deste aparato institucional junto aos demais órgãos municipais.

Foi analisado o período entre 2005 a 2012, desde a criação da secretaria até a última gestão encerrada da prefeitura de Belo Horizonte. Também foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com 7 ex e atuais funcionários da prefeitura municipal de Belo Horizonte, além de quatro funcionários fornecerem informações via e-mail (ver Anexo 1). Dentre os documentos analisados há: Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI) de 2010 e 2013; Relatórios do programa Café com o Mundo, desta mesma secretaria; artigos da Revista Pensar BH/Política Social; artigos das redes de cidades às quais Belo Horizonte é membro; a dissertação de mestrado do ex-secretário da SMARI, Rodrigo Perpétuo, assim como diversos artigos escritos por este.

As pesquisas realizadas em torno da temática dos organismos municipais de relações internacionais ainda são escassas, o que demonstra a necessidade de novas pesquisas. No entanto, é necessário analisar tais arranjos institucionais juntamente com os demais órgãos municipais, visto que eles necessitam destes para realizar as suas atividades. Além disso, as investigações acerca destes organismos, em geral, centram-se em suas ações externas, todavia, também é de suma importância avaliar como os mesmos atuam em âmbito interno ao governo subnacional. Assim, cabe-nos questionar: Até que ponto tais órgãos municipais de relações internacionais interferem sobre os trabalhos realizados pelas demais secretarias da prefeitura? Como estes órgãos impactam sobre as políticas locais? Eles podem auxiliar e/ou beneficiar as políticas das demais secretarias e órgãos municipais?

Visando responder a tais questionamentos, o trabalho está dividido em três capítulos, sendo que o primeiro apresenta uma contextualização dos fatores que impulsionam os governos locais a buscarem na arena internacional oportunidades que atendam suas demandas. Dessa forma, discute-se a intensificação do processo de globalização, as principais características deste fenômeno, seus impactos em âmbito local, sobre o Sistema Internacional e sobre o Brasil, assim como o papel do Estado nacional frente a esta nova realidade. Além disso, debate-se a descentralização das funções estatais.

O segundo capítulo analisa a internacionalização dos governos subnacionais, desse modo, ele visa apresentar o conceito de paradiplomacia, como o governo central brasileiro observa a inserção internacional das unidades federadas e as principais características dos organismos municipais de relações internacionais brasileiros.

Por fim, o terceiro capítulo tem como intuito examinar como os organismos

municipais, voltados à ação externa, impactam sobre as políticas realizadas pelos demais órgãos de uma prefeitura, para tanto, apresentaremos o estudo de caso de Belo Horizonte, circunscrevendo o período de 2005 a 2012.

Ao considerarmos um assunto recente no campo da Ciência Política, bem como os trabalhos acadêmicos que discutem sobre o mesmo, espera-se, através desta pesquisa, fomentar o debate em torno do tema proposto, assim como apresentar uma compreensão do fenômeno da inserção internacional dos governos locais considerando a questão das estruturas e desenhos institucionais.

2. DETERMINANTES DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A intensificação do processo de globalização que ocorreu, principalmente, na década de 1990 alterou a dinâmica das relações internacionais. Houve um aumento das transações internacionais, as forças do Estado nacional como único ator no sistema internacional foram relativizadas, além do seu papel tradicional em âmbito doméstico ter sido reformulado a partir de medidas descentralizadoras. Em decorrência dessas premissas, os governos subnacionais, em especial dos municípios, adquiriram um papel cada vez mais atuante no plano internacional, pois assumiram novas responsabilidades e uma maior autonomia em âmbito doméstico, além de terem que enfrentar as consequências da globalização em seu território.

Nesse cenário globalizado, as empresas multinacionais apresentam uma proeminente atuação, devido, principalmente, ao uso das novas tecnologias de comunicação (surgidas por volta da década de 1970, nos EUA, e expandidas entre as décadas de 1980 e 1990 por diversas regiões do globo), sendo que tais empresas passaram a exercer as funções de estruturas mundiais de poder (ARRIGHI, 2003), como veremos a seguir.

As cidades apresentam-se como essenciais à operacionalização destas empresas, isto porque lhes oferecem as instituições, homens, formas sociais, jurídicas e geográficas. Logo, elas são os espaços em que essas empresas agem em função de uma competitividade e produtividade a favor de um mercado global.

Da mesma forma, por volta da década de 1980 ocorreram reformas descentralizadoras em um número expressivo de países, pois, como ilustrado por Arretche (1996), tais reformas visavam tornar as relações políticas mais democráticas e a gestão pública mais eficiente, em oposição às políticas centralizadoras, as quais, nesse período, eram vistas como práticas não democráticas de decisão, além de ausência de transparência das deliberações, impossibilidade de controle sobre as ações de governos e ineficiência das políticas públicas.

Desse modo, a intenção do presente capítulo consiste em analisar como a globalização afeta as organizações subnacionais, além de explorar o lugar do município na federação brasileira a partir de uma compreensão da descentralização das funções estatais no sistema político brasileiro.

2.1 Principais características da globalização

Os principais aspectos que caracterizam o cenário atual em que vivemos são decorrentes, principalmente, do conflito que ocorreu entre a URSS e os EUA, denominado Guerra Fria, isso porque ambos os países investiram em pesquisa e desenvolvimento, todavia, a União Soviética apresentou disparidades tecnológicas em relação à economia capitalista norte-americana. Os pesados investimentos na corrida armamentista e aeroespacial favoreceram os EUA e construíram um peso para os soviéticos, o que gerou dificuldades econômicas e políticas para estes.

Durante a Guerra Fria, a União Soviética foi o país do mundo que mais destinou verbas para o setor de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e contava com o maior número de engenheiros, tal fato é visível ao observamos que esse país, em 1980, havia ultrapassado os EUA na produção de aço, cimento, petróleo, fertilizantes e tratores. Mesmo assim, desde o final dos anos 1970, acumulavam-se evidências de que sua estrutura produtiva estava em crise, pois:

Embora a União Soviética dispusesse de pesquisa científica de alta qualidade, a concentração de recursos na área militar e a forma de relacionamento da ciência com a produção e com a sociedade, [era] guiada pelo olhar vigilante do "espírito estatista", em contraposição ao "espírito de liberdade" - que permitiu a fluidez entre pesquisa, indústria e governo, ancorada nas organizações universitárias e na vitalidade das pesquisas nas indústrias nos EEUU [EUA] (CARDOSO, 2008, p.16)

Quando o desenvolvimento econômico norte americano ganhou uma nova dinâmica, durante a década de 1970, sustentada por inovações tecnológicas, a produção planificada soviética começou a dar mostras de dificuldades para se adaptar a essas exigências e sua capacidade produtiva passou a não poder mais ser comparada à dos EUA.

Não fosse o desafio da URSS, talvez os americanos não tivessem investido maciços recursos em P&D e, com isso, dado início à Terceira Revolução Industrial, como veremos a seguir. Com o fim da Guerra Fria, os americanos apresentaram grande predomínio sobre o sistema mundial, além de influenciarem a economia de outros países, fazendo com que elas incorporassem, copiassem e adaptassem as especificidades tecnológicas, organizacionais e valorativas surgidas nesse país.

Assim sendo, foi a partir da década de 1970, e especialmente com o fim da Guerra Fria, que a humanidade presenciou um aumento substancial na expansão dos fluxos de bens, capitais, mercadorias, pessoas, ideias, informações e valores entre as diversas regiões do

globo, os quais atingem todos os países, afetando empresas, indivíduos e movimentos presentes em seu território. Essa extraordinária amplitude e profundidade destas interações transnacionais, a qual demonstrou ser incompatível em relação às anteriores formas de interações transfronteiriças, fora designada pela literatura especializada como globalização - globalização dominante ou hegemônica (SOUSA SANTOS, 2011) ou globalização à la americana (CARDOSO, 2008) - todavia, também vemos designações como aldeia global², ocidentalização do mundo³, financeirização⁴, entre outras, referentes a alguns elementos deste fenômeno.

O principal elemento que possibilitou o aumento dessas interações foi a Revolução da Tecnologia da Informação ou Terceira Revolução Industrial, a qual afetou e alterou a capacidade organizacional, inovadora e tecnológica da economia dos diversos países. Foi a partir dessa revolução que a acumulação capitalista impulsionou-se tecnologicamente, além de criar novos produtos e gerar uma expansão comercial internacional e a exacerbação de acumulação do capital financeiro⁵.

Tais tecnologias, como microeletrônica, computação e telecomunicações/radiofusão, originaram-se nos EUA, a partir dos anos 1970, com fundos generosos vindos de um mercado garantido de capitais de risco de redes de empresas e do Departamento de Defesa. Todavia, foi, principalmente, os contratos militares e o programa espacial governamental que impulsionaram a indústria eletrônica, desta forma, foi o Estado, o principal ente que iniciou a revolução da tecnologia da informação nos Estados Unidos (CASTELLS, 1999).

Cabe-nos apresentar que as tecnologias de comunicação têm gerado maior conectividade entre diferentes e diversas pessoas ao redor do mundo, principalmente através da internet. Esse mecanismo de comunicação difundiu-se a partir dos anos 1990, devido a

mudanças regulatórias, maior largura de banda nas telecomunicações, difusão dos computadores pessoais, softwares simples, acesso e comunicação de conteúdo (...) e a demanda em rápido crescimento da organização em rede de qualquer coisa

² “A noção de aldeia global é bem uma expressão da globalidade das idéias, padrões e valores sócio-culturais, imaginários. Pode ser vista como uma teoria da cultura mundial, entendida como cultura de massa, mercado de bens culturais, universo de signos e símbolos, linguagens e significados que povoam o modo pelo qual uns e outros situam-se no mundo, ou pensam, imaginam sentem e agem” (IANNI, 1995, p.94)

³ Expansão mundial de valores, artefatos culturais e símbolos ocidentais, em especial americanos, como o individualismo, a democracia, o cinema, a publicidade, etc. (SOUSA SANTOS, 2011)

⁴ “Nos Estados Unidos se cristaliza um sistema monetário e de financiamento, calcado mais nos ativos financeiros do que na moeda e nas reservas bancárias, proeminente da valorização financeira e patrimonial, e desde o qual se põem, pelo banco central americano, as condições para que o dólar seja o dinheiro da financeirização global” (BRAGA, 2000, p.273).

⁵ “Um acontecimento essencial na globalização financeira é o volume impressionante do comércio de divisas, que condiciona o câmbio entre as moedas nacionais, solapando de maneira decisiva a autonomia dos governos nas políticas monetárias e fiscais” (CASTELLS, 1999, p.145).

suscitada tanto pelas necessidades do mundo empresarial quando pelo desejo do mundo público de criar suas próprias redes de comunicação (CASTELLS, 1999, p.IX).

Hoje em dia tais tecnologias possuem variada gama de aplicações, como no trabalho, conexões pessoais, informações, entretenimento, serviços públicos, política e religião.

Desse modo, essa revolução tecnológica forneceu a base material para a nova economia a qual Castells (1999, p.119) denomina de “informacional, global e em rede”. Dentre as características desta, que iniciaram-se na década de 1990 e que possuem prevalência atualmente, podemos citar: as economias nacionais estão cada mais interligadas devido aos avanços nas comunicações, à intensificação das transações financeiras e comerciais; os processos produtivos se tornaram flexíveis e multilocais; os preços nos transportes baixaram; entre outros fatores.

Para Castells (1999, p.178), os agentes decisivos para a geração dessa nova economia foram

(...) os governos e, em especial, os governos dos países mais ricos, o G-7, e suas instituições internacionais auxiliares, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Três políticas inter-relacionadas construíram os alicerces da globalização: a desregulamentação das atividades econômicas domésticas (que começou com os mercados financeiros; a liberalização do comércio e dos investimentos internacionais; e a privatização das empresas públicas (quase sempre vendidas a investidores estrangeiros). Essas políticas, iniciadas nos Estados Unidos em meados da década de 1970, e na Inglaterra no início da década de 1980, espalharam-se por toda a União Europeia na década de 1980 e se tornaram predominantes na maioria dos países do mundo, e padrão no sistema econômico internacional na década de 1990.

Esse cenário descrito por Castells marca a propagação de uma nova ideologia, o neoliberalismo, a qual surge anteriormente ao processo de globalização apresentado nesta pesquisa. Seus principais princípios originaram-se no Consenso de Washington⁶. Nessa direção, este consenso definiu um conjunto de regras econômicas de caráter neoliberal que reduzem o tamanho e papel do Estado, além de desregulamentar os mercados e realizar a abertura comercial e financeira. Dentre tais princípios podemos citar a restrição do Estado nacional a algumas funções públicas; redução do déficit público, limitando os gastos com políticas sociais; desregulamentação do mercado de trabalho e flexibilização da relação salarial; privatização das empresas estatais; e não restrição aos fluxos financeiros.

⁶ Essa denominação é decorrente da conferência realizada em 1989 na capital dos Estados Unidos sob comando do *Institute for International Economics*. Nela estiveram presentes funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) – especializados em assuntos latino-americanos, além de diversos economistas latino-americanos. O objetivo do encontro era realizar uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. As decisões da conferência foram adotadas como imposições na negociação das dívidas externas dos países latino-americanos e acabaram se tornando o modelo do FMI e do Banco Mundial para todo o planeta (BATISTA, 1994).

A globalização econômica ou neoliberal está relacionada ao auge da internacionalização do capitalismo, sendo que ela também interfere em outros setores sociais, como o político e cultural. Nesse sentido, podemos observar que o consenso neoliberal propugna que para haver crescimento e estabilidade econômicos torna-se necessário uma redução dos custos salariais, desse modo, deve-se liberalizar o mercado de trabalho, reduzindo os direitos trabalhistas, além de eliminar, paulatinamente, a legislação sobre salários mínimos (BARBOSA, 2010).

Por conseguinte, o que víamos na década de 1990 e que persiste nos tempos atuais é que a mobilidade do capital gerou uma desconexão frente às obrigações com os empregados e a sociedade, o que há é uma liberdade face ao dever de contribuir para a vida cotidiana da comunidade. “Os custos de se arcar com as consequências não precisam agora ser contabilizadas no cálculo da 'eficácia' do investimento” (BAUMAN, 1999, p.17)

Ainda assim, é perceptível que as produções e reproduções da cultura de massa em escala mundial continua criando a ilusão de uma universalização das condições (IANNI, 1995). Nesse cenário, há o estímulo ao consumo por parte da publicidade, da produção de imagens que fazem com que todos desejem consumir, todavia, nem todos o podem.

Desse modo, o que podemos observar é a geração de uma participação através do consumo constante, visto que sempre novos produtos são ofertados, e sempre novos desejos são estimulados, em contraposição a um afastamento do interesse pelo público, pelas questões pertinentes à cidadania. Portanto, a “maneira como a sociedade atual molda seus membros é dita primeiro e acima de tudo pelo dever de desempenhar o papel de consumidor. A norma que nossa sociedade coloca para seus membros é a da capacidade e vontade de desempenhar esse papel” (BAUMAN, 1999, p.88).

Da mesma forma, esse mercado global não gera uma universalização de condições e acesso a bens de consumo, tão propugnados pela publicidade, o que vemos é a ampliação no número de pobres em todos os continentes, assim como uma baixa qualidade de vida para a maioria da população, sendo que estes somente encontram-se presos a sua localidade, desejando um dia chegarem a possuir o que a Televisão, principal meio de comunicação de massa, demonstra através das celebridades.

Nesse cenário, de aumento inexorável de acumulação capitalista por parte de uma elite econômica, as corporações transnacionais passam a exercer as funções de estruturas mundiais de poder, visto que suas “atividades de busca do lucro não são contidas pelas fronteiras” estatais, o que debilita não apenas os Estados menores e mais fracos, mas também os grandes e fortes (ARRIGHI, 2003, p.14). Isso ocorre porque tais empresas multinacionais

apresentam enorme concentração de poder, conforme os dados demonstrados por Clarke (1996, *apud* SOUSA SANTOS, 2011, p.31): “das 100 maiores economias do mundo, 47 são empresas multinacionais; 70% do comércio mundial é controlado por 500 empresas multinacionais; 1% das empresas multinacionais detém 50% do investimento directo estrangeiro”.

Ainda assim, a globalização dos mercados de bens e serviços está ocorrendo, mas as unidades de comércio não são os países, mas as empresas e redes de empresas. Isso porque “(...) o comércio internacional intra-empresas talvez represente mais de um terço do total do comércio internacional” (CASTELLS, 1999, p.157), sendo que as multinacionais representam cerca de dois terços do comércio mundial⁷.

Da mesma forma, devido à grande competitividade existente entre as empresas globais, estas se conduzem a uma demanda de longa duração por mais ciência, mais tecnologia, por melhores organizações, para que possam manter-se à frente da corrida. Portanto, os avanços tecnológicos, principalmente de informação, comunicação, eletrônica e cibernética estão relacionados à ampliação dos fatores de competitividade e produtividade da economia capitalista em sua expansão mundial⁸.

2.1.1 O papel do Estado nacional frente a esta nova realidade

Para Max Weber (1991), o Estado-nação abrange território, governo, população e o monopólio do uso legítimo da violência, sendo esta caracterizada como a autonomia e soberania estatais. Portanto, a soberania estatal é caracterizada pela autoridade do Estado para manter a lei e ordem dentro de seu território, assim como a integridade de suas fronteiras.

Entretanto, a globalização tem apresentado desafios à capacidade de autonomia e soberania do Estado-nação, isso devido à limitação do seu poder frente à expansão das forças transnacionais, ao seu enfraquecimento “no que diz respeito ao controle dos fluxos financeiros e comerciais, ao aumento do poder das empresas multinacionais” (ABRUCIO, 2006), assim como, frente a interdependência crescente no mundo globalizado, houve uma diminuição de sua capacidade de oferecer bens e serviços as suas populações sem apelar para a cooperação internacional.

⁷ “Em 1998 havia cerca de 53 mil MNC [multinacionais], com 450.000 subsidiárias estrangeiras, e vendas globais de US\$9,5 trilhões de dólares (que excediam o volume do comércio mundial). Representavam de 20 a 30% da produção mundial total, e entre 66% e 70% do comércio mundial” (CASTELLS, 1999, p.161)

⁸ “Capacidade tecnológica, infra-estrutura tecnológica, acesso aos conhecimentos e recursos humanos qualificadíssimos tornam-se fontes essenciais de competitividade na nova divisão internacional da mão-de-obra” (CASTELLS, 1999, p.150)

Nesse novo contexto, diversos problemas políticos já não podem ser solucionados satisfatoriamente sem a cooperação com outros Estados; tais entes tiveram que aumentar a integração política com outros países, assim como a atuação em arranjos multilaterais para controlar os efeitos negativos das transações transfronteiriças (MARIANO; MARIANO; ROSSOLEN, 2007)

Portanto, diante da maior complexidade do sistema internacional, decorrente das mudanças oriundas da intensificação do processo de globalização, diversos autores, como Octavio Ianni (1995), argumentam sobre a perda da soberania estatal na condução de políticas econômicas e sociais e, mesmo, sobre suas fronteiras territoriais. Isso porque os Estados-nacionais têm-se mostrado incapazes de controlar os fluxos de pessoas, bens, capitais e ideias entre suas fronteiras.

A partir dessa ênfase na porosidade das fronteiras é possível verificar uma reconfiguração das relações internacionais com a emergência de outros atores no sistema internacional além dos Estados, capazes de influenciar a política externa dos países e também a política mundial, como os bancos internacionais, as empresas multinacionais e nacionais e, em especial, os governos subnacionais.

Sobre a soberania estatal na condução de políticas econômicas e sociais, os requisitos normativos e institucionais para a operação do modelo neoliberal, propugnado pela globalização econômica, afetaram o papel institucional e normativo dos Estados, interferindo sobre suas funções e sua legitimidade para organizar a sociedade (SOUSA SANTOS, 2011). Isso porque, tais medidas neoliberais implicam sobre as políticas econômicas, visto que elas propugnam a abertura ao mercado mundial; adequação dos preços domésticos aos preços internacionais; prioridade as exportações em relação ao mercado interno; as políticas monetárias e fiscais devem reduzir a inflação e a dívida pública; deve haver vigilância sobre a balança de pagamento; mínima regulação estatal sobre a economia; redução do peso das políticas sociais no orçamento do Estado, através da redução do montante das transferências sociais, sendo estas meras medidas compensatórias aos estratos sociais vulnerabilizados pela atuação do mercado. (Idem)

Nesse panorama, há a influência crescente de algumas instituições supranacionais no retraimento das funções estatais, como as agências financeiras multilaterais, em especial Banco Mundial e FMI, que impõem receituários neoliberais como condição para a renegociação da dívida externa dos países periféricos e semi-periféricos, e a OMC, a qual surge em meados da década de 1990 e estimula a liberação comercial dos Estados. Cabe salientar que tais instituições supranacionais têm impostos padrões e legalidades produzidos

pelos Estados Unidos e Reino Unido para conferir proteções e garantias às empresas e mercados globais, como a proteção à propriedade intelectual.

Portanto, podemos observar que os Estados têm se envolvido na implementação do sistema econômico global, visando facilitar que as economias nacionais se tornem internacionalmente competitivas através do desregulamentado das transações transfronteiriças, permitindo a influência crescente de algumas instituições supranacionais, realizando a liberação financeira e comercial, privatizações, além de garantir os direitos de propriedade e contratos também às empresas estrangeiras. (SASSEN, 2010)

Nessa direção, para Sassen (idem), os Estados não enfrentam as mudanças em seus ambientes com submissão, pelo contrário, ela demonstra uma reconfiguração da atuação estatal, através da modificação das suas capacidades como a criação de jurisdições necessárias à atuação de entidades ‘globais’. Ainda assim, ela argumenta que algumas entidades estatais obtiveram maior autoridade, como os bancos centrais e ministérios das finanças, enquanto outros reduziram sensivelmente seu poder, como o sistema de assistência social.

2.2 Impactos da globalização sobre o Sistema Internacional e o Brasil

Para Cardoso (2008), o predomínio americano atual no sistema internacional decorre do desafio imposto pela Alemanha nazista e pela Revolução Soviética de 1917, os quais se apresentam como alternativa ao capitalismo norte-americano. Como consequência da vitória deste sobre o nazismo alemão e socialismo soviético, ele se expandiu pelo globo e tornou-se proeminente no sistema mundial.

Contudo, apesar do fato dos americanos terem dado impulso à Terceira Revolução Industrial por volta dos anos 1970, os mesmos também foram afetados pela informação que circula sem controle, pela publicização através da tecnologia de comunicação, assim como pelo aumento das transações internacionais entre suas fronteiras. Também cabe ressaltar que, já no início dos anos 1990, eles passaram a enfrentar a competição tecnológica e industrial de alguns países europeus, em especial da Alemanha, assim como do Japão, na produção de novas tecnologias.

Os norte-americanos continuam na dianteira na área espacial e microeletrônica, contudo, “nos computadores, nos equipamentos de telecomunicações e na robótica suas exportações decaíram no decorrer da década [1990] em comparação com os principais competidores” (CARDOSO, 2008, p.34). Cabe observar que esta afirmação refere-se à

produção interna do país, mas, a produção destes bens, entre outros, também ocorre na Ásia por meio de empresas norte-americanas.

Mesmo que os EUA sejam capazes de influenciar os demais países presente no globo, através de suas especificidades técnicas, organizacionais e valorativas, eles não são a única potência capaz de determinar as relações no sistema internacional, em especial devido ao fato de terem surgido novos temas na agenda global, como terrorismo, contrabando e drogas, questões ambientais, os quais necessitam serem enfrentados por todos os países envolvidos e não somente permanecer sob controle de um país.

Ainda assim, os EUA não são a única potência capaz de definir a direção da acumulação capitalista. O que vemos é um sistema econômico global submetido a influências de políticas múltiplas e fragmentarias, mas ainda dominado por alguns países, como EUA e Rússia, assim como pela UE e, mas recentemente a China, que apresenta grande demanda em termos de matéria-prima e alimentos, alterando a relação tradicional de preços entre as *commodities* e os bens industrializados no comércio internacional. Para Cardoso (2008, p.27):

Nesse novo sistema, dificilmente os Estados Unidos perderão centralidade, na medida em que continuarem a puxar o carro das inovações e da plasticidade cultural e social. Mas dificilmente poderão aspirar a ser o centro de um Império imaginário, porque isso é um propósito irrealista.

Nessa direção, Cardoso (2008, p.55) afirma que, no cenário atual, podemos vislumbrar a influência maciça de três atores, os '*Big Three*': Estados Unidos, China e União Europeia.

Esses três pólos disputam influência e poder no contexto de uma ordem econômica globalizada, na qual os Estados Unidos, com sua cultura favorável à inovação e à mudança, continuam com o papel principal, o que não implica a existência de uma ordem política harmônica, submissa ou isenta de competições. Assim como ocorreu com o processo produtivo, a ordem política global deixou de ser compatível com centralizações.

O Brasil, neste cenário, tem procurado diversificar suas relações externas, dando maior visibilidade ao Mercosul, o qual se tornou o principal instrumento de unidade latino-americana, assim como um meio em que o Brasil pudesse disputar espaço político e econômico no mundo. Também cabe ressaltar a institucionalização, no governo Lula, da parceria do país com Índia e África do Sul, demonstrando o interesse da política externa brasileira de aproximar-se dos países sulistas. Ainda assim, com o objetivo de interferir no debate e negociações dos temas da agenda internacional, o Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso passou a desejar uma vaga de membro permanente no Conselho de

Segurança da ONU, além de demonstrar robusta atuação em organizações internacionais, como na OMC, em especial nos litígios sobre propriedade intelectual (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011).

Brasil e Globalização

O interesse político dos novos líderes que assumiram o governo em fins da década de 1980 e início da década de 1990 favorecia a opção da globalização. Por interesse político quero dizer ser eleito para o governo e permanecer nele. Na maioria dos casos, os novos líderes eram eleitos em consequência de uma economia em declínio, ou as vezes falida, e consolidavam o poder melhorando substancialmente o desempenho econômico do país (CASTELLS, 1999, p.185)

No Brasil, Fernando Collor de Melo foi eleito, em novembro de 1989, devido à esperança nele depositada para que eliminasse a inflação, modernizasse e fizesse a economia crescer, além de combater a corrupção. Para tanto, como apontado por Castells no parágrafo acima, o presidente buscou implementar medidas de caráter globalizante, por isso, indicou pessoas alinhadas com os princípios liberais para as funções mais importantes na condução da economia: Ministro da Economia, direção do Banco Central e Secretaria de Política Econômica. Dentre as medidas propostas em seu Plano, “Brasil Novo”, houve o sequestro de contas e o congelamento de preços e salários, com o objetivo de eliminar a inflação; abertura comercial, visando impedir que os empresários nacionais aumentassem os preços a partir do enfrentamento da concorrência de produtos importados mais baratos; eliminação de subsídios a atividades econômicas; extinção de órgãos públicos; privatização de empresas estatais; demissão de funcionários públicos, com o objetivo de reduzir as despesas governamentais, quase eliminando o déficit do orçamento governamental. E, para aumentar a receita, criou-se novos impostos e elevou os já existentes.

Percebemos que a gestão Collor não reestruturou o Estado, ele apenas realizou algumas reformas e promoveu a abertura comercial do país, todavia, esta foi descuidada, pois liberou as importações sem obtenção, junto a outros países, de vantagens correspondentes para as exportações brasileiras e sem preparar os produtores nacionais para enfrentar a concorrência estrangeira.

As próximas gestões aprofundaram a abertura comercial, além de valorizar o Real perante o dólar, como fez Fernando Henrique Cardoso (1º mandato, 1994 a 1997, 2º mandato 1998 a 2002), barateando os produtos importados no mercado nacional. Contudo, o governo não criara as condições necessárias para as empresas nacionais se preparem contra a

concorrência dos importados, com isso muitas delas não conseguiram competir e fecharam, o resultado foi menos impostos arrecadados e a mais alta taxa de desemprego já registrada no Brasil. Além disso, a manutenção do real sobrevalorizado em relação ao dólar encarecia os produtos brasileiros no exterior, em consequência o comércio externo passou a ser deficitário.

Ainda assim, frente às imposições do FMI para que o país pudesse obter empréstimos, a gestão Fernando Henrique Cardoso cortou despesas do governo federal, principalmente nos setores de transporte, energia, segurança, educação e saúde, e aumentou drasticamente os impostos, tanto que, em 2002, a carga tributária brasileira foi a segunda maior do mundo, além de privatizar diversas empresas públicas⁹, as quais foram adquiridas, em sua maioria, por capitais estrangeiros. Tais medidas foram realizadas com o objetivo de obter superávits primários para o pagamento da dívida pública.

Durante a gestão Fernando Henrique Cardoso foi proposta pelo governo a Reforma Administrativa, tendo o ministro Bresser Pereira, da Administração Federal e Reforma do Estado, seu principal mentor. Esta reforma foi descrita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, o qual propôs a adoção de critérios gerenciais, típicos das empresas privadas de mercado, na administração pública. A estratégia de reforma do aparelho do Estado foi concebida a partir de três dimensões: 1) institucional-legal: direcionada a reforma do sistema jurídico e descentralização do aparelho organizacional do Estado através de agências executivas, regulatórias e as organizações sociais; 2) Gestão: definida pela maior autonomia do Estado e a introdução de novos métodos de gestão e formas de responsabilização dos gestores – por resultados, competição administrada por excelência, e o controle social. 3) Cultural: de mudança de mentalidade, visando a transição de uma cultura burocrática para uma cultural gerencial (PEREIRA, 2006).

Alguns aspectos desta reforma foram implantados com a Emenda constitucional nº19, a qual acrescentou a Eficiência dentre os princípios fundamentais do governo; criou o contrato

⁹ As privatizações “(...) já tinham deslanchado desde o Governo Collor, com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND); portanto, o Governo Cardoso assumiu a tarefa de expandi-las e acelerá-las, ampliando os setores produtivos e as empresas onde as mesmas poderiam ocorrer – incluindo no processo a Vale do Rio Doce e os setores de concessão de serviços públicos, como energia elétrica e telecomunicações”, assim como os bancos (FILGUEIRAS, 2000, p.112). No início, as privatizações foram estimuladas pelas necessidades do Tesouro, que não conseguia arcar mais com o custeio, os baixos lucros e o endividamento crescentes das empresas estatais. “O quadro se modificou substancialmente no governo subsequente [ao do Collor], quando as privatizações passaram a visar não apenas - o que também era importante - desafogar a crise fiscal e consolidar a estabilização da economia, mas a atrair vultosos investimentos estrangeiros em setores de infra-estrutura, principalmente energética, de transportes ferroviários e telefônicos” (CARDOSO, 2008)

“Assim, foram extintos o monopólio estatal nas áreas da prospecção, exploração e refino do Petróleo; nas telecomunicações, e na geração e distribuição de energia. Além disso, mudou-se o conceito de ‘empresa nacional’, para possibilitar igualdade de condições para as empresas estrangeiras, e desregulamentou-se a exploração do subsolo e a navegação costeira, permitindo-se, em ambas a atuação do capital estrangeiro” (FILGUEIRAS, 2000, p.111).

de gestão; flexibilizou o instituto da estabilidade, incluindo a insuficiência de desempenho e o excesso de quadros como possibilidades de perda de cargo público; permitiu a contratação de estrangeiros pela administração pública, através de concurso público; estabeleceu teto para a remuneração dos servidores e membros dos poderes (PEREIRA, 2006).

Também houve a emenda nº 20, a qual modificou o sistema de previdência social do servidor público, por meio do estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria; extinção do acúmulo de aposentadorias; definição do prazo de 10 anos de serviço público, e de cinco anos para o cargo de ocupado, para a habilitação a aposentadoria; além de tornar possível a criação do regime previdenciário complementar, com a adoção do teto de aposentadoria pago pelo INSS para o servidor (PEREIRA, 2006).

Estas emendas foram promulgadas no primeiro mandato do governo Fernando Henrique (1994 a 1997). Em sua segunda gestão (1998 a 2002) ele extinguiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e transferiu a reforma administrativa para o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, nesse momento Bresser Pereira deixou o governo.

O Governo Lula (2003 a 2010) deu prosseguimento às políticas econômicas implementadas pelo segundo governo Fernando Henrique Cardoso: redução da inflação, em especial através da fixação de taxas de juros elevadas e superávits fiscais acima do PIB nacional. Também reformou as previdências dos servidores públicos, redefinindo as regras de aposentadoria, além de reduzir benefícios e direitos, em nome do equilíbrio fiscal, e abrir espaço para a atuação dos fundos de pensões privados, alterar a Constituição para facilitar a independência do Banco Central e reforçar as políticas sociais assistencialistas.

Portanto, foi a partir do governo Collor que o Estado brasileiro começou a sofrer alterações:

O processo de desregulamentação – com a quebra dos monopólios estatais em vários setores da economia – juntamente com o processo de privatização das empresas públicas, reduziu bastante a presença do Estado nas atividades diretamente produtivas, fortalecendo grupos privados nacionais e estrangeiros – dando origem a oligopólios privados, redefinindo a força relativa dos diversos grupos econômicos e enfraquecendo grupos políticos regionais tradicionais; além de permitir demissões em massa e enfraquecer os sindicatos (FILGUERAS, 2006)

2.3 Globalização e os seus impactos em âmbito local

A análise da globalização deve transcender o quadro exclusivo dos Estados Nacionais, visto que a mesma habita, simultaneamente, em territórios e instituições nacionais. Dessa forma, devemos considerar que a globalização é mais do que a noção comum de interdependência do mundo, formação de instituições globais, isto porque ela possui a necessidade de exprimir-se em um espaço geográfico.

Esse cenário é perceptível ao observamos que a nova lógica industrial, a qual faz uso intensivo das tecnologias de comunicação, caracteriza-se pela dispersão dos processos produtivos em diferentes regiões, ao mesmo tempo em que controla essa descentralização produtiva através das telecomunicações. Essa dispersão ocorre devido às singularidades das forças de trabalho “necessárias para cada estágio de produção, assim como as características sociais e ambientais necessárias a cada segmento produtivo, o que recomenda especificidades geográficas para cada fase do processo produtivo” (CASTELLS, 1999, p. 476).

A diversidade de estágio requer um aumento da separação de funções, frequentemente resultando em uma dispersão geográfica, tendo como consequência um nível de complexidade nas empresas centrais de controle, nessa direção, podemos ver uma corporação com múltiplas firmas envolvendo diferentes regiões e com o centro de controle localizado em Londres (SASSEN, 1991).

Há fases que exigem força de trabalho altamente qualificadas com base científica e tecnológica e outras que necessitam de uma massa de trabalhadores não-qualificados dedicados à montagem de rotina e às operações auxiliares. Ainda, a produção de determinados serviços intrafirmas têm-se tornado difícil devido ao alto nível de especialização e aos custos de mão de obra qualificada, por isso, tais serviços estão sendo vendidos por uma diversidade de firmas, ou seja, terceirizados, sendo que estas firmas, de controle, localizam-se, em especial, em megacidades (BORJA e CASTELLS, 2006) ou cidades globais (SASSEN, 1991). Nesse cenário, as cidades globais fornecem, principalmente, a mão de obra qualificada, além de serem localizações-chaves para finanças e serviços especializados e lugares de produção de inovação.

Assim, as grandes corporações, “ao escolherem o local para a realização de seus investimentos, levam em conta alguns critérios básicos, altamente restritivos”, como “mão-de-obra qualificada, além de incentivos fiscais atraentes” (BARBOSA, 2011, p.79), afetando os Estados nacionais e os governos subnacionais, os quais para obterem tais investimentos necessitam submeter-se às exigências das grandes corporações, detentoras de altas

tecnologias, modificando dessa forma as atividades presentes em seu território, para adaptarem-se às exigências ou resistindo à atuação destas corporações em seu espaço.

Dessa forma, diversas cidades, para enfrentarem a competitividade global e atraírem investimentos, reduzem impostos, o que afeta a arrecadação dos governos subnacionais, também reduzem controles sobre as empresas, aceitam salários mais baixos e menor proteção social, o que interfere sobre as condições de vida da sociedade, além de deprimir e empobrecer as economias urbanas (CASTELLS e BORJA, 2006).

Com a dispersão do processo produtivo observamos que houve transferências de firmas para regiões onde a mão de obra fosse mais barata, ou onde os recursos necessários ao processo produtivo fossem de fácil acesso e baratos, o que acarretou o fechamento de empresas e, conseqüentemente, o desemprego nas cidades onde tais firmas estavam localizadas. Segundo Sassen (1991), com a expansão geográfica de atividades econômicas, diversas indústrias passaram a localizar-se em países do Terceiro Mundo, mas as empresas de controle do processo produtivo permaneceram nos países do Primeiro Mundo.

Os empregos sofreram profundas modificações, vemos fenômenos de subcontratação, trabalhos parciais e em tempos parciais, empregos por conta própria e informais. Os serviços avançados são os setores de atividades que apresentam crescimento mais rápido, assim como aumento na proporção do PIB na maioria dos países, tornando-se os setores mais dinâmicos nas principais áreas metropolitanas. (CASTELLS e BORJA, 2006).

Em relação às cidades globais, Sassen (1991) esclarece que há uma polarização econômica na organização do trabalho, pois apesar destas serem sede de serviços especializados, estes necessitam de serviços de baixos salários, presentes na multiplicação do número de restaurantes, hotéis e boutiques de luxo ou nas lavanderias de estilo francês.

A autora também aponta, que nestas cidades, houve a degradação do setor manufatureiro, o declínio da sindicalização e dos salários, em benefício dos trabalhos a domicílio, geralmente subpagos. Por outro lado, ela enfatiza a polarização social, de um lado há os escritórios e as residências luxuosos, num contexto de um mercado imobiliário internacional, e no outro lado, nos centros das cidades houve um agravamento e uma concentração da pobreza. Nestas cidades surgem trabalhos industriais pagos em domicílio e trabalhos domésticos não assalariados, sobretudo para os imigrantes (SASSEN, 1991).

Acerca da atuação das multinacionais sobre determinadas localidades, alguns estudiosos categorizam as cidades segundo a amplitude de suas funções na economia mundial, ou, mais especificamente, segundo o uso de seus territórios por tais empresas, deste modo: no topo encontram-se as cidades globais, que concentram as matrizes das maiores empresas e

controlam as finanças internacionais, assim sendo, sua importância concentra-se nas funções corporativas. Posteriormente situam-se as grandes metrópoles internacionais, com centros de atratividades e de convergências mundial e, por fim, as cidades nas quais a função internacional constitui-se tão somente um elemento no contexto de outras atividades mais ligadas ao espaço nacional e regional, apresentando-se como intermediadoras dos grandes polos da economia mundial (ROCHEFORT, 2002)

Dessa forma, nas cidades globais encontram-se a mão de obra especializada, seja em finanças, contabilidade, publicidade, ou outras áreas de suma importância aos centros de decisões das firmas transnacionais, além de possuírem centros de pesquisa, agências de informação, técnicas de comunicação e infraestrutura tecnológica adequada para processar os fluxos de informações. Também apresentam centros de decisões interligados em redes de telecomunicações com os de outras cidades globais. Portanto, tais cidades globais, ou megacidades (CASTELLS, 1999), concentram funções superiores direcionais, produtivas e administrativas, controle da mídia, capacidade de criar e difundir mensagens, além de atrair a área regional onde estão localizadas (SASSEN, 2010).

Por seu turno, nas cidades localizadas na base da categorização encontram-se as atividades industriais de menor remuneração, como as filiais de multinacionais que buscam mão de obra barata para a industrialização de suas mercadorias. As grandes metrópoles demonstram hibridismos entre a primeira e terceira categorias, delineando características de ambas.

Em suma, sob tal cenário, há uma situação paradoxal em que se obriga a pensar globalmente e agir localmente, em razão do fato de que toda ação supõe agentes e uma localização espaço-temporal.

2.4 Reflexos da descentralização política sobre os municípios brasileiros

Na década de 1980 um número expressivo de países realizou reformas descentralizadoras em seu aparato administrativo estatal, questionando, desse modo, a centralização nas relações políticas e na eficiência da gestão pública. Tal panorama ocorreu porque no final do século XX o avanço generalizado da presença do Estado, principalmente no domínio da economia, sofreu forte abalo de ineficiência, o que agravou a crise econômica interna, resultando em redução de crescimento, desemprego e inflação. Sendo que tal

centralismo era visível, em especial, no modelo de Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*).

Frente a essa crise do *Welfare State*, os defensores do liberalismo passam a defender a descentralização juntamente com a redução do papel do Estado para que o livre mercado e as suas finalidades sociais pudessem ser alcançados. Dessa forma, com a intensificação dos fenômenos de transnacionalização, marcada pela expansão do capitalismo e neoliberalismo econômicos nas décadas de 1980 e 1990, a descentralização passou a ser recomendada como uma estratégia para que o novo modelo de Estado, adaptado ao processo de internacionalização das economias, pudesse ser alcançado (LUSTOSA, 1999).

É nesse contexto, marcado pela intensificação do processo de globalização, que se insere o debate sobre a reforma do Estado, e a necessidade de realizar melhorias das formas de gestão pública, em vez de simplesmente reduzi-lo ao mínimo, tornando o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo. Nessa direção:

A necessidade de aumentar a eficiência do Estado é uma imposição do processo de globalização, que acirrou a competição entre os países. Em consequência, a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial, baseada na descentralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, na competição administrativa, e no controle social direto (PEREIRA e SPINK, 2006)

Dentre as iniciativas utilizadas pela maioria dos países com a finalidade de reformar o Estado há: limitação das dimensões do setor público; privatização; comercialização ou corporativização de órgãos públicos; descentralização de funções para governos subnacionais; uso de mecanismos típicos de mercado; novas atribuições aos órgãos da administração central, e; outras iniciativas de reestruturação ou ‘racionalização’ (KETTFF, 2006)

Na América Latina, na década de 1990, o debate sobre a eficácia e a efetividade da gestão pública está relacionado à transferência de atribuições e atividades dos governos centrais para as diversas formas de governo subnacionais, consequência dos processos de reforma do Estado nesta região.

Arretche (1996) apresenta-nos que as reformas descentralizadoras que ocorreram em diversos países na década de 1980 visavam tornar as relações políticas mais democráticas e a gestão pública mais eficiente, pois, como a autora elucida

a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização [na década de 1980]. Passou-se a supor que, por *definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas

e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas (ARRETCHE, 1996, p.44)

Entretanto, a promoção da descentralização não caracterizava-se apenas como uma decisão política com o fim de otimizar a administração pública, mas tinha igualmente a intenção de criar melhores condições de competitividade econômica, pois a produção de conhecimento, de vantagens logísticas e infraestruturais, etc., dependem de estratégias que podem ser traçadas de maneira mais eficiente a partir da dimensão local.

No Brasil, em 1988, é promulgada uma nova Constituição, denominada “Constituição Cidadã”, a qual institucionalizou a modernização do Estado a partir de medidas descentralizadoras, as quais proporcionaram às entidades subnacionais maior autonomia perante a administração pública. Dessa forma, houve um reconhecimento da autonomia das três esferas, além de alterações de diversas medidas no campo político-administrativo, como pode ser constatado no artigo 18 da Constituição, o qual promulga que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Assim sendo,

rompendo com uma tradição que remontava ao período colonial, a Carta Constitucional de 1988 fez dos municípios entes autônomos, equiparando-os à União e aos estados. Paralelamente, instituiu nova repartição da carga tributária, que provocou significativo ganho para os municípios (ANDRADE, 2007, p.252)

2.4.1 A posição do município na Federação brasileira

A Federação brasileira originou-se a partir de um Estado Unitário, já consolidado e soberano, em oposição ao Estado Americano, que foi consequência de uma reunião de estados originalmente soberanos.

A inversão desse processo de formação do federalismo no Brasil explica, a princípio, o alto grau de centralização do seu modelo de governo. É que os estados brasileiros nunca foram soberanos como os norte-americanos e só conquistaram

autonomia ao longo de um lento e gradual processo histórico de desagregação. As competências constitucionais no Brasil foram historicamente entregues de forma predominante à União, relegando-se aos estados uma competência suplementar, restrita e residual (VASCONCELOS JÚNIOR, 2012)

Ainda assim, a característica básica de qualquer Federação é a distribuição dual de poder: a central e a regional (União e estados federados) sobre o mesmo território e povo. Entretanto, no Brasil, o sistema constitucional eleva os municípios à parte integrante da federação e autônoma, isto é, dotada de organização e governo próprios, além de competências exclusivas.

Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da *União* (governo federal), a dos *Estados federados* (governos estaduais) e a dos *Municípios* (governos municipais), além do *Distrito Federal*, a que a Constituição agora conferiu autonomia (SANTIN; FLORES, 2006, p.62)

Portanto, dentro do arcabouço constitucional brasileiro o município pertence à Federação – juntamente à União e aos Estados-membros – contando com autonomia administrativa, legislativa, política e financeira.

A autonomia política significa não apenas "capacidade de autogoverno", i.e. "eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores", como "auto-organização", por meio de uma Lei Orgânica municipal própria. A autonomia administrativa implica na liberdade para organizar as atividades do governo local, criar o quadro de servidores municipais e criar ou suprimir distritos. A autonomia legislativa implica seja em capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, seja de complementar as legislações estadual e federal. Finalmente, a autonomia financeira se materializa na capacidade de criar e arrecadar os tributos próprios; elaborar, aprovar e executar o orçamento municipal e aplicar os recursos, levadas em conta algumas limitações constitucionais (NEVES, 2000, p.18-19 *apud* ALMEIDA, 2003, p.127)

É típico do Estado Federal a participação de suas entidades na formação de decisões de interesse geral da nação, as quais são decididas, principalmente, no Congresso Federal, entretanto, o município não tem representantes nesta casa. Os municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário sobre sua responsabilidade, como ocorre com os Estados e a União. Além disso, a competência do Supremo Tribunal Federal para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui o município.

Ainda assim, com a obtenção de diversas responsabilidades, vários municípios passaram a enfrentar dificuldades econômicas e financeiras, visto que a Constituição de 1988 possibilita a arrecadação de impostos em âmbito local e a participação na repartição tributária por parte dos municípios, no entanto, devido à heterogeneidade econômica e às desigualdades regionais existentes no país, há grandes diferenças de arrecadação tributária, o que acarreta

dificuldades econômicas e financeiras, principalmente aos municípios menores e com atividades predominantes agrícolas, uma vez que a tributação brasileira depende das condições econômicas e do grau de urbanização do local. Desse modo, tais municípios tornam-se dependentes do repasse da União para a realização de suas atividades.

Da mesma forma, com a Constituição Federal de 1988 as áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais foram mantidas, expandiu as receitas repassadas aos municípios, além de transferir-lhes responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos a nível federal. Entretanto, a federação brasileira, especialmente a partir dos anos 1990, demonstra um misto de descentralização/cooperação intergovernamental - em especial na área de políticas sociais - com centralização política - principalmente nas decisões, alocação de recursos e implementação de políticas voltadas ao segmento populacional mais vulnerável. Nessa direção, segundo Almeida (2005, p.38), há uma ideia arraigada entre as elites políticas, burocráticas e profissionais no país de que “é no centro do sistema político que se pode discernir com mais nitidez as soluções mais adequadas aos problemas da agenda pública”. “Ela [idéia] não é típica de um partido em particular, mas pode ser encontrada, em maior ou menor grau, em todos os que ocuparam o governo federal por mais favoráveis à descentralização que fossem seus discursos e suas plataformas políticas” (Idem).

Ainda assim, aos observamos a atuação das elites locais, pautando-nos na pesquisa “Democracia e governo local”, realizada pela cientista política Almeida (2003), constatamos que, quando questionadas sobre diversos temas pertinentes à sociedade brasileira, a maioria das 450 lideranças de municípios brasileiros entrevistadas afirmaram que diversos deles, como habitação, desemprego e segurança pública, não são de competência municipal e, por isso, devem ser tratados por outros níveis de governo. Em relação a outros temas, como meio ambiente, tais líderes locais acreditam que o município teria capacidade para desenvolver ações voltadas aos mesmos, mas, para eles, não é um problema municipal, além de ser considerado pouco relevante.

Ao mesmo tempo, desejam transferir a outros níveis de governo a responsabilidade por iniciativas na área de educação, meio ambiente e desenvolvimento econômico, embora reconheçam que o governo local tenha poder e autonomia suficientes para tomar iniciativas eficientes nesses terrenos. (ALMEIDA, 2003, p.145).

Nessa direção, segundo pesquisa desenvolvida por Kerbauy (2001), denominada: “Clivagens regionais e elites políticas locais”, dentre as dificuldades apontadas pelas lideranças locais dos municípios analisados, no que concerne às dificuldades de

municipalização das políticas públicas há: falta de orientação e informação, de planejamento e de profissionais competentes; falta de conscientização da sociedade civil, que não se envolve no processo decisório, permitindo aos responsáveis pela implementação política a sua utilização com finalidades eleitoreiras; falta de clareza no papel que cabe a cada esfera de governo, e; dificuldades em captar recursos.

Portanto, podemos constatar que existem diversos fatores que refletem na resistência de diversas elites locais quanto à descentralização de competências e atribuições aos municípios em diversas áreas importantes das suas comunidades. Mesmo que elas valorizem a gestão municipal, acreditam que não possuem capacidades e, por isso, não aceitam a ampliação de suas responsabilidades.

Logo, podemos inferir que apesar da Constituição Federal de 1988 imputar novas responsabilidades aos municípios, além de garantir-lhes autonomia administrativa, legislativa, política e financeira e a descentralização política, diversas elites locais não aceitam as responsabilidades para a realização de políticas voltadas à diversas áreas sociais e econômicas que dizem respeito à vida coletiva da comunidade. Também podemos observar que, devido a ínfima participação popular nas decisões públicas, em especial nos municípios pequenos, os quais são maioria no Brasil, seja por desinteresse, falta de estímulo, ou devido à cultura política da maior parcela da população brasileira, de afastamento das questões referentes ao público, acarreta o aumento do clientelismo, da corrupção e falta ou inapropriados serviços públicos oferecidos aos cidadãos.

Sob a contextualização realizada neste capítulo, acerca dos fatores que influenciaram na busca pelo cenário exterior por parte dos governos locais - influência da globalização sobre as organizações subnacionais, assim como a descentralização das funções estatais, as quais cederam maiores responsabilidades e autonomia as unidades subnacionais - discutiremos, no capítulo seguinte, como ocorre a internacionalização dos governos subnacionais.

3. ORGANISMOS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A PARADIPLOMACIA EM AÇÃO

3.1 Paradiplomacia: conceitualização de um fenômeno

Antes da década de 1960 as iniciativas internacionais das unidades federadas eram de caráter pontual e esporádicas. Os primeiros Estados federais a contar com governos subnacionais atuando na área externa de forma regular, com um padrão mais amplo de interação, foram os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, ainda na década de 1970. Foi a partir das décadas seguintes que ações concretas começaram a serem implementadas por governos subnacionais de outros Estados (BÓGEA, 2001)¹⁰.

Nessa direção, as primeiras obras que discutem sobre a atuação internacional de unidades federadas são datadas a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 (KINCAID, 1990; DUCHACEK, 1990; SOLDATOS, 1990, HOCKING, 1991; FRY, 1990; dentre outros) e, analisam, principalmente, as experiências canadense e norte-americana, em um contexto marcado por crises institucionais nos Estados federais, globalização econômica, aumento da interdependência nas relações internacionais e dos movimentos transfronteiriços desenvolvidos por governos subnacionais.

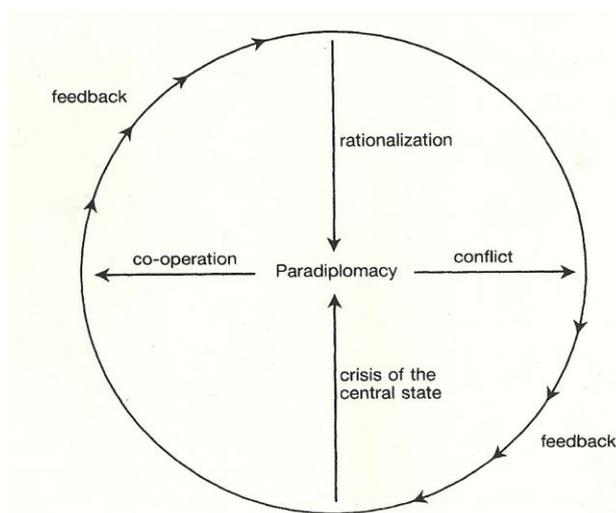
Sobre os textos de Duchacek e Soldatos, Aguirre (1999) argumenta que eles não tinham como objetivo avaliar a emergência dos governos subnacionais no cenário internacional ou ter a atuação de tais entes como objeto de estudo, eles visavam, principalmente, discutir sobre os desafios destas ações aos sistemas federalistas, assim como suas consequências diplomáticas, como a "fragmentação" ou "segmentação" da diplomacia central e, eventualmente, do Estado federal em si, como um sistema político. Portanto, as investigações destes autores centravam-se na transposição da dialética

¹⁰ Ao observamos algumas das iniciativas paradiplomáticas ao redor do mundo, constatamos que as regiões e repúblicas russas já assinaram vários acordos com governos não-centrais de diversas partes do mundo, envolvendo questões comerciais, técnicas e socioeconômicas. Na Austrália, com exceção da Tasmânia, todos os estados australianos já estabeleceram alguma representação em outros países, e todos enviam ou recebem regularmente missões internacionais com diversos objetivos. Diversas províncias chinesas, motivadas pelas disparidades econômicas e pelo estímulo indireto de Beijing, o qual tem promovido Zonas Econômicas Especiais, têm projetado-se internacionalmente a partir da década de 1980. Na Europa, os fatores que contribuíram para o desenvolvimento da paradiplomacia foi a criação da rede Eurocidades, no fim da década de 1980, com o objetivo de elaborar políticas públicas urbanas e de desenvolvimento das cidades. A consolidação da União Européia, e os mecanismos de financiamento de ações de diminuição das desigualdades regionais, cuja aplicação é definida juntamente com as autoridades regionais e locais, também constituem fortes elementos da paradiplomacia das unidades subnacionais europeias. As ações paradiplomáticas aumentaram no Cone-Sul durante os anos de 1990, em consonâncias com as reivindicações de democratização, com os processos de integração regional e, em especial, com a criação da rede Mercocidades (BATISTA, 2010)

centralização/descentralização presente na dinâmica interna dos Estados federais para a diplomacia ou atuação externa do Estado, assim como na distinção entre atividades externas boas ou ruins dos governos locais.

Estas diversas obras que discutem o fenômeno paradiplomático cunharam distintos termos com a finalidade de mencionarem esta atuação internacional das unidades federadas, como microdiplomacia, diplomacia das cidades, diplomacia constituinte, entre outros¹¹. O principal termo utilizado é o proposto por Soldatos (1990), paradiplomacia, o qual faz menção a atividades paralelas, frequentemente coordenadas e complementares, e algumas vezes conflitantes em relação à “macrodiplomacia”, ou a diplomacia realizada pelo governo central¹², como podemos notar no gráfico a seguir:

Figura 1 - Paradiplomacia e seus processos políticos segundo Soldatos



Fonte: SOLDATOS, 1990, p.44

¹¹ Também há o termo protodiplomacia, formulado por Duchacek, o qual está relacionado à atuação internacional de unidades subnacionais visando à independência, o *status* de Estado soberano em relação ao Estado o qual são membros.

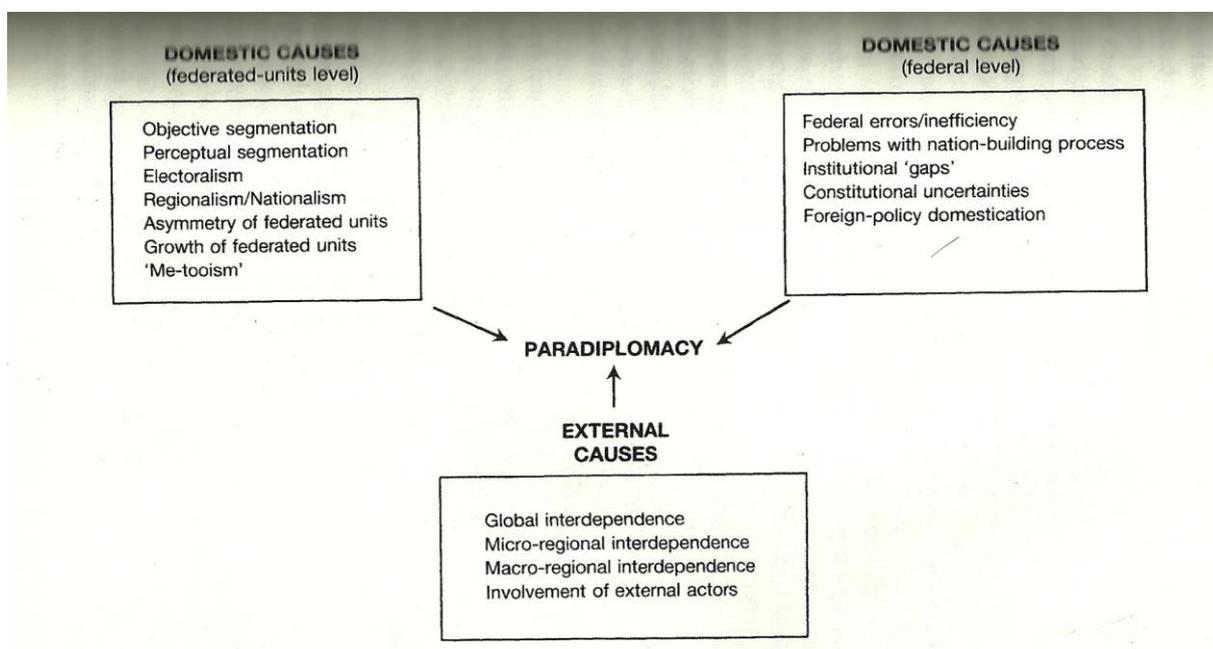
¹² Hocking (1993 *apud* Aguirre, 1999) rejeita o termo paradiplomacia proposto por Soldatos, e o termo protodiplomacia, apresentado por Duchacek, porque, segundo o autor, tais termos reforçam a distinção e enfatizam os elementos de conflitos do aumento das atividades internacionais dos governos não-centrais em relação à diplomacia tradicional. Em substituição a estes ele propõe o termo 'multilayered diplomacy' (diplomacia de multicamadas)

Posteriormente, Noé Cornago Prieto (2004, p.251) conceitualizou o termo paradiplomacia como

o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

Dentre os objetivos por parte dos governos subnacionais para se engajarem em atividades internacionais Soldatos (1990) apresenta-nos o seguinte gráfico:

Figura 2 - Determinantes da paradiplomacia



Fonte: SOLDATOS, 1990, p.45

Na perspectiva das unidades federadas, cabe apontarmos:

- *Objective segmentation* - refere-se aos aspectos geográficos, culturais, linguísticos, religiosos, políticos e outras características que distinguem as unidades federadas e fazem com que a elite local e a sua população creem ser necessário atuarem diretamente em âmbito externo para obterem oportunidades segundo seus interesses;
- *Perceptual segmentation (electoralism)* – pressões políticas por parte dos eleitores;
- *Asymmetry of federated units* – quando a política externa nacional é observada como produto de elites dominantes de uma ou mais unidades federadas com poderes demográficos, econômicos e administrativos;

- *Me-tooism* – a atuação paradiplomática de determinada unidade federada é refletida em outras, as quais ao observarem tais iniciativas também buscam oportunidades em âmbito internacional.

Segundo a perspectiva das unidades federadas em relação ao governo federal podemos mencionar:

- *Federal erros and/or inefficiency* – erros e ineficiência do governo central na condução da política externa por burocratização, insuficiência de habilidades, recursos limitados, etc;
- *Institutional gap* – ausência de representação das unidades federadas por parte do governo central;
- *Constitutional uncertainties* – incertezas na divisão de competências no que se refere à política externa.

Para Michael Keating (2004) há três fatores que impulsionam os governos subnacionais ao cenário exterior, sendo estes: econômico, político e cultural. No que diz respeito à questão econômica podemos mencionar a busca por investimentos estrangeiros diretos e fundos de organizações internacionais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento; promoção comercial e busca por mercados para os produtos das empresas locais e promoção das exportações destes; tecnologia para a modernização das empresas locais, e; promoção turística da localidade.

Sobre as razões econômicas para a atuação internacional dos entes federados, Michelmann (1990) apresenta-nos que devido à maior familiaridade com os atores presentes em seu território os governantes locais buscam no cenário internacional oportunidades que atendam aos interesses destes atores.

No que tange à questão cultural, há uma imensa gama de interesses relacionados à mesma, dentre tais podemos citar a exportação da produção cultural, como intercâmbio de estudantes para universidades e estágios em outros países, assim como o intercâmbio de artistas e intérpretes para os mercados mundiais e promoção do idioma. Quanto ao motivo político, este está relacionado à busca por reconhecimento e legitimação, em geral, adotando orientações contrárias à política externa nacional; também há a busca pela cooperação internacional, caracterizada pela troca de conhecimento e experiências bem-sucedidas, sobretudo em temáticas de desenvolvimento e em gestão pública eficiente, assim como pela obtenção de recursos, em especial a fundo perdido.

No Brasil, conforme ilustrado por Vigevani (2006, p.104), os interesses giram em torno de comércio, investimentos, tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, itens sociais, intercâmbios culturais, políticas migratórias, tráfico de drogas, epidemias e políticas de sanitárias, o que demonstra que no caso brasileiro, em conformidade com a tendência vista na maioria dos países, não há conflito com as questões pertinentes à política externa, visto que tais temas se concentram em

ações ligadas apenas à *low politics*, especificamente movimentos que não interferem na estratégia internacional do país, não relacionando-se nem remotamente a temas da *high politics*, como estratégias ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral (VIGEUVANI, 2006)

Contudo, a partir das observações de Bógea podemos constatar que os interesses das unidades subnacionais em âmbito externo não são homogêneos:

Enquanto nos países mais desenvolvidos, (...) os entes federados vêm-se mais ativamente envolvidos com promoção turística, investimento e novos mercados para bens e serviços, em federações como o Brasil, Argentina ou México, ademais do natural interesse pelo campo econômico-comercial e de investimentos, os governos infranacionais tendem também a procurar oportunidades na área de cooperação, entre tantas outras. Em verdade, o maior ou menor grau de desenvolvimento de um Estado nacional poderá ter implicações diretas na inspiração e na natureza das iniciativas de suas coletividades locais no cenário internacional. (BÓGEA, 2001, p.76)

As unidades subnacionais podem buscar seus interesses internacionais exercendo influências sobre os governos nacionais para projetarem suas demandas em nível externo, ou usando seus próprios recursos para atuarem diretamente sobre o cenário internacional (HOCKING, 2004).

Em relação às formas de atuação externa direta dos governos subnacionais nas relações internacionais, Duchacek (1990), a partir de suas investigações empíricas, caracteriza três tipos, segundo as formas, intensidades, frequência e objetivos destes governos em suas relações internacionais: a) microdiplomacia regional transfronteiriça: caracterizada pelos contatos entre unidades subnacionais fronteiriças localizadas em diferentes Estados; b) microdiplomacia transregional: consiste nos contatos entre unidades subnacionais sem fronteiras comuns, mas cujos Estados nacionais são limítrofes, e; c) paradiplomacia global: contatos entre unidades pertencentes a Estados longínquos.

Este mesmo autor também apresenta-nos seis modos utilizados por tais entes para promoverem seus interesses e defenderem suas competências em âmbito internacional, sendo estes: a) o estabelecimento de escritórios permanentes em capitais estrangeiras ou centros

comerciais e industriais para representar o governo subnacional externamente¹³. Seus principais propósitos consistem em obter investimentos e promover o comércio exterior através de negociações com empresas privadas e instituições governamentais, além de servir para obter informações com o fim de influenciar na condução do comércio nacional; b) promoção de viagens internacionais de líderes de governos subnacionais; c) missões internacionais de funcionários destes; d) campanhas publicitárias para promover o comércio exterior e o turismo e, desse modo, obter investimentos; e) estabelecimento de zonas de comércio internacional; f) participação de representantes de governos subnacionais em conferências internacionais, em organizações ou representando diplomaticamente seus governos nacionais em capitais estrangeiras.

Portanto, constatamos que a ação paradiplomática não é homogênea, não é finalística, é uma articulação baseada em demandas, ela apresenta formas difusas de atuação, é pontual, circunscrita, frequentemente oportunista, sujeita a avanços e recuos, visa necessidades práticas, além de ser marcada por orientação funcional. Sendo que, dependendo do grau de autonomia que o modelo federal de Estado confere às unidades subnacionais, as suas possibilidades de atuação externa variam de um país a outro.

3.2 O governo central diante da atuação internacional dos governos subnacionais

A atuação internacional dos governos subnacionais surge como consequência de diversos fatores, dentre eles a globalização, descentralização das funções estatais e integração regional. Frente a esses elementos, os governos subnacionais foram impulsionados a buscarem no cenário internacional oportunidades que atendessem suas demandas domésticas, procurando, cada vez com maior intensidade, estabelecer contatos com entes estrangeiros frequentemente de forma independente às políticas do Estado.

¹³ Quebec (Canadá) possui 29 escritórios de representação instalados em diversos países, os governos provincianos argentinos também instalaram escritórios de representação no exterior para desempenhar com maior eficácia suas iniciativas externas, a exemplo da promoção do comércio exterior realizada pela província de Córdoba, que abriu um Trade Center em diferentes lugares do mundo, como em Nova York, Madrid, Santiago do Chile, São Paulo e San Petersburgo, com o objetivo de promover o potencial exportador de sua localidade e favorecer contatos externos as empresas instaladas na província.

“(…) en la ciudad de Buenos Aires, el gobierno del Estado de California cuenta con una oficina que promociona a compañías de esa región y estimula contactos con empresas locales que deseen convertirse en sus representantes o socios” (COLACRAI e ZUBELZU, 2004, p.336)

No Brasil, o estado da Bahia já teve escritórios de representação na Argentina (em Buenos Aires e Rosário), Pernambuco possui em Lisboa e o governo paulista já utilizou as agências do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) no exterior (Paris, Madrid, entre outras) como escritórios de representação do estado (BÓGEA, 2001)

A atuação destes governos em âmbito internacional depende, principalmente, da percepção dos governantes municipais, assim como do interesse dos grupos empresariais e sociedade civil. Tais ações também estão sujeitas a uma maior autonomia no campo das relações internacionais proporcionada pelos governos centrais. Todavia, segundo a literatura da década de 1990, tal atuação, a princípio, fora mal vista pelo poder central, o qual a observa como uma fragmentação da política externa do país, assim como a emergência de várias vozes no cenário internacional, as quais ‘perfuravam’ a soberania nacional, de competência do governo central¹⁴.

Da mesma forma, a atuação paradiplomática, na perspectiva dos governos centrais, refletia oposição em relação aos princípios constitucionais, visto que, nos regimes federativos somente a União pode manter relações com os Estados estrangeiros, assim como participar de organizações internacionais, e celebrar tratados, convenções e atos internacionais. Além das unidades federadas não serem vistas como sujeitos no direito internacional. Cabe ressaltar, ainda, que para o governo central, os representantes dos entes subnacionais não possuíam capacidade e experiência para atuarem na arena internacional (DUCHACEK, 1990)

Nesse sentido, as estratégias de inserção internacional desenvolvidas por governos subnacionais apresentaram novos desafios para os Estados, uma vez que provocaram a autoridade exclusiva do poder central na representação de sua população e de seu território a nível internacional, assim como na elaboração e execução da política externa (MIKLOS, 2011)

Dessa forma, assim como exposto por Hocking (2004), a maioria dos governos centrais avaliava de forma negativa o crescente protagonismo internacional dos governos subnacionais, uma vez que há conflito no conceito de soberania nacional. Tal perspectiva, característica da visão estatocêntrica, “defende a centralização da política exterior como forma de assegurar igualdade de tratamento a todos os parceiros ou adversários” (BARRETO, 2005, p.3-4) do sistema internacional.

Este receio inicial, na maioria dos casos, foi superado devido ao amadurecimento da percepção do Estado nacional diante da atuação internacional dos governos subnacionais, isso porque, segundo Cornago (2004), o Estado passou a reconhecer que tais ações paradiplomáticas não representavam ameaças à efetividade da política externa ou à coesão nacional devido às experiências empíricas, que demonstraram que a inserção internacional

¹⁴ Em um Estado federal, a soberania é prerrogativa do governo federal, associando-se a representação externa a um atributo de soberania, enquanto as unidades federadas são-lhes atribuídas unicamente autonomia interna, o que lhes desconsidera a possibilidade de atuarem externamente (PRAZERES, 2004)

subnacional está ligada, principalmente, à *low politics*, especialmente ações que não interferem na estratégia internacional do país, não se relacionando nem remotamente a temas da *high politics*, como defesa e segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral (VIGEVANI, 2006).

Ainda, os Estados teriam dificuldades em efetivamente coordenar, controlar ou limitar tal atuação paradiplomática, assim, diversos Estados nacionais passaram a constituir novos arranjos institucionais para acomodar o diálogo entre o governo central e as unidades subnacionais, o que demonstra reconhecimento e legitimação da inserção internacional destes entes.

3.3 As Redes de Cidades como mecanismo de internacionalização dos governos locais

O termo rede está associado às novas tecnologias de informação e comunicação que possibilitaram que atores de diferentes regiões se relacionassem ao mesmo tempo. Dessa forma, tal conceito está vinculado à nova disposição organizacional que permite uma conectividade de pessoas, grupos, empresas, instituições e cidades que buscam informação, interação e formação de vínculos de apoio, o que envolve participação, cooperação, articulação, circulação e também, por vezes, o conflito, o antagonismo e a exclusão (ALVES DA SILVA, 2004).

Para Batista, Lima e Fronzaglia (2004), o termo rede está relacionado a uma forma de organização de entidades, instituições, indivíduos, entre outros atores, segundo uma articulação baseada no princípio da horizontalidade e sem um comando central. Nesta organização os atores almejam alcançar conjuntamente objetivos comuns determinados por eles.

Sob essas perspectivas, as Redes Internacionais de Cidades representam uma nova disposição organizacional presente no mundo contemporâneo capaz de vincular diversos agentes¹⁵, em especial as cidades, sob interesses comuns. Tais redes, de modo geral¹⁶, fornecem informações, organizam conferências, realizam trabalhos de investigação, facilitam o intercâmbio entre as cidades e a troca de experiências entre as mesmas. Em termos de discurso, essa espécie de cooperação dentro das redes pode auxiliar os governos subnacionais

¹⁵ Algumas Redes de Cidades permitem a participação de outras instituições além dos governos não-centrais, como a Rede 10 da Urb-AI, em que houve a atuação do Instituto Pólis, do Brasil; ADESO (*Asociación para El Desarrollo Social*), da Argentina; CEPAD (*Centro para la Participación y El Desarrollo Humano Sostenible*), da Bolívia; entre outras instituições.

¹⁶ Visto que as Redes Internacionais de Cidades não estão estruturadas do mesmo modo e não fornecem os mesmos serviços.

a melhorarem seus processos de planejamento, além de propiciar a formação de metodologias e ferramentas de trabalho e análise mais eficientes com o objetivo de amenizar suas assimetrias.

Segundo Batista, Fronzaglia e Lima (2004), as principais características das Redes de Cidade são: *ausência de um comando central*, não havendo uma hierarquia entre seus membros; *alcance geográfico global ou macro regional*; *agilidade* no intercâmbio de informações e na troca de experiência entre os membros devido a sua estrutura horizontal e ao uso das novas tecnologias de informação; *riqueza de atores*, pois há uma diversidade de cidades e membros externos; *democratização do conhecimento*, tais redes permitem um compartilhamento de conhecimento e experiência entre os membros, e; *aproximação dos membros*.

Ainda assim, as Redes de Cidades são estruturadas em torno de um tema de interesse, o qual se torna o núcleo em volta do qual as cidades se associam e desenvolvem suas atividades. E, mesmo não possuindo um comando central que dite as atividades a serem executadas em redes, há uma cidade coordenadora, a qual tem a função de estimular e incentivar a interação, integração e comunicação entre os membros.

Da mesma forma, para que as atividades sejam realizadas de modo profícuo existe uma divisão de responsabilidades entre os membros associados, de modo que alguns realizam atividades de coordenação, outros de controle financeiro, controle de adesão, elaboração e implementação de projetos, etc. A ferramenta de trabalho mais utilizada pelos membros é a Internet, através da qual os membros intercambiam informações e experiências, além de ser o meio em que a cidade coordenadora transmite informações aos demais membros e divulga os documentos e projetos elaborados. Algumas redes cobram anuidade de seus membros para que tenham recursos necessários a execução de projetos elaborados na mesma, assim como para realizar conferências, reuniões e para os aspectos administrativos da rede.

Por outro lado, o ordenamento interno das mesmas varia de acordo com sua abrangência, existem Redes de Cidades locais, nacionais, regionais ou internacionais; sendo que, cada uma, possui uma estrutura interna e órgãos especializados de maneira distinta.

Em relação às redes de caráter nacional, Meneghetti (2005) elucida que existem 59 redes estritamente nacionais, por outro lado, em relação às regionais esclarece que existem 15, sendo estas:

- 1) Arab Towns Organization; 2) Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino – CRECENEA – CODESUL, 3) Comitê das Regiões; 4) Congress of Local and Regional Authorities of Europe; 5) Conselho das Municipalidades e Regiões Europeias (Council of European Municipalities and Regions); 6) East and Southeast Asia Regional Network for Better Local

Governments; 7) Europe – Latin America urban cooperation programme; 8) International local government partnerships for urban development; 9) Kitakyushu Initiative Network for a Clean Environment; 10) Local Government Network of Central and Eastern European Countries; 11) Managing the Environment Locally in Sub Saharan Africa; 12) Mercocidades (Mercociudad); 13) Municipal Development Programme for Africa; 14) The Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements; 15) US Asia Environment Programme (MENEGHETTI, 2005, p.56)

Cabe observarmos que o Comitê das Regiões, apontado pelo autor, não é uma rede de cidades, mas uma instituição da União Européia.

Quanto às redes internacionais podemos citar a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), rede Urb-AI, assim como as 15 elencadas por Meneghetti (2005, p.56):

1) European Sustainable Cities; 2) Cities Alliance; 3) City Development Strategies Initiative; 4) The Eco-Partnership Network; 5) Eurocities; 6) Healthy City Networks; 7) International City/County Management Association; 8) International Council for Local Environmental Initiatives; 9) International Network for Urban Development; 10) International Union of Local Authorities-IULA; 11) Organization of Islamic Capitals and Cities; 12) Sister Cities; 13) The Eco-Partnership Network; 14) World Associates on of Major Metropolises; 15) World Associations of Cities and Local Authorities; 16) World Federation of United Cities (United Towns Organisation-UTO)

Segundo Roberta Capello (2001), para que os membros de uma rede obtenham vantagens estratégicas de sua vinculação torna-se necessário que eles participem com seriedade das atividades da mesma, frequentando todas as reuniões, organizando encontros, auxiliando na elaboração de projetos, etc. Ainda assim, é preciso que eles realizem mudanças organizacionais nos seus procedimentos administrativos e, por fim, é necessário que apresentem uma atitude aberta e positiva para os trabalhos em rede, de tal forma que aceitem as mudanças necessárias para alcançar as externalidades positivas desta.

Todavia, não são todas as cidades que se beneficiam dessa vinculação em redes, pois, segundo Capello (2002), existem distintos interesses para que os entes subnacionais participem de suas atividades, definidos, pela autora, em quatro comportamentos que diferenciam as motivações para que as cidades participem de atividades voltadas a cooperação internacional:

1- Cidades de comportamento oportunista: tais cidades buscam, através das redes, a legitimação de suas políticas locais, não possuindo razões humanitárias. Usam a rede para seus propósitos a curto prazo e não aproveitam as vantagens da associação, como a aquisição de *know-how*. Possuem pouca seriedade e comprometimento em sua participação.

2- Cidades com comportamento investigativo: cidades que participam ativamente da rede, mas não obtém vantagem específica com tal participação.

3- Cidades com comportamento de eficiência econômica: buscam a coleta de informações e vantagens especificamente econômicas. São cidades que, geralmente, não possuem projetos locais bem sucedidos.

4- Cidades com comportamento estratégico: são cidades mais intensamente participativas e que alcançam maiores vantagens com a rede. São também as que obtêm maiores vantagens em termos de políticas locais [grifo nosso] (Capello, 2001 *apud* Serraceni, 2007, p.06)

Estes distintos comportamentos dos governos subnacionais em rede pode ser reflexo de diferentes situações os quais estes estão submetidos, assim como a imagem de distintas cidades em conflito por interesses, o que põem “en juego la continuidad y resultados de la cooperación entre ciudades” (BORJA, 1997, p.18). Tais premissas, obstaculizam os benefícios que os governos subnacionais poderiam obter de sua vinculação em rede, como melhores formas de planejamento, ferramentas de trabalho e análise mais eficientes, além de uma ampliação das áreas de influência destes entes.

As Redes Internacionais de Cidades apresentam-se como uma oportunidade de projeção internacional dos governos subnacionais, assim como espaços de reflexão e intercâmbios de práticas bem-sucedidas em gestões locais e, principalmente, como um canal de repercussão internacional, a partir das discussões e divulgação de relatórios referentes aos trabalhos desenvolvidos nas redes, dos problemas enfrentados pelos governos subnacionais e também de problemas globais que se consolidam no território destes entes. Estes processos, no entanto, não são unidimensionais e harmoniosos, eles também representam um terreno de vários interesses e valores em disputa, além do fato de que a união de distintos contextos pode, por vezes, dificultar a elaboração de projetos comuns.

3.4 A inserção internacional de unidades federadas percebida pelo governo central brasileiro

As primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais no âmbito dos governos subnacionais brasileiros voltadas para as ações internacionais datam da década de 1980 e são empreendidas por governos estaduais, como o estado do Rio de Janeiro, em 1983, e o estado do Rio Grande do Sul, em 1987. Foi somente a partir da década de 1990 que a dimensão subnacional passa a figurar nos debates de construção da agenda de política externa brasileira do Ministério das Relações Exteriores.

Tal panorama ocorre devido ao fato do presidente Fernando Henrique Cardoso, enquanto exerceu o cargo de Ministro das Relações exteriores, ter participado de diversos

debates acerca das mudanças que ocorriam no cenário internacional e, conseqüentemente, dos novos desafios que se apresentavam a política externa brasileira. Posteriormente, como presidente, ao lado do secretário geral do Itamaraty, Luiz Felipe Lampreia, acompanhou estes debates, os quais apontaram a necessidade de se pensar a questão federativa e subnacional frente ao processo decisório da política externa brasileira.

Desse modo, diante da intensificação da inserção internacional das unidades subnacionais, em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso instruiu o Chanceler Luiz Felipe Lampreia a “criar uma nova estrutura dentro do Itamaraty que pudesse fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores (MRE) com os governos dos Estados e dos Municípios no campo internacional” (NUNES, 2005, p.79). Nas palavras de Lampreia:

Os Estados e Municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do País. Essa nova e dinâmica dimensão da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informação e de consultadas entre o Executivo federal e as Regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. (LAMPREIA *apud* NUNES, 2005, p.79)

A criação desta nova estrutura se concretizou somente em junho de 1997, quando o Decreto 2.246 criou a Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores (ARF). O objetivo da mesma consistia em “fazer a interface do Ministério das Relações Exteriores com os governos dos Estados e Municípios brasileiros, no sentido de assessorá-los em suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais” (Assessoria de Relações Federativas *apud* NUNES, 2005, p.83), além de assegurar que as mesmas estivessem em consonância com os princípios da política externa nacional.

Nesse mesmo ano, dá-se início as instalações de Escritórios de Representação do Itamaraty em 8 estados ou regiões do país, os quais, segundo o Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, têm a finalidade de ampliar a capilaridade interna do Ministério das Relações Exteriores e voltá-lo mais diretamente para as unidades federadas e a sociedade civil, além de estender ao empresariado local o acesso mais direto ao comércio exterior (BÓGEA, 2001).

Entretanto, a intensificação da atuação paradiplomática por partes das unidades federadas brasileiras foi percebido com “um certo receio por parte do Ministério das Relações Exteriores, isso porque acreditava que os governos estaduais não teriam quadros com a experiência e o preparo necessários para uma atuação externa competente e, por isso, tal

órgão passa a dispor-se a auxiliar na qualificação dos mesmos” (MIKLOS, 2011, p.42). Além disso, alguns funcionários do Itamaraty viam tais atividades dos entes subnacionais como irregulares, pois todo acordo internacional é atribuição do Estado nacional (ou, mais precisamente, da República Federativa do Brasil) e deve ser aprovado pelo Congresso Nacional.

Por isso, os escritórios visavam, principalmente, monitorar e controlar a atuação externa dos entes federados. Posteriormente, quando o MRE observou que tais ações não afetavam as estratégias de política externa, ele passou a dar menor atenção às mesmas. Tais escritórios, desde a sua criação, possuíam competências próprias, específicas e estabelecidas pelo Regimento Interno da Secretaria de Estados das Relações Exteriores.

Tais competências eram estabelecidas de acordo com a região em que cada escritório encontrava-se instalado e suas demandas. No entanto, ainda que a localização de cada escritório determinasse sua vocação, todos os escritórios de representação regional do MRE operavam, coordenado pela Assessoria de Relações Federativas, como instrumentos para o desenvolvimento da diplomacia federativa¹⁷ (MIKLOS, 2011, p.62).

Segundo o artigo 246 do Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, compete aos Escritórios de Representação:

- I - Coordenar e apoiar, junto às autoridades estaduais e municipais, assim como às federais sediadas em suas respectivas áreas de jurisdição e aos segmentos locais acadêmico, cultural, empresarial e outros, as ações desenvolvidas pelo Ministério;
- II - Apoiar as iniciativas da comunidade no plano externo, sempre que compatíveis com o marco regulatório nacional e as diretrizes de política externa do Governo em curso;
- III - Expor, sempre que solicitados, a *rationale* da linha de política externa do Governo em curso; e
- IV - Centrar sua atuação na eficiente gestão de demandas oriundas da comunidade, como eixo das relações federativas no campo externo, bem como coordenar e implementar, junto ao Ministério e em coordenação com este, junto a entidades públicas e privadas do exterior, as ações destinadas a favorecer o desenvolvimento de sua área de jurisdição.

Sobre as competências dos Chefes dos Escritórios Regionais de Representação, os quais são diplomatas de carreira, o artigo 247, deste mesmo regimento, apresenta:

- I - incumbir-se da representação oficial e protocolar do Ministro de Estado em suas respectivas jurisdições, bem como servir de elo de ligação entre os Governos estaduais e municipais e o Ministério; e

¹⁷ Para caracterizar a atuação do Itamaraty na assessoria e monitoramento da articulação das unidades subnacionais cunhou-se o termo “diplomacia federativa”. Este foi mencionado de forma oficial pela primeira vez em 1995, por ocasião da presença do chanceler Luiz Felipe Lampreia em uma audiência pública no Congresso Nacional.

II - assinar a correspondência dirigida a órgãos federais, estaduais ou municipais, autárquicas e entidades, em seu nível e área de competência.

Em suma, aos escritórios cabiam-lhes captar os interesses das unidades da federação em relação à política externa, além de auxiliá-los e monitorá-los em sua atuação internacional, sendo esses:

- 1) Escritório de representação do estado do Rio de Janeiro (ERERIO), no Rio de Janeiro;
- 2) Escritório de representação da região norte (ERENOR), em Manaus;
- 3) Escritório de representação da região nordeste (ERENE), no Recife;
- 4) Escritório de representação do estado do Rio Grande do Sul (ERESUL), em Porto Alegre;
- 5) Escritório de representação do Estado de Santa Catarina (ERESC), em Florianópolis;
- 6) Escritório de representação do Estado do Paraná (EREPAR), em Curitiba;
- 7) Escritório de representação de São Paulo (ERESP), em São Paulo; e,
- 8) Escritório de Representação do Estado de Minas Gerais (EREMINAS), em Belo Horizonte

Cabe avaliarmos as atribuições do EREMINAS, visto que está localizado em Belo Horizonte, município que será objeto de estudo da presente pesquisa. O EREMINAS foi criado com base em convênio entre a Chancelaria e organismos mineiros (Federação da Indústria do Estado de Minas Gerais, Centro das Indústrias das Cidades Industriais de Minas Gerais, Câmara de Dirigentes Lojistas, Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias e de Serviços do Estado de Minas Gerais e Câmara Internacional de Comércio) e inaugurado em maio de 2001. Segundo o artigo 255 do regimento supracitado, compete a este escritório:

- I – prover apoio, no que couber, às unidades administrativas do MRE;
- II – assegurar serviços de recepção às delegações oficiais de dignitários estrangeiros que transitem pela cidade de Belo Horizonte;
- III – prestar assistência consular a estrangeiros e a nacionais;
- IV – manter contato e prestar assistência ao Corpo Consular estrangeiro acreditado em Belo Horizonte;
- V – manter contato com entidades de classe, como a FIEMG e seu Centro Internacional de Negócios, na organização de missões comerciais ao exterior;
- VI – divulgação da política externa brasileira através da participação em palestras e seminários em universidades e outras instituições do Estado de Minas Gerais;
- VII – promover a cooperação institucional entre o Ministério e o Governo Estadual e Municipal;

VIII – contribuir para a participação do Estado de Minas Gerais no processo de inserção do Brasil no cenário internacional, em matéria política, econômica, comercial, tecnológica, educacional, cultural e turística; e

IX – auxiliar autoridades, empresas e representantes da sociedade civil em seus contatos com diferentes setores do Ministério.

Podemos perceber que não houve a participação do estado de Minas Gerais e da prefeitura de Belo Horizonte no convênio estabelecido para a criação do EREMINAS, o interesse nesse residia, principalmente, no grupo privado mineiro, os quais demonstram preocupação com a atuação externa em especial através de um órgão federal. Ainda assim, ao observarmos as suas competências constataremos que estão relacionadas, principalmente, às perspectivas consulares, como recepção de delegações, assim como a divulgação dos princípios da política externa brasileira.

Apesar dos escritórios do MRE funcionarem regularmente com autonomia para o cumprimento de suas atribuições, existe impedimento de ordem administrativas e financeiras que inibem o desempenho de alguns dele. A falta de recursos financeiros tem dificultado a representatividade institucional de alguns escritórios, o que lhes restringe a ação,

fazendo com que, às vezes, sejam considerados pelo público externo apenas como instrumentos de representação protocolar da Chancelaria, desprovidos de atribuições políticas, econômicas, culturais, no exercício das quais acabam por ser pouco compreendidos aos olhos dos interlocutores locais (BÓGEA, 2001, p.69)

A partir das perspectivas supracitadas podemos constatar que a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso demonstrou a necessidade de se considerar a dimensão subnacional e federativa no processo decisório da política externa brasileira. Contudo, a política de estado desenvolvida com esta finalidade visava coordenar e, no limite, constranger a ação internacional subnacional, isso devido ao receio do governo central brasileiro diante da atuação paradiplomática.

Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, devido a uma reforma estrutural do Ministério das Relações Exteriores, a ARF foi fundida à Assessoria de Assuntos Parlamentares, criando a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). A esse novo órgão, vinculado ao MRE, compete:

I – promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;

II – promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas;

III – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado (Decreto nº 5.032, de abril de 2004, art. 5º, *apud* NUNES, 2005, p.84)

No que se refere às relações da AFEPA com as unidades subnacionais brasileiras, constatamos uma atuação tímida junto aos governos locais, visto que ela conta com uma pequena equipe, a qual tem de administrar também os diálogos com os parlamentares brasileiros. Também podemos constatar o desinteresse do MRE, uma vez que a AFEPA é subordinada a este órgão, em relação à atuação paradiplomática dos entes federados.

Em 2003 também observamos a institucionalização da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) junto à Secretaria de Relações Internacionais da Casa Civil da Presidência da República, o que demonstra interesse político por parte do governo Lula pela atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras, em especial ao utilizá-las como meio de promover o marketing internacional das políticas públicas de prefeituras e governos estaduais petistas no âmbito da cooperação internacional descentralizada, como veremos a seguir.

A SAF, segundo artigo 7º do Decreto 6.207, de 18 de setembro de 2007 (grifo nosso), compete:

- I - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de sua área de atuação;
- II - acompanhar a situação social, econômica e política dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das unidades da Federação;
- IV - gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo;
- V - subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal;
- VI - contribuir com os órgãos e entidades da administração pública federal e da administração pública dos entes federados nas ações que tenham impacto nas relações federativas;
- VII - articular-se com os órgãos e entidades da administração pública federal em sua interlocução com os entes federados, consolidando informações e pareceres sobre propostas relacionadas com o aprimoramento da federação;
- VIII - contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental e na interlocução com os entes federados;
- IX - estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação internacional dos entes federados;**
- X - subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação; e**
- XI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado

A Subchefia de Assuntos Federativos foi construída com a finalidade de mediar a relação entre o poder central e os governos subnacionais, nesse sentido, dentre as competências as quais lhe foram incumbidas há a função de estimular e apoiar processos,

atividades e projetos de cooperação dos entes federados. Nessa direção, em 2003, a SAF cria uma nova unidade em seu interior dedicada ao desenvolvimento e à implementação da cooperação internacional federativa, a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa. Em 2005, esta foi extinta e em seu lugar criou-se a Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos, a qual busca auxiliar os estados e municípios em suas iniciativas na área internacional, além de promover o diálogo federativo e a divulgação de experiências no âmbito da cooperação internacional descentralizada, estimulando a prática de cooperação (PORTAL FEDERATIVO/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014).

Os eixos de atuação da Assessoria Internacional da SAF são:

- FCCR (Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamento do Mercosul), sendo a Representação Brasileira no foro a SAF;
- IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) – a Assessoria visa aproximar os entes subnacionais dos três países e estimular a troca de experiências entre os governos;
- Cooperação descentralizada Brasil/França – desde 2006 são realizados Encontros de Cooperação Descentralizada Brasil-França o qual objetiva estimular a troca de experiências e conhecimento em diversas áreas, sobretudo, desenvolvimento territorial e cooperação internacional. Ao todo foram realizados somente três encontros (2006, 2007 e 2009);
- Cooperação Descentralizada Brasil/Itália – institucionalizada em 2007, através do Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Brasil-Itália sobre a Cooperação Descentralizada. A SAF, por meio de sua Assessoria Internacional, procura facilitar e apoiar os estados e municípios que buscam cooperar com entes subnacionais da Itália.

Juntamente com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a SAF tem estimulado a cooperação sul-sul, dessa forma, em 2012 essa parceria lança o programa de cooperação técnica descentralizada sul-sul, a partir do qual os projetos de estados e municípios sobre cooperação internacional passaram a ser financiados pelo governo federal. O projeto destaca parcerias com países da América Latina, Caribe, África e Rússia, Índia e China. O foco do programa é atuar com cooperação prestada Sul-Sul, para que, desta forma, o Brasil passe também a atuar como um país que oferece cooperação aos demais países.

O programa tem como objetivo estimular a troca de experiências, o fortalecimento institucional e a capacidade técnica em nível internacional entre os entes. Mediante demanda

dos países beneficiários da cooperação, e abertura de editais, os governos municipais e estaduais podem apresentar suas propostas e, se aprovadas, recebem apoio da ABC para elaborar os projetos, organizar missões e atividades previstas nos projetos.

Para analisar os projetos existe um comitê de avaliação formado por representantes da Subchefia de Assuntos Federativos, Agência Brasileira de Cooperação, membros da Confederação Nacional dos Municípios e Frente Nacional dos Prefeitos.

Ainda assim, com o objetivo de divulgar o programa nas cinco macrorregiões brasileiras e orientar gestores estaduais e municipais para que apresentem projetos de cooperação, a SAF tem promovido seminários regionais e *Workshops* do Programa de Cooperação Descentralizada Sul-Sul.

A partir dessas perspectivas, percebe-se que com o governo Lula, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), houve um amadurecimento da percepção do Estado brasileiro a respeito da atuação internacional dos entes federados, demonstrando uma postura de aceitação, isso devido ao acúmulo de experiências em todos os níveis de governo, e devido ao entendimento de que as unidades federadas estabelecem como iniciativas internacionais questões de *low politics*.

Ainda assim, a partir do governo Lula, observamos que as atividades internacionais das unidades federadas brasileiras deixaram de ser objeto privilegiado da ação do Ministério das Relações Exteriores, estando vinculadas mais diretamente à Casa Civil da Presidência da República e ao programa do Partido dos Trabalhadores, o que demonstra mudança de perfil por parte do governo central em relação a atuação paradiplomática dos governos subnacionais.

O PT, segundo as resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores (2007), “apóia as relações internacionais descentralizadas entre municípios e estados brasileiros, com as instâncias político-administrativas homólogas da América do Sul, da Europa e da África”. O PT visa envolver não só os governos centrais nas relações internacionais, mas também outras instâncias governamentais. Dentre os programas os quais o partido apoia há: criação e instalação do Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, províncias e departamentos do Mercosul; Protocolo de Cooperação entre Estados e Municípios brasileiros e Regiões e municipalidades Italianas; as políticas de desenvolvimento das regiões de fronteira; a constituição de comitês binacionais de cooperação descentralizada com a França e a Itália. (Resoluções do 3º Congresso Partido dos Trabalhadores, 2007)

Nessa direção, o PT defende que as instâncias municipais do partido

considerem a inclusão em seus Programas de Governo de propostas concretas no sentido de fortalecer ou de criar um setor específico de Relações Internacionais, com algumas propostas claras quanto a compromissos a serem assumidos, identificando os resultados a serem alcançados e os benefícios gerados à cidade e sua população. (Secretaria de Relações Internacionais/PT, 2008)

Todavia,

apesar da aceitação da paradiplomacia, os entes federados brasileiros têm pouca participação nos processos de formulação da política externa do país. Mesmo no âmbito da política comercial, uma das mais ativas frentes na política externa brasileira e de grande importância para os Estados exportadores, não há participação desses atores nos principais foros de discussão e de decisão (NUNES, 2005, p.45)

Em suma, constatamos que o governo central brasileiro manifestou uma certa indiferença à paradiplomacia realizada por alguns dos estados federados na década de 1980. Foi somente a partir da década de 1990 que o mesmo passou a observar a necessidade de incluir a dimensão subnacional no processo decisório da política externa brasileira. De início, o Estado nacional visava monitorar e controlar a inserção internacional de suas unidades federadas, posteriormente o mesmo passou a estimular e valorizar tais iniciativas. Todavia, não houve alterações constitucionais e institucionais para facilitar tais atuações, como a influência dos entes subnacionais na celebração de tratados ou negociações com organismos internacionais em assuntos que interfiram diretamente em seus territórios.

3.5 Organismos municipais de relações internacionais brasileiros

Segundo Salomón e Nunes (2007), a institucionalização da paradiplomacia foi uma iniciativa que começou com os governos estaduais (ou regionais) e, frente a sua consolidação, foi assimilada pelos governos municipais. A iniciativa deu-se por parte dos governos estaduais devido a duas razões:

A primeira relaciona-se com a maior capacidade dos governos regionais (estaduais), normalmente com mais recursos materiais e de poder que os municípios, para reivindicar com êxito junto ao governo central repasses formais ou informais de competências. É preciso levar em conta que, em geral, estabelecer uma estrutura institucional dedicada à ação exterior e, sobretudo, colocar em prática uma estratégia exterior definida supõem um enfrentamento com o governo central ou, ao menos, uma ruptura dos esquemas (...). A segunda razão relaciona-se com as motivações. Os governos regionais e os municipais compartilham a busca de benefícios econômicos e os da cooperação internacional, mas as motivações nacionalistas, quando existem, são exclusivas de governos regionais (estaduais), (...) certamente a criação de estruturas paradiplomáticas em outras regiões mundiais, cujos governos eram impulsionados por razões nacionalistas (ou de caráter protodiplomático), inspirou os projetos dos primeiros governos estaduais que o puseram em prática (SALOMÓN; NUNES, 2007, p.115)

Ainda, para as autoras, a estrutura estadual voltada a ação externa apresenta maior dimensão e complexidade que a municipal, pois conta com mais funcionários e maior especialização dos componentes, além de demonstrarem uma agenda externa não muito diferente da de um governo central, em termos de baixa política (*low politics*).

A estrutura municipal voltada à ação externa é caracterizada por suas atividades-meios, uma vez que, em geral, ela é responsável por garantir a transversalidade das Relações Internacionais ao conjunto de áreas e departamentos da prefeitura, através do estímulo da articulação de políticas com os demais órgãos municipais para a condução de suas atividades, além de compartilhar os resultados obtidos, o que demonstra que a internacionalização serve para desenvolver as diferentes áreas de uma prefeitura.

Nesse sentido, tais arranjos institucionais podem vislumbrar, planejar e executar suas atividades conjuntamente com os demais órgãos municipais com base nos impulsos e demandas locais e no seus cenários internos e externo. Além disso, tal organismo também pode assessorar e colaborar com as atividades internacionais que são executadas individualmente pelos órgãos, empresas e departamentos de sua prefeitura. Desse modo, o princípio básico de toda ação externa do governo subnacional é que esta não é competência exclusiva da área de relações internacionais. “Seja qual for o organograma interno da administração, a ação exterior será eventualmente operada pelas áreas específicas da administração municipal, como meio ambiente, educação, saúde, turismo, etc.” (CNM, 2008, p.94)

A estrutura administrativa dos governos municipais brasileiros que tratam da paradiplomacia apresenta-se como um mosaico de práticas e instituições diversas – o que dificulta a sua tipologia, isso porque a área de relações internacionais constitui-se em programas vinculados a opções políticas de cada governo. Disso resulta que, a cada nova eleição, a estrutura dos assuntos internacionais nos governos municipais pode ser modificada ou, até mesmo, extinta, o que causa descontinuidade de programas e dispersão de objetivos.

Tal panorama

reflete, ou ao menos sugere, em alguns casos, uma falta de comprometimento institucional da unidade federada com a ação externa: ao invés de fazerem parte de um projeto permanente da instituição, as ações no plano internacional do estado ou do município poderão depender apenas da iniciativa pessoal do governador, do prefeito ou de seus respectivos secretários e estarão, com isso, sujeitas à falta de continuidade (MINIUCI, 2004 apud NUNES, 2001, p.49)

Em alguns municípios há órgãos especializados que tratam de temas internacionais. Em outros, tais assuntos são processados setorialmente, de modo fragmentado e *ad hoc*, respondendo as demandas que surgem. Segundo uma pesquisa de 2011 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), intitulada “As áreas internacionais dos municípios brasileiros”¹⁸, 116 prefeituras brasileiras, de 5562 municípios analisados, argumentaram ter ao menos um responsável por assuntos internacionais, mesmo sem um órgão específico a ação externa, somente 30 prefeituras confirmaram possuírem um organismo especializado em relações internacionais, sendo que o *status* governamental, assim como os objetivos deste variam conforme o enfoque que o governo subnacional dá a sua atuação internacional¹⁹, o que reflete na autonomia de gestão desta estrutura e na formulação e execução de suas atividades. Desse modo, podemos observar desde secretarias, as quais possuem maior autonomia, a assessorias, departamentos, entre outros, os quais se valem de outras estruturas da administração municipal para realizar seus programas, os casos mais recorrentes são a vinculação ao próprio gabinete do prefeito ou à secretaria de desenvolvimento econômico (CNM, 2008).

Quadro 1 - Status governamental das áreas internacionais dos municípios brasileiros

Município	Status	Total
Diadema/SP	Assessoria	4
Florianópolis/SC		
Santos/SP		
Vitória/ES		
Cascavel/PR	Autarquia	2
Belém/PA	Companhia S/A	
Itanhaém/SP	Conselho	1
São José do Rio Preto/SP	Departamento	1
Jundiaí/SP	Diretoria	1
Santo André/SP		
São Vicente/SP		
Suzano/SP		
Jacareí/SP		
Osasco/SP		

¹⁸ As entrevistas para a elaboração do estudo foram realizadas no segundo semestre de 2008.

¹⁹ A maioria destes órgãos “consolidou-se ainda nas duas últimas gestões municipais – dezesseis na gestão 2005-2008 e oito na gestão 2001-2004” (CNM, 2011, p.25).

Recife/PE	Coordenadoria	5	
Rio de Janeiro/RJ			
São Carlos/SP			
Camaçari/BA	Secretaria	13	
Campinas/SP			
Foz do Iguaçu/PR			
Guarulhos/SP			
Itu/SP			
Santa Maria/RS			
Maringá/PR			Secretaria (Conselho)
Porto Alegre/RS			Secretaria de Relações Internacionais
São Bernardo do Campo/SP			
Curitiba/PR	Secretaria Extraordinária		
Salvador/BA			
São Paulo/SP		Secretaria Municipal	
Belo Horizonte/MG	Secretaria Adjunta		

Fonte: Adaptado de CNM Internacional, 2011, p. 77 - 78

Podemos observar que os municípios do estado de São Paulo, o mais dinâmico economicamente, são os que mais possuem estruturas específicas para tratar de temas internacionais (16 de 30 avaliadas pela CNM).

Ao avaliarmos a presença dessas estruturas em relação ao porte dos municípios, podemos constatar que somente municípios de médio a grande porte possuem um órgão voltado a sua ação externa.

Quadro 2 - Presença de área internacional em relação ao porte do município

Porte	Categoria
	Possui área internacional
Até 5.000	-
5.001 a 15.000	-
15.001 a 25.000	-
25.001 a 50.000	-
50.001 a 100.000	1
100.001 a 300.000	7

300.001 a 500.00	9
Acima de 500.001	13
Total	30

Fonte: Adaptado de CNM, 2009, p.47

Segundo a CNM (2009, p.75), não existem áreas internacionais nos pequenos municípios brasileiros devido aos “custos de manutenção de uma área internacional e pela necessidade de mão de obra mais qualificada para exercer esse tipo de atividade”. Também cabe ressaltar o relativo desconhecimento dos grandes temas internacionais e dos mecanismos institucionais disponíveis para a cooperação e desenvolvimento local, o que impede os municípios de identificar oportunidades externas de seus interesses.

Ainda assim, criou-se uma cultura no Brasil de que os gastos na área internacional representam passeios turísticos para os prefeitos e os funcionários, seja devido a alguns gestores imprudentes ou à falta de visão de órgãos de controle. Todavia,

ao contrário do que se imagina, os compromissos internacionais assumidos com seriedade tomam esforços exaustivos em que as viagens são somente um dos processos importantes para desenvolver ações e projetos internacionais (CNM, 2008, p.85).

Em relação às áreas de concentração das atividades internacionais municipais, a CNM (2008; 2011) identificou quatro nos 30 municípios avaliados, sendo estas:

- 1) *Política Internacional*: posicionamento político em questões de sua competência em eventos internacionais ou instâncias internacionais de representação política, como em Irmanamentos (ou laços de amizades); Fóruns Internacionais; Redes de Políticas Públicas (ou Redes de Cidades); etc.
- 2) *Cooperação Internacional*: caracterizada como relação de ajuda mútua e não competitiva entre dois ou mais agentes sociais, políticos ou econômicos para a realização de um projeto, sendo que a mesma deve ser liderada pelos governos subnacionais, os quais podem mobilizar a sociedade civil e os agentes econômicos. Pode-se, por meio desta, captar recursos e trocar experiências entre os técnicos da administração pública local para desenvolver políticas eficazes em seus territórios. A CNM (2011, p.53) apresenta dois tipos: Cooperação Técnica, caracterizada pela troca de experiências entre técnicos locais, sendo que esta pode ser dividida entre as

celebradas com as agências internacionais (bilaterais ou multilaterais) e as diretamente realizadas com governos subnacionais de outros países²⁰; Cooperação financeira ou captação de recursos, sendo estes provindos de: empréstimos a juros baixos; empréstimos sem juros; recursos não reembolsáveis²¹.

- 3) *Promoção Econômica*: visa gerar riquezas e criar novos postos de trabalho na localidade por meio de incentivos ao comércio exterior; ao turismo e atração de investimento externo direto.
- 4) *Marketing Urbano*: contribui para atrair novos atores para a cidade ou mesmo para criar um sentimento de orgulho entre a sua população, através da promoção das características e serviços da cidade; articulação da oferta e incentivos que atraiam atuais e futuros usuários; transmissão ao público da imagem e vantagens comparativas da cidade, além de assegurar o acesso a mercados internacionais. Dentre suas estratégias cabe destacar a promoção da marca da cidade; participação em feiras internacionais; ampliação da visibilidade por meio da realização de eventos e; premiação internacional por políticas locais.

No que se refere ao orçamento disponibilizado aos órgãos da administração municipal brasileira, responsáveis pela área internacional, alguns “não apresentam orçamento próprio, necessitando de aprovações financeiras por ação pontual” (CNM, 2008, p.84).

Ainda assim,

Independente do *status* da área, no entanto, o que se verifica é que, no geral, há um baixo grau de autonomia financeira para o desenvolvimento das atividades. Isso porque a maioria não possuía rubrica ou orçamento próprio. Apenas 12 entre os 30 municípios analisados, possuem verbas próprias. (CNM, 2011, p.79).

Sobre a sua mão de obra, observa-se que a maior parte das áreas responsáveis pela atuação internacional dos municípios analisados, 20 de 30, dispõem de uma estrutura enxuta, com pequeno número de funcionários, em torno de dois a cinco, como podemos observar na tabela a seguir:

²⁰ “Os projetos que têm os recursos provindos de governos estrangeiros, como é o caso da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida), passam comumente por aprovação da Agência Brasileira de Cooperação no Ministério das Relações Exteriores” (CNM, 2008, p.70)

²¹ “Os municípios brasileiros necessitam da garantia da União para acessar esses empréstimos, o que necessariamente faz com que esses empréstimos passem pelo Ministério do Planejamento” (CNM, 2008, p.70)

Quadro 3 - Características do Quadro de Funcionários

Município	Qualificação profissional
Florianópolis	1 assessor, 1 estagiário
Jundiaí	2 diretores
Itu	1 assessor, 1 diretor
Santos	1 assessora, 1 assistente técnica
Belém	Presidente Codem, 1 diretor, 1 estagiário
Cascavel	3 funcionários
Diadema	1 assessor, 2 técnicos
Jacareí	1 diretora, 1 gerente, 1 assistente geral
Curitiba	1 diretor, 3 assessores, 1 estagiário
Guarulhos	1 diretor, 3 assistentes
São Bernardo do Campo	Secretário, 1 secretária e 2 assistentes
São Vicente	Diretor, 2 estagiários e 1 assessor
Suzano	Diretor, 1 assistente, 2 estagiários
Itanhaém	5 conselheiros
Porto Alegre	Secretário, 2 técnicos, 2 estagiários
São José do Rio Preto	Chefe do Departamento, 2 estagiários, secretária, 1 funcionário de carreira
Camaçari	1 secretário, 2 assessores, secretária, 2 estagiários
Osasco	1 coordenador, 2 chefes de divisão, 2 chefes de sessão, 1 secretária
São Carlos	2 assessores, 4 técnicos
Vitória	3 assessores, 1 assistente administrativo, 2 estagiários
Salvador	1 secretário, 4 coordenadores, 2 estagiários
Recife	1 coordenador, 4 técnicos, 3 assessores
Santo André	1 diretor, assistente do diretor, 2 cargos elevados, 1 administrativo, 1 secretária, 2 estagiários
Santa Maria	1 secretário, 1 diretor-geral, 6 funcionários
Belo Horizonte	1 secretário, 1 chefe de gabinete, 1 gerência, 4 assessores, 1 secretária auxiliar, 2 estagiários
Foz do Iguaçu	1 secretário, 2 diretores, 7 assessores
Campinas	1 secretário, 1 diretor, 5 assessores, 2 secretárias, 4 estagiários, 1 aprendiz

Rio de Janeiro	Relações Internacionais Cerimonial, Contabilidade, Arquivo e Tradução
São Paulo	19 assessores técnicos, 10 assessores administrativos, 9 estagiários
Maringá	Empresa privada de consultoria

Fonte: Adaptado de CNM Internacional, 2011, p.85

Quanto à qualificação desses funcionários, em especial daqueles que possuem cargos superiores dentro do organismo municipal, segundo a CNM, em geral, eles

possuem curso superior na área de Relações Internacionais, Direito e Economia, ou experiência prévia na área. No total, 18 cidades contam com ao menos um funcionário formado em Relações Internacionais, enquanto onze dispõem de servidores graduados em Direito, Administração, Turismo, Letras, Pedagogia e Comércio Exterior são áreas de formação também observadas (CNM, 2011, p.86).

Em relação às dificuldades para a realização de suas atividades, as principais apontadas pelos 30 organismos municipais de RI são: 1º) manutenção da estrutura interna; 2º) Ausência de legislação específica para o tema; 3º) Falta de auxílio e assistência do governo federal; 4º) Falta de quadro-técnico capacitado; 5º) Excesso de exigências das agências doadoras (CNM, 2009)

A partir das análises sobre a internacionalização dos governos locais apresentadas neste capítulo - como a discussão sobre o conceito de paradiplomacia, a percepção do governo central brasileiro em relação à inserção internacional das unidades federadas e, as principais características dos organismos municipais de relações internacionais brasileiros – avaliaremos, no capítulo seguinte, como os organismos municipais, voltados à ação externa, impactam sobre as políticas realizadas pelos demais órgãos de uma prefeitura, para tanto, apresentaremos o estudo de caso de Belo Horizonte.

4. UMA ANÁLISE DA TRANSVERSALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE BELO HORIZONTE/MG

O objetivo deste capítulo consiste em apresentar o estudo de caso da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais de Belo Horizonte (SMARI) a partir dos seguintes questionamentos: A SMARI interfere, de algum modo, sobre as políticas realizadas pelas demais secretarias? Ela impacta sobre as políticas dos demais órgãos e secretarias da prefeitura de Belo Horizonte? A SMARI auxilia e beneficia as políticas dos demais órgãos municipais?

Para responder a tais indagações foi realizada uma observação direta intensiva por meio de questionários aplicados aos secretários da prefeitura de Belo Horizonte que se prontificaram a respondê-las. Também realizamos uma observação indireta documental através de revistas, artigos e relatórios fornecidos pelos servidores públicos da supracitada prefeitura, assim como daqueles obtidos pela internet. O período avaliado corresponde às gestões entre 2005 e 2012.

Cabe apontar que na prefeitura de Belo Horizonte, assim como em diversos municípios brasileiros, não há uma sistematização das informações, armazenamentos de dados sobre as políticas, projetos e ações que já foram realizados pelos servidores da prefeitura, ou a presença de funcionários qualificados responsáveis por tais processos. Além das gestões subsequentes não terem conhecimentos sobre dados das gestões anteriores, ou não se mostrarem dispostos a fornecer informações ao pesquisador, o que dificultou o aprofundamento na investigação proposta.

Os estudos de casos de Belo Horizonte, na área de ciência política, que foram realizados até o momento, em geral, pautam-se no Orçamento Participativo realizado pela prefeitura, em especial através da internet. A investigação que procedeu a uma análise detalhada em relação às atividades internacionais da capital mineira foi a dissertação de mestrado do ex-secretário adjunto da SMARI, Rodrigo Perpétuo, a qual nos pautaremos para descrevermos a institucionalização das atividades internacionais de Belo Horizonte.

4.1 A área das relações internacionais na prefeitura de Belo Horizonte

A seguir avaliaremos como as relações internacionais entraram na agenda da prefeitura de Belo Horizonte. Para tanto teremos como base a dissertação de mestrado do ex-secretário adjunto de relações internacionais, Rodrigo Perpétuo, denominada “A CIDADE ALÉM DA NAÇÃO: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte” (2010), a qual apresenta as principais motivações para a ação internacional da capital mineira, além de uma análise do histórico do processo de internacionalização desta a partir de uma revisão da legislação municipal que mencionam as estruturas responsáveis pela agenda de relações internacionais na prefeitura municipal, no período entre 1993 e 2004, que precedeu a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI), em 2005.

Posteriormente, faz-se um exame da legislação que institui a SMARI. A finalidade da pesquisa supracitada consiste em compreender como a prefeitura de Belo Horizonte foi amadurecendo o tema das relações internacionais em seu organograma.

4.1.1 A criação de estruturas responsáveis pela área de relações internacionais na prefeitura de Belo Horizonte

A primeira legislação referente a uma área institucional no organograma da prefeitura de Belo Horizonte com atribuições e responsabilidades que estavam relacionados às relações internacionais foi promulgada em 1º de agosto de 1995, pelo Prefeito Patrus Ananias (Partido dos Trabalhadores). A Lei 6.918 criou a Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários (SMAE), contudo esta não menciona explicitamente o termo “relações internacionais”, como podemos observar em seu artigo 1º, o qual define as competências para o órgão:

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

Entretanto, apesar da não referência direta, conforme apontado por Perpétuo (2010), termos como intercâmbio, cooperação, operações de crédito externo e cooperação com

governos de outros municípios dão possibilidade à ação internacional. Uma questão importante é que, segundo a lei 6.918, a SMAE necessitava de apoio técnico e suporte administrativo da Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL) para a realização de suas atividades, o que demonstra a vinculação da temática de relações internacionais a questões políticas, visto que a SMPL, dentre suas finalidades, há a coordenação do Plano Plurianual de Ação Governamental, assim como das Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anual, derivadas deste.

Perpétuo (2010) expõe que foi o secretário da SMAE entre agosto de 1995 e dezembro de 1996, o economista Paulo Bretas, quem introduziu a discussão de internacionalização no âmbito da Prefeitura:

Teria sido ele (Paulo Bretas) a pautar pela primeira vez na necessidade de implementar uma agenda de relações internacionais, baseado principalmente no argumento da globalização. Pode-se dizer que não havia intenção de se criar naquele momento uma estrutura dedicada diretamente ao tema da internacionalização do município no âmbito do Executivo, mas, mesmo assim, a SMAE gozava de certa autonomia para definir suas ações (PERPÉTUO, 2010, p.78)

Devemos mencionar que, naquela época, era incomum que municípios criassem áreas dedicadas às relações internacionais. Durante a década de 1990, alguns estados brasileiros tomaram a iniciativa de criar uma área dedicada às relações internacionais, como mencionamos no terceiro capítulo, contudo a atuação paradiplomática dos entes federados era mal visto pelo Ministério das Relações Exteriores.

Em 17 de janeiro de 1997, o novo prefeito de Belo Horizonte, Célio de Castro (Partido Socialista Brasileiro), por meio da Portaria 3.505 atribuiu à Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC) os projetos de internacionalização de Belo Horizonte, como Cidades Sustentáveis BH-Assunção, Mercocidades e o Fórum da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Portanto, percebe-se que a SMAE conseguiu iniciar atividades de internacionalização da capital mineira.

Essa portaria também definiu, em seu artigo 4º, que todos os servidores da extinta Secretaria de Assuntos Extraordinários seriam subordinados ao Secretário Municipal de Indústria e Comércio. Para Perpétuo (2010, p.79) “a transferência dos assuntos internacionais para a área de indústria e comércio sugere uma percepção do governo do Prefeito Célio de Castro de uma correlação entre desenvolvimento econômico local e relações internacionais”.

Ainda assim, percebe-se o interesse do prefeito em relacionar as ações e projetos de relações internacionais a temática de indústria e comércio, o que os desvinculam, talvez parcialmente, de seu caráter político imputado-lhes na gestão anterior, do prefeito Patruas Ananias (Partido dos Trabalhadores).

Segundo o vice-prefeito Marcos Sant'Anna (*apud* Perpétuo, 2010), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, em janeiro de 1997 o prefeito enviou à Câmara Municipal de Belo Horizonte uma proposta para criação dos seguintes órgãos no âmbito da Prefeitura: a) Secretaria Municipal de Assuntos Internacionais; b) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; c) Secretaria de Coordenações Regionais; d) Coordenadoria dos Assuntos da Comunidade Negra. Percebe-se que o prefeito Célio de Castro (PSB), ao propor a criação de um órgão de gerenciase as relações internacionais, tinha interesse por esta temática. Contudo, desses organismos, somente a Coordenadoria dos Assuntos da Comunidade Negra foi aprovada, o que demonstra o desinteresse da Câmara pelo tema das relações internacionais. Com o veto da Câmara, o prefeito conferiu a SMIC o tema de desenvolvimento econômico e relações internacionais.

Cabe apontar que o vice-prefeito foi o secretário da SMIC por quatro anos (1997-2000), o que talvez demonstre a direção dada à agenda da secretaria para resultados que demonstrassem retorno político, como pode ser constatado pela priorização de criação e desenvolvimento de incubadoras de empresas de tecnologia da informação, como apontou a secretária adjunta da SMIC, Neusa Fonseca (*apud* PERPÉTUO, 2010).

Em 2000, Célio de Castro é eleito para mais uma gestão a partir de 2001, entretanto, em novembro deste ano ele sofreu um acidente vascular cerebral (AVC) e se licenciou provisoriamente e depois definitivamente do cargo. O vice-prefeito Fernando Pimentel (Partido dos Trabalhadores) assumiu a prefeitura.

Em 21 de novembro de 2001, “a prefeitura de Belo Horizonte conheceu a sua primeira estrutura dedicada exclusivamente às relações internacionais” por meio do Decreto 10.877, assinado por Pimentel como prefeito (PERPÉTUO, 2010, p.84). Este decreto, que altera alocações, denominações e atribuições de órgãos da prefeitura, e que também foi assinado pelos secretários municipais de Governo, de Planejamento e Coordenação Geral e de Modernização Administrativa e Informação, criou a Gerência de Relações Internacionais, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral, cujo titular era Fernando Pimentel, acumulando as funções de prefeito e secretário.

Nota-se que, ao vinculá-la a Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação e ao tornar-se gerente deste novo órgão, o prefeito Fernando Pimentel relaciona suas ações e projetos ao seu retorno político, além de demonstrar interesse pela área de relações internacionais.

Segundo o artigo 43 do referido decreto, as competências da Gerência de Relações Internacionais consistiam em:

I - encaminhar contatos internacionais visando o desenvolvimento de ações de internacionalização da Prefeitura, assim como organizar a agenda de viagens internacionais para representantes do Município;
 II - gerenciar e acompanhar, em conjunto com os órgãos envolvidos, ações da Prefeitura com redes de integração, entidades, ONG's e organismos financeiros internacionais, relacionadas com projetos do Governo Municipal, tendo em vista o estabelecimento de parcerias e convênios;
 III - assessorar na promoção de ações que visam criar oportunidades de inserção do Município nas negociações com agentes internacionais;
 IV - assessorar na realização de eventos e programas propostos pela Prefeitura, bem como sugerir a participação do Município em fóruns internacionais que promovam o intercâmbio de experiências e o fortalecimento político e sócio-econômico da cidade, à luz das diretrizes e prioridades estabelecidas pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte;
 V - gerenciar a Secretaria Executiva da Gerência de Relações Internacionais (BELO HORIZONTE, 2001).

É visível a preocupação com a captação de recursos e, em especial, com a cooperação internacional (incisos II, III e IV), temas que, segundo Perpétuo (2010), fariam parte das principais dimensões de trabalho da SMARI.

Ainda houve dois decretos que fizeram referência à Gerência de Relações Internacionais: 11.108, de 09 de agosto de 2002; e 11.456, de 03 de outubro de 2003. Mas ambos apenas mudavam o *lôcus* institucional da GRIN, que por fim ficou subordinada à Secretaria Municipal da Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação (SCOPLAM). As competências da Gerência continuaram iguais (PERPÉTUO, 2010, p.84)

Tal mudança de *lôcus* institucional da Gerência, conforme exposto por Perpétuo (2010, p.86), está relacionada à necessidade do prefeito “descentralizar processos”, visto seu acúmulo de funções. Contudo, com esta mudança, a continuidade e qualidade de suas atividades ficaram fragilizadas, como podemos constatar que em dois anos (2002 a 2004) foram três profissionais que ocuparam o cargo de Gerente de Relações Internacionais.

Segundo Lisita (2015), uma das gerentes de relações internacionais, os recursos da Gerência eram escassos, seu orçamento tinha que ser autorizado pela Secretaria Municipal de Finanças, ou diretamente pelo prefeito, além de não possuir grande autonomia de trabalho, visto sua vinculação à Secretaria Municipal da Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação. Suas atividades consistiam na recepção de delegações internacionais, realização de eventos de irmanamentos e de redes, como da Unidade Temática Educação da rede Mercocidades em 2003. Entretanto, a atuação em redes não era muito intensa. Também realizava trabalhos de tradução com textos e reuniões com o prefeito em língua estrangeira. Lisita (2015) também argumenta que o trabalho da Gerência era mais isolado em relação aos demais órgãos municipais.

Em 14 agosto de 2002, por meio da Portaria 4.025, o prefeito Fernando Pimentel criou o Grupo Técnico para coordenar as ações de internacionalização da prefeitura de Belo Horizonte com apoio da sociedade civil, sendo este composto por representantes dos seguintes órgãos, sob a coordenação do primeiro: Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral; Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação; Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental; Secretaria Municipal da Coordenação da Política Social; Secretaria Municipal da Coordenação de Finanças; Assessoria de Comunicação Social e Belotur. Aqui observamos novamente o interesse do prefeito Fernando Pimentel pelo tema das relações internacionais, ao criar um outro órgão, além da Gerência de Relações Internacionais, que articulasse diversos organismos e a sociedade civil em torno desta área.

Caberia ao Grupo Técnico planejar, propor e gerenciar ações para a política de internacionalização do Município a partir das seguintes diretrizes: I - definir e coordenar a política de divulgação externa do município; II - unificar, normatizar e padronizar os materiais de divulgação externa do município; III - coordenar o Comitê de Internacionalização de Belo Horizonte; IV - elaborar a agenda de eventos internacionais da prefeitura de Belo Horizonte; V - propor e coordenar a participação do município em eventos internacionais.

O Grupo Técnico, conforme apontado por Perpétuo (2010), apresentava a possibilidade de ampliar a interlocução da área e agenda de relações internacionais para outros órgãos da prefeitura de Belo Horizonte, além de ter com principal dimensão de atuação a marca da cidade, deslocando a agenda dos temas de cooperação e captação de recursos, entretanto os resultados práticos não foram observados, houve somente três ou quatro reuniões realizadas.

Foi em 1º de janeiro de 2005, por meio da Lei 9.001, a qual visava realizar uma reforma na estrutura institucional da prefeitura, que a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais foi criada, o ainda demonstra o interesse do prefeito Fernando Pimentel pela mesma, pois é ele quem propõe a reforma mencionada. Todavia, “não houve um processo de transição da GRIN para a SMARI. A Gerência não deixou planejamento de ações, relatório de atividades ou qualquer referência para o início dos trabalhos da Secretaria Adjunta”. (PERPÉTUO, 2010, p.98), o que demonstra a fragilidade do sistema de gestão de informação da prefeitura de Belo Horizonte.

Ao criá-la, Fernando Pimentel, eleito ao cargo de prefeito em 2004 para início de gestão em 2005, subordinou a SMARI à Secretaria Municipal de Governo, talvez para que a

nova secretaria “pudesse se comunicar com mais fluidez com outros órgãos da administração direta e indireta” da prefeitura e, talvez o prefeito quisesse “acompanhar mais de perto as ações da SMARI” (PERPÉTUO, 2010, p.97)

Por isso, uma das análises possíveis é a de que também a SMARI teria, desde sua origem e a partir do seu *locus* institucional, forte natureza política, no sentido de fortalecimento institucional de alguns programas da Prefeitura, e no sentido de fortalecimento da imagem da cidade, como uma boa referência em termos de produção e implementação de políticas públicas, e por consequência fortalecimento da imagem do Prefeito tanto na capital mineira e região metropolitana, como no exterior. (PERPÉTUO, 2010, p.97)

A Lei 9.011, definiu que a SMARI - cuja finalidade consiste em estabelecer e manter relações e parcerias internacionais, e planejar e coordenar as políticas e ações para negociação e captação de recursos financeiros junto a organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras - teria as seguintes competências:

- I – estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de Belo Horizonte, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não-governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, e outras entidades afins;
- II – formular diretrizes, planejar e coordenar, em articulação com as demais Secretarias Municipais e demais órgãos e entidades da Administração Pública, as políticas e ações voltadas para a negociação e captação de recursos junto a órgãos e instituições internacionais;
- III – fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de Belo Horizonte em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional (BELO HORIZONTE, 2005, art. 20)

Para Perpétuo (2010), a finalidade da secretaria, como exposta, dá grande liberdade de atuação a este órgão, uma vez que não define com quais parceiros ela deve manter relações e se os recursos a serem captados são reembolsáveis ou não, também não especifica onde se deve angariá-los. A atuação em redes de cidades foi gradualmente incentivada, como podemos observar a vinculação de Belo Horizonte às mesmas desde a década de 1990, sendo que o próprio prefeito participou de algumas atividades destas, “o que foi sinalizando o caminho da construção da agenda de trabalho da SMARI” (PERPÉTUO, 2010, p.98).

Sobre a sua estrutura, esta foi pensada como a Secretaria Municipal Adjunta de Governo, com secretário municipal adjunto, chefe de gabinete, gerência de apoio às atividades da secretaria. Contudo, para Perpétuo (2010, p.100), isso foi um erro, pois há diferenças de natureza e funções entre as duas secretarias: “A SMAGO possui função limitada ao apoio às

atividades do próprio secretário de Governo. Já a SMARI possui função temática e, ao mesmo tempo, uma forma de atuação que mescla apoio e articulação com os demais órgãos do Executivo”.

Ainda, a prefeitura não promoveu concurso público para os cargos da SMARI, dois destes são comissionados, escolhidos pelo prefeito. Em 2014 ela contemplava dois cargos comissionados, ocupados pelo secretário e por uma assessora, cinco cargos oferecidos a concursados de outras áreas (nenhum deles com formação em Relações Internacionais); e seis vagas para estagiários, sendo que estes são procedentes em geral do curso de Relações Internacionais, e trabalham na SMARI por tempo determinado.

Frente à falta de estrutura de cargos definidos, conforme apontado acima, e pelo fato de esporadicamente este organograma da SMARI ser alterado, questionamos se realmente houve uma institucionalização da SMARI, conforme apontado por Perpétuo em sua dissertação, uma vez que uma secretaria tem cargos e políticas definidas, diferentemente do que ocorre com a SMARI.

A SMARI, quando de sua criação, foi comandada durante nove meses por secretário interino, o qual acumulou o cargo com a diretoria da Empresa Municipal de Turismo-Belotur.

Ou seja, existe significativa fragilidade institucional em função disso, pois é mais fácil extinguir um órgão que não possui servidores concursados alocados no mesmo. Além disso, o concurso criaria uma carreira específica no âmbito do Executivo municipal para o profissional de relações internacionais. (PERPÉTUO, 2010, p.100)

O Sr. Rodrigo Perpétuo entrou na SMARI em março de 2005, como assessor, e em setembro do mesmo ano, foi nomeado secretário, sob recomendação do prefeito Fernando Pimentel. Ele atuou como secretário na SMARI até março de 2015.

Em 14 de fevereiro de 2011, o então prefeito, Marcio Lacerda (do PSB), cria a Lei 10.101 e altera a 9.011 de 2005. Esta nova lei cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, com a finalidade de articular a definição e a implementação da política de desenvolvimento econômico do município, de forma integrada e intersetorial, visando ao fomento industrial, comercial e de prestação de serviços, à promoção de programas estratégicos de planejamento urbano e à execução de atividades destinadas ao desenvolvimento econômico sustentável no município, harmonizado com a inclusão social de todos os cidadãos. A SMARI é submetida a esta nova secretaria, assim como a Secretaria Municipal Adjunta de Desenvolvimento Econômico, a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano e a Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego, porém, sua finalidade e competências são mantidas. Para a nova gestão, do prefeito Márcio Lacerda, faria mais

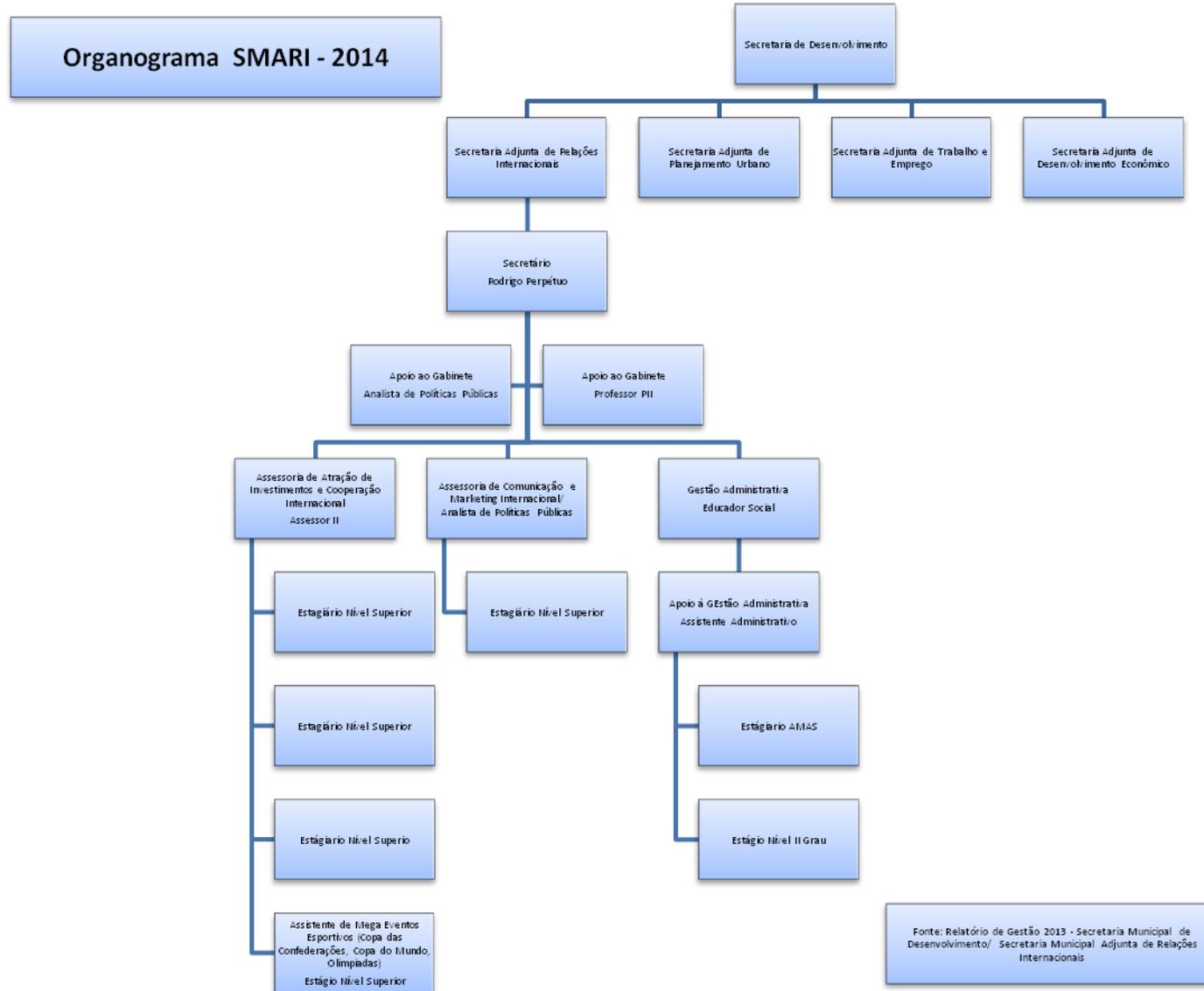
sentido alinhar as atividades internacionais da prefeitura com a ideia do desenvolvimento local.

As mudanças em seu *locus* institucional podem demonstrar a dificuldade em estabelecer consensos sobre as prioridades da agenda de relações internacionais. Ainda ao atrelá-la à estrutura de desenvolvimento, sua agenda de promoção comercial e atração de investimentos ganha forças, além de diversas decisões tomadas pela SMARI terem de passar pelo aval do secretário de desenvolvimento, como em relação ao orçamento e despesas da secretaria, o que demonstra perda de autonomia que a SMARI tinha quando subordinada ao prefeito.

4.1.2. A estrutura e as ações da SMARI

Segundo o Relatório de Gestão de 2013²², da SMARI, a equipe de 2014 da secretaria contava com 12 funcionários e o secretário, sendo que a área de formação dos mesmos, segundo o ex-secretário, Rodrigo Perpétuo (2014b), é em Economia, Relações Internacionais, Direito, Sociologia, Jornalismo e Relações Públicas. Também há uma professora de inglês.

²² Os Relatórios de Gestão que tivemos acesso, fornecidos pelo ex-secretário, Rodrigo Perpétuo, os quais não foram publicados, são de 2010 (referente ao período 2009 a 2012) e 2013.



*EQUIPE 2014*²³

Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais: Rodrigo de Oliveira Perpétuo

Assessora II: Stephania Aleixo de Paula e Silva

Analista de Políticas Públicas: Janine Ladeira Avelar; Ananias José de Freitas

Assistente Administrativo: Luiza Ferreira dos Santos

Educador Social: Sandra Martins

Professor: Maria Ângela Bomfim

Estagiários Nível Superior: Ana Lúcia Gonçalves Gomes dos Santos; Bianca Cantoni Coutinho; Nathália de Araújo Silva; Bruna Dias do Carmo Costa

Estagiário Ensino Médio: Rubens França de Almeida

Estagiário AMAS: Rayanne Danielle de Souza

Quanto ao seu orçamento, Perpétuo (2014b) afirma que a SMARI possui capital próprio, mesmo que pequeno – em torno de 900.000 mil/ano - que cobre as despesas com recursos humanos e seus programas. Quando há necessidade de recursos extras, como para a realização de eventos, recorre-se a aprovações orçamentárias dentro do que não era previsto para seu uso.

As dificuldades enfrentadas pela SMARI para a realização de suas atividades, sendo estas apontadas por Perpétuo (2014b), estão relacionadas à falta de sensibilidade por parte do secretário da área temática, como de educação, meio ambiente e saúde, em relação à questão internacional, pois se o mesmo não tiver uma percepção da importância das relações internacionais, ele não irá contribuir ou dar espaço para o desenvolvimento de um trabalho conjunto com ele e com a sua secretaria. Também há desafios em termos de recursos humanos, uma vez que não há funcionários disponíveis para trabalhar continuamente em todas as atividades realizadas pela secretaria. E, limitação financeira, visto os recursos escassos da prefeitura e o *trade off* em investir em trabalhos ou projetos internacionais e investir também em outros projetos que são demandados investimentos por parte da prefeitura.

²³ Fonte: BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais: Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2013**. (não publicado)

Programas e Projetos Desenvolvidos

Segundo Perpétuo (2014a) as atividades da SMARI concentram-se em seis dimensões de atuação: A) Atração de Investimentos e Promoção Comercial; B) Cooperação Internacional; C) Captação de Recursos; D) Marketing Internacional; E) Representação Política e institucional; F) Promoção de cultura de Paz e Solidariedade.

A seguir apresentaremos as ações da SMARI a partir da atuação de cada assessoria, em termos de seus objetivos e principais projetos desenvolvidos, assim como apontar as dimensões mencionadas acima.

Assessoria de Atração de Investimentos e Cooperação Internacional

A área de atração de investimentos desta assessoria se subdivide em duas principais frentes de trabalho: Promoção Comercial e Atração de Investimentos Estrangeiros, estas consistem na busca por parceiros internacionais que possam se tornar sócios em novos acordos comerciais e/ou investimentos já existentes no município (PERPÉTUO, 2014a). Cabe lembrar que a agenda de promoção comercial e atração de investimentos ganhou maior estruturação com a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e, com a eleição de Belo Horizonte como sede da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016. Dentre os principais objetivos desta assessoria podemos citar:

- Promover negócios entre as empresas locais e as internacionais;
- Posicionar o município como destino atraente para receber investimentos estrangeiros;
- Articular e organizar encontros empresariais em parceria com as áreas de promoção econômica de consulados e embaixadas;
- Contribuir para a elaboração e atualização de material promocional de Atração de Investimentos de Belo Horizonte trilingue;
- Responder às demandas de empresas estrangeiras interessadas em se instalar ou ampliar as suas atividades em Belo Horizonte;
- Apoiar e participar de missões comerciais organizadas pelas câmaras de comércio do município;
- Contribuir para a realização de eventos internacionais com importância econômica para a cidade. (PERPÉTUO, 2014a, p.106)

Podemos destacar como principal projeto desenvolvido pela secretaria por meio desta assessoria o GOAL BELO! - Projeto de Atração de Investimentos nos âmbitos das Copas das Confederações FIFA 2013 e do Mundo FIFA 2014. Ele foi inspirado na ação de Vancouver durante os Jogos Olímpicos de 2010, o mesmo visa atrair investimentos, divulgar internacionalmente a cidade por meio da promoção de negócios entre empresas nacionais e internacionais (PERPÉTUO, 2014b). Sua primeira edição ocorreu durante a Copa das

Confederações, contemplando o setor de Tecnologia da Informação (TI), e sua segunda edição foi realizada em torno dos setores de TI e Biotecnologia, no âmbito da Copa do mundo da FIFA no Brasil 2014. Segundo Perpétuo (2014b), as duas edições tiveram o apoio de 22 parceiros, sendo que no âmbito da prefeitura de Belo Horizonte os principais apoiadores foram a Fundação da Cultura, Belotur e Secretaria de Desenvolvimento. O projeto teve a participação de 55 empresários de 16 países diferentes, além de gerar quase US\$ 25 milhões em negócios para Belo Horizonte²⁴.

Esta assessoria também trabalha com a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, suas principais ações estão concentradas na participação em redes e associações internacionais de cidades. Dentre seus objetivos há:

- Formular, implementar e coordenar projetos e/ou iniciativas de cooperação internacional que visem a capacitação dos servidores públicos (*Capacity building*) e o desenvolvimento sustentável de políticas e serviços públicos;
- Contribuir para a implementação de projetos e/ou iniciativas de cooperação internacional que promovam o desenvolvimento sustentável;
- Inserir estrategicamente a Prefeitura de Belo Horizonte em plataformas internacionais que possibilitem no contato com outros grandes centros urbanos a projeção internacional do município, a troca de informações, a aprendizagem mútua, a capacitação e a captação de eventos internacionais;
- Fomentar e coordenar as relações e parcerias internacionais estratégicas com cidades estrangeiras, organizações internacionais e Organismo de Fomento Internacional. (PERPÉTUO, 2014a, p. 106)

Segundo Perpétuo (2014a), as Redes as quais a SMARI participa são:

- *Mercocidades*: Ativa desde 1995, a Rede Mercocidades objetiva favorecer a participação dos municípios no processo de integração regional, promover a criação de um âmbito institucional para as cidades no seio do Mercosul, e desenvolver o intercâmbio e a cooperação horizontal entre as municipalidades da região (MERCOCIUDADES, 2014)²⁵. A prefeitura de Belo Horizonte aderiu à rede em 1996, já assumiu a Secretaria Executiva nos biênios de 1999/2000 e 2010/2011, e realizou em dezembro de 2010 a XV Cúpula da Mercocidades (PERPÉTUO, 2014a). A capital

²⁴ “O objetivo do Goal Belo consiste em promover encontros entre tomadores de decisão, jornalistas, fundos de investimentos e empresas que atuam e são referência nos setores de Tecnologia da Informação e Biotecnologia. A agenda desses encontros contemplou três momentos: momento institucional (apresentação de indicadores econômicos, ambiente de negócios, facilidades oferecidas pelos governos municipal e estadual e casos de sucesso de empresas que se instalaram na cidade); momento de negócios (rodadas de negócios entre empresas estrangeiras e empresas locais; realização de visitas técnicas a instalações de instituições e empresas; reuniões de trabalho personalizadas); e momentos culturais” (LEITE, 2014)

²⁵ Para maiores informações acessar: < <http://www.mercociudades.org/pt-br>>

mineira também foi membro do Conselho Executivo entre 2005 e 2008 e coordenou as Unidades Temáticas de Educação, Turismo e Gênero, por meio, respectivamente, da Secretaria Municipal de Educação, da Belotur e da Coordenadoria de Gênero da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos e Cidadania (LEITE, 2014).

- *Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)*: A rede tem a intenção de ser porta-voz e o representante mundial dos governos subnacionais autônomos e democráticos, promovendo seus valores, objetivos e interesses através da cooperação entre os governos locais perante a vasta comunidade internacional (UCLG, 2014)²⁶. A prefeitura aderiu a essa rede em 2005. Integrou a Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa da CGLU por meio da Gerência de Orçamento Participativo da Secretaria de Planejamento (LEITE, 2014).
- *Metrópolis*: criada em 1985, a Associação Mundial das Grandes Metrôpoles é comprometida com a missão de promover a Sustentabilidade Urbana de cidades e regiões com mais de um milhão de habitantes, entendida a partir de seus aspectos ambientais, econômicos, sociais e culturais. Para atingir seus objetivos, a Metropolis opera como um foro internacional para explorar questões e inquietudes comuns a todas as grandes cidades e é reconhecida como uma das maiores representantes das regiões e áreas metropolitanas no âmbito mundial (METROPOLIS, 2014)²⁷. Belo Horizonte aderiu à rede em 1999, sediou o evento “Metrôpoles: América Latina e Caribe”, ocasião em que Belo Horizonte organizou uma mesa de trabalho para discutir a criação do Fundo Mundial para o Desenvolvimento de Cidades (FMCD), tendo participado como membro fundador da iniciativa, lançada em 2010 em Barcelona, como uma parceria da Rede Metropolis com a CGLU. Atualmente participa das atividades relacionadas à Governança Urbana Integrada e Iniciativa METRÓPOLIS sobre Mudanças Climáticas (LEITE, 2014).
- *AICE (Associação Internacional das Cidades Educadoras)*: A rede AICE teve início, como movimento, em 1990, com o “I Congresso Internacional de Cidades Educadoras”, ocorrido em Barcelona, onde um grupo de cidades, representadas pelos seus respectivos órgãos de poder, concluíram ser útil trabalhar em conjunto projetos e

²⁶ Para maiores informações acessar: < <http://www.uclg.org/es>>

²⁷ Para maiores informações acessar: < <http://www.metropolis.org/about-us>>

atividades para melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes. Posteriormente, em 1994, este movimento formalizou-se como Associação Internacional, oficialmente criada no terceiro congresso das Cidades Educadoras, o qual ocorreu em Bolonha, Itália. A criação de tal associação visava à união de cidades com uma filosofia comum que proporcionasse um espaço de intercâmbio de experiências educadoras, com a finalidade de contribuir para a melhoria da capacidade de gestão governamental (EDCITIES, 2014)²⁸. A prefeitura de Belo Horizonte aderiu à AICE em 2000, coordenou a Rede Territorial Brasileira entre 2005 e 2011 e sediou seu III Encontro em 2006 e o Encontro Latino-Americano em 2007 (LEITE, 2014).

- *ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade)*: lançada em 1990, o ICLEI é uma associação internacional de governos locais comprometidos com o desenvolvimento sustentável (ICLEI, 2014)²⁹. Belo Horizonte filiou-se a rede em 1993. Em 2012 sediou o Congresso Mundial do ICLEI, este evento marcou a preparação de inúmeros prefeitos para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Este evento também conferiu visibilidade à política de meio ambiente e sustentabilidade da capital mineira (PERPÉTUO, 2014a). Belo Horizonte foi eleita cidade-satélite do projeto ‘Promovendo Estratégias de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono em Países Emergentes’ (URBAN LEDS), fruto de parceria entre o ICLEI e a ONU-Habitat e financiado pela Comissão Européia, sendo que os resultados esperados são: adoção de modelo de desenvolvimento de baixo carbono; definição de plano de desenvolvimento de baixo carbono; elaboração de inventários de Gases de Efeito Estufa (GEE), e; implementação de projetos de mitigação de GEE (LEITE, 2014).
- *CIDEU - Centro Ibero Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano*: foi constituído em 1993 com o objetivo de compartilhar entre os membros os processos de Planejamento Estratégico Urbano (CIDEU, 2014)³⁰. A prefeitura de Belo Horizonte participa de suas atividades desde 2007, já recebeu o XVIII Congresso do CIDEU em junho de 2010, ocupou a vice-presidência da rede entre abril de 2009 e julho de 2010 e a presidência no período de agosto de 2010 a abril de 2011 (LEITE, 2014).

²⁸ Para maiores informações acessar: < <http://www.edcities.org/>>

²⁹ Para maiores informações acessar: < <http://sams.iclei.org/>>

³⁰ Para maiores informações acessar: < <http://www.cideu.org/>>

- *FONARI*: Formalizado em 2009, o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais é uma associação civil sem fins lucrativos constituída por secretários, assessores e coordenadores de Relações Internacionais de municípios brasileiros (FONARI, 2014)³¹. Belo Horizonte foi um dos seus membros fundadores e ocupou a coordenação do mesmo até 2013 (PERPÉTUO, 2014a).

Para que as redes possam acarretar benefícios aos seus membros é necessário avaliar suas estruturas, visto que muitas são burocráticas, o que acarreta pouca possibilidade de influência do membro participante. Também deve-se observar como as mesmas desenvolvem seus trabalhos, uma vez que diversas delas são muito horizontais, sem foco e planejamento estratégico para orientar suas ações. Ainda, para o membro internalizar os benefícios de sua participação é preciso que eles realizem mudanças organizacionais nos seus procedimentos administrativos, transformando os trabalhos em rede em capital social, político e técnico para a instituição.

Para Perpétuo (2010, p.103-104)

a participação em redes deve estar alinhada com as estratégias e prioridades do governo municipal, visando reforçar ou destacar algum aspecto ou política pública que seja do interesse do conjunto do governo, ou visando aprender com práticas exitosas desenvolvidas por outras cidades. Se não for assim, a participação corre o risco de se tornar um fim em si mesma, perdendo o sentido e qualidade e não sendo, portanto, sustentável nem útil.

Principais Projetos, Programas, Alianças e Parcerias³²

- *Cooperação descentralizada sul-sul entre Belo Horizonte e Haiti* – Programa Contagem, Betim e Belo Horizonte: um Belo Horizonte para o Haiti: Formação de Jovens Lideranças Haitianas. Este, que se insere na dimensão de atuação da SMARI de Promoção de Cultura de Paz e Solidariedade, foi estabelecido em 2010 e surgiu

³¹ Para maiores informações acessar: < <https://blogfonari.wordpress.com/about/>>

³² Irmanamentos: Belo Horizonte possuía 15 cidades-irmãs em 2010, entretanto nenhuma delas apresentava uma agenda ativa, sugerindo “a lógica perversa de uma ação pontual e momentânea que utilizou um instrumento permanente, já que a cidade se torna irmã a partir de uma lei aprovada na Câmara Municipal” (PERPÉTUO, 2010, p.106)

através do Protocolo de Intenções entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e a Frente Nacional de Prefeitos. Consistiu em uma parceria com o Instituto Metodista Izabela Hendrix, o qual forneceu bolsas de estudo para que estudantes haitianos viessem estudar no Brasil nos cursos de Administração, Arquitetura e Urbanismo, Biomedicina e Nutrição. Os alunos também fizeram estágio nas prefeituras das três cidades e receberam treinamento sobre gestão de cidades (PERPÉTUO, 2014a; BELO HORIZONTE - SMARI, Relatório de Gestão 2013).

- *Projeto AL-LAs - Aliança de Autoridades Locais Latino Americanas para Internacionalização e Cooperação Descentralizada*: este projeto foi proposto pelo Governo do México junto à União Européia, sendo aprovado por esta em 2012 com recursos de 1.490.000 de Euros. O mesmo conta com a participação da Cidade do México, Lima, Quito, Medellín, Belo Horizonte, Morón, Montevideu, Fundo Andaluz de Municípios pela Solidariedade Internacional e a rede Cidades Unidas da França (CUF). Seus objetivos consistem: reforçar a capacidade institucional das autoridades locais para que a política pública seja profissional e permita o trabalho em rede; contar com planos estratégicos participativos e de longo prazo; acompanhar ações específicas de vinculação internacional e cooperação descentralizada em temas prioritários como inclusão social, sustentabilidade e atratividade territorial (PROYECTO AL-LAS, 2014)³³.
- *Improve your English*: o programa surgiu da parceria com a Embaixada dos Estados Unidos, o Instituto Cultural Brasil Estados Unidos (ICBEU) e a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, para promover o ensino da língua inglesa, por meio da capacitação de professores e alunos da Rede Municipal de Ensino (RME). Iniciado em 2011 com a capacitação dos professores de inglês da RME, o programa *Improve Your English* evoluiu para a capacitação direta dos alunos da Rede a partir da inserção no programa da Embaixada dos EUA intitulado Access (BELO HORIZONTE - SMARI, Relatório de Gestão 2010).

³³ Para maiores informações acessar: < <https://www.proyectoallas.net/about/pt>>

Assessoria de Marketing e Projeção Internacional

Essa assessoria da SMARI visa divulgar internacionalmente a cidade, com o fim de estimular o fluxo turístico, a atração de investimentos e promover negócios (PERPÉTUO, 2014a). Seus objetivos consistem em:

- Qualificar a projeção e divulgação internacional do município;
- Atrair e reter talentos nacionais e internacionais para a capital mineira;
- Sensibilizar gestores e técnicos da PBH quanto a importância das ações de marketing internacional do município;
- Agregar valor ao processo de viagens internacionais realizadas pelos servidores e funcionários da Prefeitura de BH;
- Contribuir para qualificação do corpo de servidores e funcionários;
- Promover o intercâmbio de boas práticas públicas
- Promover e intensificar o intercâmbio de experiências culturais e acadêmicas de modo a ampliar as perspectivas de internacionalização de BH;
- Contribuir para tornar BH uma metrópole de projeção internacional por meio da divulgação de suas boas práticas;
- Posicionar Belo Horizonte como destino atrativo para negócios de alto valor agregado, como destino atrativo para eventos internacionais, como referência em boas práticas públicas, qualificando sua inserção, projeção e divulgação internacional. (PERPÉTUO, 2014a, p.112)

Dentre seus programas há:

- *Apoio à Fundação Municipal de Cultura na organização de eventos de caráter internacional*, como os Festivais Internacionais de Quadrinhos, de Teatro, de Literatura, entre outros (PERPÉTUO, 2014b).
- *Café com o Mundo*: este programa foi criado e desenvolvido pela SMARI, em parceria com a Secretaria Municipal Adjunta de Recursos Humanos, tem como objetivo multiplicar o conhecimento adquirido por autoridades, técnicos e servidores municipais em missões internacionais oficiais, através de palestras e *workshops* (BELO HORIZONTE - SMARI, Relatório programa Café com o Mundo 2010). O programa foi implementado em 2010, realizando 17 edições até 2013.
- *Voluntariado Internacional*: tem por finalidade proporcionar a estudantes estrangeiros residentes em Belo Horizonte a oportunidade de conhecer as políticas públicas implantadas pela prefeitura através de um estágio voluntário em algumas das áreas da administração direta e indireta da cidade (AVELAR, 2014). Até o momento foram 7 edições com a participação de 60 voluntários.

Com a eleição da cidade como sede da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, a dimensão de Marketing Internacional ganhou estruturação inédita na prefeitura, promovendo avanços em relação à atuação tradicional da SMARI, focada tradicionalmente na recepção de eventos das redes internacionais (LEITE, 2014). Duas iniciativas foram lançadas em 2013:

- *A Comissão Interdisciplinar de Trabalho em Marketing Internacional* – criada em 2013 com o objetivo de trabalhar e desenvolver conteúdos e programas para divulgar Belo Horizonte internacionalmente. Integram a Comissão, a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais, como coordenadora; Secretaria Municipal de Desenvolvimento; Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (BELOTUR); Assessoria de Comunicação Social do Município; Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, e; Fundação Municipal de Cultura. Dentre os principais temas abordados há: planejamento de Marketing Internacional; divulgação em mídias internacionais; postulação de políticas públicas municipais a prêmios internacionais (LEITE, 2014);
- *O Observatório Internacional de BH*: iniciativa da SMARI que conta com o apoio do Centro Universitário UMA, voltado para promover a divulgação internacional da cidade e a institucionalidade das ações da SMARI dentro da prefeitura e para a cidade (LEITE, 2014).

Em relação à dimensão de atuação da SMARI de Representação Política e Institucional podemos mencionar as seguintes atividades: a) recepção de delegações estrangeiras para conhecer as políticas públicas de Belo Horizonte; b) visita de embaixadores ou representantes diplomáticos de outros países; c) visita de autoridades e personalidades internacionais; d) organização de eventos internacionais na cidade; e) realização de missões internacionais por parte de autoridades e técnicos da prefeitura (PERPÉTUO, 2014b).

Alguns eventos internacionais realizados em Belo Horizonte são complementares às estratégias de cooperação internacional, como o II Encontro da Rede Brasileira da AICE, em 2006; Encontro Latino Americano da AICE em 2007; Evento ICLEI, Mercocidades. Tais eventos demonstram-se como um meio de mostrar as políticas desenvolvidas pelo município *in loco*, assim como legitimar a forma de atuação da prefeitura. Nesse sentido, a participação em redes projetou Belo Horizonte como referência em políticas públicas de inclusão, entre essas podemos citar o programa Vila Viva; Orçamento Participativo e a Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar.

Quanto à dimensão de Captação de Recursos: as iniciativas da SMARI em relação a este eixo foram predominantemente institucionais e não técnicas. As ações mais técnicas de prospecção e acompanhamento de desembolso são coordenadas pela Secretaria Municipal de Finanças (PERPÉTUO, 2014b).

4.2. A percepção do Rodrigo Perpétuo sobre o 'apoio' do governo central brasileiro à atuação internacional dos entes federados

Os dados apontados procuram descrever como o ex-secretário da SMARI, Rodrigo Perpétuo (2014b), observa o apoio do governo federal brasileiro, através de órgãos como a AFEPA, EREMINAS, SAF e ABC, em relação à atuação internacional da prefeitura e unidades federadas brasileiras, portanto, as informações pautam-se, principalmente, em opiniões e atitudes de uma liderança local.

Para o ex-secretário adjunto de Belo Horizonte a AFEPA possui certa limitação, visto seu restrito número de funcionários, sendo que destes somente 1% desenvolvem trabalhos voltados ao apoio às unidades federadas, o que deixa claro que, para o Itamaraty, órgão o qual a AFEPA está subordinada, sua prioridade são os assuntos parlamentares, visto que todos os acordos e tratados que o Brasil celebra são validados pelo Congresso. A função da AFEPA está mais direcionada à perspectiva institucional, como a mobilização da embaixada brasileira no país ao qual o prefeito esteja visitando.

Por sua vez, o EREMINAS (Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores em Minas Gerais), para Perpétuo (2014b), funciona mais na perspectiva de atendimento consular e institucional do que em relação a algum tipo de apoio técnico. Desse modo, ele argumenta que

não percebe o EREMINAS e os outros escritórios no território onde eles estão localizados tendo uma colaboração substantiva e significativa nas políticas ou iniciativas de relações internacionais dos estados e municípios, o que não reduz a sua importância (PERPÉTUO, 2014b)

O EREMINAS auxilia em relação a aspectos burocráticos, como a desburocratizar a emissão de visto de algum convidado para eventos internacionais que sejam realizados em Belo Horizonte, incidindo, de forma limitada, nas atividades realizadas pela SMARI.

Ressaltamos que a AFEPA e o EREMINAS são órgãos vinculados ao MRE, e este tem-se demonstrado desinteressado perante a atuação paradiplomática das unidades federadas brasileiras, em especial pelo fato da mesma não implicar sobre a política externa do país.

Em relação à SAF, o secretário observa que, inicialmente, esta visava sensibilizar prefeitos e governadores e as próprias autoridades federais em relação à importância da ação externa dos entes federados brasileiros. Posteriormente, ela passou a fomentar e constituir atividades voltadas à cooperação descentralizada, como entre Brasil/França, Brasil/Itália e a Sul/Sul.

A SAF tem trabalhado não somente com a constituição e consolidação destes espaços, mas, especialmente, na validação jurídica destes arranjos de cooperação. Nesse sentido, a SAF, juntamente com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), teve uma iniciativa importante de criar editais de cooperação descentralizada com recursos federais para estimular projetos das prefeituras e estados brasileiros. Todavia, para Perpétuo (2014b), a SAF possui limitações para estimular a cooperação devido ao número restrito de funcionários, além destes arranjos de cooperação estarem presos em sua própria burocracia e à realização de eventos, faltando-lhes recursos humanos e financeiros para a realização de projetos.

Contudo, para Perpétuo (2014b), alocar recursos humanos e, principalmente, financeiros para a cooperação internacional, seja ela no plano federal, ou nos estados e municípios, é uma decisão política. Isso porque há no Brasil importantes órgãos que poderiam servir como fontes financiadoras, como o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), o qual está financiando empresas brasileiras que queiram fazer investimentos no exterior, em especial na África e América Latina. Também há o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

A APEX, universidades e a iniciativa privada poderiam auxiliar nos arranjos de cooperação, isso se esta prática transcendesse os espaços do setor público, e passasse a contemplar outros atores. O secretário acredita que a SAF, agora,

precisa ser menos protagonista desses espaços [de cooperação descentralizada] e dar possibilidade para que as prefeituras e governos estaduais assumam a gestão desses espaços de uma maneira mais autônoma e passe a atuar em uma perspectiva de fomento a tais arranjos (PERPÉTUO, 2014b)

Portanto, para Perpétuo (2014b), a SAF

teria que ter uma atuação mais focada na sistematização e disseminação do conhecimento, treinamentos, seminários regionais e na articulação dos atores, especialmente no plano federal, visando trazer recursos para apoiar os governos municipais e estaduais brasileiros na sua ação internacional. (PERPÉTUO, 2014b)

Apesar de suas limitações, a SAF, segundo Perpétuo (2014b), em alguma medida, através de sua Assessoria Internacional, “consegue manter um conjunto de prefeitura e governos estaduais interessados na perspectiva de conceber ou aprofundar ou fazer avançar a sua ação internacional”, através da realização de *Workshops* de cooperação descentralizada, entre outras atividades que são importantes para quem atua na internacionalização das unidades federadas.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), por sua vez, possui uma fragilidade institucional importante, isso porque ela atua como um departamento do Itamaraty, em seu conjunto de instrumentos legais, o que lhe acarreta consequências em termos de orçamento, autonomia e formação de agenda. Também se verifica que a mesma possui uma fragilidade política, isso porque dependendo da gestão política a qual o Brasil vive há diferenças em relação a sua perspectiva de atuação e orçamento. No que se refere à relação com os governos locais, Perpétuo argumenta que

a ABC também tem ‘idas e vindas’, tem uma boa vontade, tem essa experiência do convênio com a SAF, o edital, mas a ABC não soube aproveitar do acúmulo que ela mesma conseguiu em relação à cooperação descentralizada para se constituir como um ator importante no fomento a cooperação dos estados e municípios. (PERPÉTUO, 2014b)

Portanto, a ABC está voltada à cooperação federal tradicional, ela recorre aos municípios somente quando é desejável levar a lógica de implementação de políticas públicas brasileiras a outros atores, como quando se tem que fazer alguma visita técnica, de campo ou para receber delegações que buscam conhecer as políticas públicas brasileiras. Assim, os municípios são vistos como um recurso no processo de cooperação, mas não como partes da concepção da cooperação. Segundo o secretário, a prefeitura de Belo Horizonte nunca foi chamada para uma reunião estratégica de cooperação com algum país específico.

O objetivo da ABC centra-se na cooperação tradicional, realizada entre governos centrais, ela recorre às unidades federadas quando busca parcerias em alguma atividade que há necessidade de auxílio de prefeituras ou governos estaduais, mas não é esta sua função. Este tipo de cooperação, a cooperação descentralizada, é gerenciada e incentivada pela SAF, contudo, conforme apontado por Perpétuo, percebemos a falta de preparo deste órgão, ele não está sendo capaz de fornecer o respaldo necessário aos governos subnacionais nesse tipo de atividade.

4.3. A relação da SMARI com os demais órgãos municipais da prefeitura de Belo Horizonte

Em relação ao organograma da prefeitura de Belo Horizonte podemos observar que a mesma possui 32 secretarias, sendo 20 adjuntas, além de duas assessorias:

- Assessoria de Comunicação
- Assessoria Policia Militar
- Assuntos Institucionais
- Desenvolvimento
 - Adjunta de Desenvolvimento Econômico
 - Adjunta de Trabalho e Emprego
 - Adjunta de Planejamento Urbano
 - Adjunta de Relações Internacionais
- Educação
- Esporte e Lazer
- Finanças
 - Adjunta de Arrecadação
 - Adjunta de Tesouro
 - Adjunta de Gestão Administrativa
- Governo
 - Adjunta de Gestão Compartilhada
 - Adjunta de Modernização
- Meio Ambiente
- Planejamento, Orçamento e Informação
 - Adjunta de Planejamento e Gestão
 - Adjunta de Orçamento
 - Adjunta de Gestão Previdenciária
 - Adjunta de Recursos Humanos
- Políticas Sociais
 - Adjunta de Assistência Social
 - Adjunta de Direitos Humanos
 - Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional
- Obras e Infra-Estrutura

- Adjunta de Planejamento e Controle
- Saúde
- Segurança Urbana e Patrimonial
- Serviços Urbanos
 - Adjunta de Regulação Urbana
 - Adjunta de Fiscalização

São três fundações: Fundação Municipal da Cultural, Fundação Municipal de Parques Municipais e Fundação Zoo-Botânica. E oito autarquias municipais: Belotur, BHTrans (Empresa de Transportes e Trânsitos de Belo Horizonte), Hospital Municipal Odilon Behrens, PBH Ativos S/A, Prodabel (Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A), SLU (Superintendência de Limpeza Urbana), Sudecap (Superintendência de Desenvolvimento da Capital), URBEL (Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte).

Sobre o poder legislativo, segundo o site da Câmara Municipal de Belo Horizonte (2015), há 40 vereadores, sendo que, atualmente, o PT possui seis cadeiras, o PSB e o PTdoB cinco cadeiras cada, os demais 16 partidos representados nesta instituição possuem entre três e uma cadeira. Quanto ao poder executivo, o prefeito reeleito para a gestão de 2013 a 2016 e empossado entre 2008 e 2012 foi Márcio Araújo de Lacerda do Partido Socialista Brasileiro (PSB). A SMARI foi instituída no governo do Fernando Pimentel (2004/2007), do Partido dos Trabalhadores em 2005. Todavia, algumas atividades internacionais já vinham sendo realizadas, de maneira quase autônoma por cada órgão, no governo de Célio de Castro (2000/2003) do Partido Socialista Brasileiro.

A influência das agendas político-partidárias nos programas de governo e, em especial na implantação de áreas dedicadas às relações internacionais, pode ser verificada em Belo Horizonte, onde os organismos que pudessem administrar estrategicamente a ação externa da capital mineira (principalmente a Gerência de Relações Internacionais e a SMARI) foram criados durante o governo de Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores, partido que apóia as relações internacionais dos estados e municípios brasileiros.

Segundo os incisos II e III da subseção I da Lei 9.011, a qual instituiu a SMARI, esta secretaria deve se comunicar com as demais secretarias e órgãos da administração pública, no sentido de formular diretrizes, planejar, coordenar e elaborar convênios e projetos para desenvolver as suas duas finalidades, cooperação internacional e captação de recursos (incisos II e III). Estes incisos vão ao encontro às pesquisas sobre organismos municipais de relações

internacionais da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), as quais argumentam que estes órgãos são caracterizados por suas atividades-meio, por garantirem a transversalidade das Relações Internacionais ao conjunto de áreas de departamento da prefeitura, por meio do estímulo à articulação de políticas com os demais órgãos municipais para a condução de suas atividades. Ainda, para Perpétuo (2014b), o sentido da Secretaria de Relações Internacionais é a sua interação com as secretarias temáticas da prefeitura de Belo Horizonte.

A seguir avaliaremos como a SMARI, de 2005 a 2012, trabalhou em conjunto com os órgãos da administração pública municipal. A apresentação irá se pautar naqueles em que houve expressivas atividades, visto que não são todos os órgãos que desenvolveram atividades com a Secretaria de Relações Internacionais, além de algumas ações terem sido *ad hoc* e sem consequências significativas.

Assim, dentre as secretarias municipais que a SMARI, no período mencionado, desenvolveu algum trabalho em conjunto e que merece considerações há: Esporte e Lazer, Meio Ambiente, Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde, e, em especial, a Secretaria Municipal de Educação. Em relação às fundações e autarquias, com a Fundação Municipal de Cultura foram realizados alguns trabalhos em conjunto e, com a Belotur e BHTrans, houve algumas atividades as quais mencionaremos a seguir.

Além da atuação em alguns congressos da rede Mercocidades e da AICE, em que foram apresentadas as políticas de esportes realizadas por Belo Horizonte, cabe destacar a participação nos anos de 2010 e 2011 da Copa Internacional de Futebol em El Salvador, esse evento visava “promover a atividade desportiva e o intercâmbio cultural com outros países como fundamento educador e formador, favorecendo a inclusão social dos jovens” entre 12 a 15 anos (ZABEU, 2011).

Segundo Perpétuo (2015), essa relação entre Belo Horizonte e El Salvador é decorrente da organização de um evento da rede Metrópolis, o Seminário “Metropolis – América Latina e Caribe”, em 2007, por parte da prefeitura de Belo Horizonte, o qual teve como público alvo prefeitos e representantes das cidades latinas e caribenhas com mais de 1 milhão de habitantes ou aquelas que fossem capitais de seus países. A SMARI intermediou para que esse seminário fosse possível. Foi a partir deste seminário que a relação com El Salvador, em especial sua capital, San Salvador, começou a se desenvolver e no ano seguinte a prefeitura de Belo Horizonte recebeu o convite para participar do torneio que eles organizavam. A SMARI direcionou esse convite para a Secretaria Municipal de Esporte.

Percebemos que a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer já desenvolveu alguma atividade internacional e, que teve, de algum modo, interveniência da SMARI. Contudo, estas

ações não implicaram sobre as políticas realizadas por essa secretaria. Foram ações e programas com conseqüências *ad hoc*.

Com a Secretaria de Meio Ambiente ressaltaremos a participação na rede ICLEI, em especial a organização do Congresso Mundial do ICLEI em 2012, em Belo Horizonte. Esse evento marcou a preparação de inúmeros prefeitos para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20, além de destacar a capital mineira como Cidade Sustentável a nível mundial.

Também há o desenvolvimento do projeto SWITCH (*Sustainable Water Management Improves Tomorrow's Cities Health*, como apontado por Knauer (2014), em conjunto com a Universidade Federal de Minas Gerais. Esse projeto compõe-se de um consórcio liderado pelo *Institute for Water Education* da Unesco, sediado em Delft, Holanda, e financiado pela União Europeia através de um edital de pesquisa e desenvolvimento na área de recursos hídricos urbanos, lançado pela UE em 2004. O principal objetivo do SWITCH era desenvolver, aplicar e avaliar soluções tecnológicas e gerenciais voltadas a aumentar a eficiência dos sistemas urbanos de água. Ele foi composto por 32 instituições de 15 países, entre acadêmicos, planejadores urbanos, companhias de abastecimento de água e consultores, trabalhando diretamente com a sociedade civil e seus governos pela adoção de soluções mais sustentáveis para as águas urbanas. O projeto teve a duração de cinco anos, iniciando em 2005 e sendo finalizado em 2011. (FUNDAÇÃO BOM CABRAL; PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2014)

A principal abordagem do projeto foram as Alianças de Aprendizagem, as quais tinham o objetivo de reunir membros do setor público, educadores, instituições de pesquisa, setor privado, agências de financiamento e organizações da sociedade civil, como ONGs e mídia da cidade, para compartilharem suas perspectivas sobre os problemas de gestão de águas urbanas e potenciais soluções para os mesmos. As Alianças de Aprendizagem também organizaram eventos de capacitação, treinamentos e atividades de conscientização.

Foram 12 cidades de demonstração para receber as atividades do projeto, as quais deveriam estar acompanhadas por uma universidade de seus países: Accra/Gana, Alexandria/Egito, Pequim/China, **Belo Horizonte/Brasil**, Brimingham/Reino Unido, Bogotá/Colômbia, Cali/Colômbia, Hamburgo/Alemanha, Lima/Peru, Lodz/Polônia, TelAviv/Israel, e Zaragoza/Espanha (FUNDAÇÃO BOM CABRAL; PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2014).

Segundo Perpétuo (2015), no caso da prefeitura de Belo Horizonte foi a Universidade Federal de Minas Gerais que observou o edital e buscou articular a Secretaria Municipal de

Meio Ambiente e a Sudecap para participarem deste projeto. A SMARI apoiou esse processo, como na realização de seminários de aprendizagem em Belo Horizonte, uma das tarefas do projeto SWITCH (PERPÉTUO, 2015).

O Drenurbs - Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte - se insere no SWITCH como uma plataforma de aprendizagem para os países da América Latina, pois buscava reverter a degradação dos cursos d'água do município que ainda se encontravam em condições naturais, além de propor um novo modelo de gestão das águas superficiais, baseado na drenagem urbana sustentável e na inserção do curso d'água nas cidades (SWITCH, 2011)

No âmbito do programa DRENURBS, o SWITCH objetivou fortalecer o conceito de gestão integrada das águas em Belo Horizonte, além de engajar os agentes locais nas tomadas de decisão e incentivar um comprometimento diante das novas possibilidades. O SWITCH também buscou, através da parceria entre a prefeitura da capital mineira e a UFMG, fortalecer ações relacionadas às técnicas compensatórias de drenagem e de minimizar os riscos de inundações e melhorar a situação dos corpos d'água (SWITCH, 2011).

Dentro do programa DRENURBS, a prefeitura buscou parceiros para o financiamento de obras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A solicitação do financiamento foi feita pela Secretaria Municipal de Finanças e conduzida pelo prefeito em gestão. A relação com o BID exigia um núcleo intersetorial para conduzi-la, um núcleo temático, o qual foi conduzido pela Sudecap, onde o DRENURBS é executado, e tinha um núcleo técnico, que era composto pela Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Planejamento, a SMARI encarregou-se das relações institucionais com o Banco, além de acompanhar a execução do projeto, portanto a SMARI conduzia as relações da prefeitura de Belo Horizonte com o BID e a agenda de missões que vinham conhecer o projeto (PERPÉTUO, 2015).

Com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente observamos que os trabalhos conjuntos com a SMARI também não implicaram sobre suas políticas, estas obtiveram grande relevo com o Congresso Mundial do ICLEI realizado em 2012 em Belo Horizonte. Ainda cabe destacar a importância da UFMG em suas políticas públicas, ao buscar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente para participar de um projeto financiado pela UE (projeto Switch), o qual acarretou, de algum modo, consequências sobre suas políticas voltadas a recuperação ambiental e saneamento de vales e córregos.

Com a Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar cabe destacar a grande procura por universidades, estudantes, pesquisadores, prefeitos, organizações internacionais, entre outros atores que vão até Belo Horizonte conhecer as políticas desenvolvidas pela

secretaria, como o programa de alimentação escolar, os restaurantes populares, as feiras de rua e o abastecimento com alimentos subsidiados, dentre outras políticas. Ou requisitam a presença de algum representante da Secretaria em algum evento internacional para apresentar suas ações (GIRIOLI, 2014).

A SMARI auxilia a Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar a receber estas visitas internacionais ou a levar as experiências em políticas públicas desta secretaria onde são requisitadas, a apresentação das políticas fica a cargo de algum representante da secretaria (PERPÉTUO, 2015).

Esse processo se intensificou especialmente depois que Belo Horizonte ganhou o prêmio *Future Polices Award*, em 2009, concedido pela fundação alemã *World Future Council* (WFC) por suas políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional, o que a tornou conhecida a nível internacional. É esta fundação quem mapeia e analisa as políticas públicas de destaque e inovadoras, que podem ser replicadas. Ela foi até Belo Horizonte com uma equipe de filmagem fazer um documentário sobre as políticas da Secretaria de Segurança Alimentar, e estas concorreram em uma plataforma aberta na internet com outras e ganhou. Portanto, não houve intermediação da SMARI (PERPÉTUO, 2015). Ou seja, também não notamos interferências das ações da SMARI sobre as políticas já realizadas pela Secretaria Municipal de Segurança Alimentar.

A Secretaria Municipal de Saúde desenvolveu, em 2006, o projeto @lis, sendo este financiado com recursos da Comunidade Européia e Ministério da Saúde no Brasil. Ele foi resultante tanto da incorporação de experiências européias (Gruppo Volontariato Civile, Itália; North Karelia Hospital District, Finlândia; Danish Center for Health Telematics, Dinamarca; Provincia Autonoma de Trento, Itália; Regione Emilia Romagna, Itália) como da articulação de entes potenciais da área de tecnologia de informação de Belo Horizonte, envolvendo, assim, a Universidade Federal de Minas Gerais (Assessoria de Tecnologia da Informação e Laboratório de Computação Científica - LCC/CENAPAD) e Prodabel (Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte), além de instituições de ensino na área de saúde: Hospital das Clínicas (HC), Faculdade de Medicina (FM), Escola de Enfermagem (EE) e Faculdade de Odontologia (UFMG) e a Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SANTOS et al., 2006)

Esse projeto objetivava incorporar tecnologias de informação na rede assistencial pública de saúde no município de Belo Horizonte, implantando, assim, a rede BH TELESÁUDE (SANTOS et al, 2006). Foi o *Gruppo di Volontariato Civile* o grande

articulador da prefeitura ao edital supracitado, a SMARI participou da construção do desenho e depois acompanhou toda a implementação (PERPÉTUO, 2015).

No projeto @lis observamos a grande influência da UFMG no desenvolvimento do mesmo, sendo que diferentes entidades desta universidade atuaram na efetivação do projeto. A SMARI, por seu turno, não apresentou uma robusta influência sobre ele, que fosse capaz de impactá-lo, diferentemente da UFMG. Pode-se dizer que este projeto possibilitou a incorporação de tecnologias de informação em algumas políticas realizadas pela Secretaria Municipal da Saúde, mas não alterou os processos de negociação, articulação e formulação destas, talvez tenha impactado sobre a execução das mesmas.

Com a Belotur a relação é inversa, há um auxílio desta em relação às atividades da SMARI, já que a autarquia possui *expertise* na recepção de visitantes, como podemos observar na organização de eventos na capital mineira, a exemplo do XVII Congresso Internacional do CIDEU e da XV Cúpula da Mercocidades, ambos em 2010, e o Congresso Mundial do ICLEI, em 2012. Ela também auxiliou na organização do Goal Belo!, visto que o turismo foi um tema abordado na promoção do destino de investidores, e em eventos de manifestações culturais estrangeiras (KLEINRATH, 2014).

Também cabe mencionar o apoio da BELOTUR na dimensão de Marketing Internacional da SMARI, como a participação em feiras internacionais ou campanhas publicitárias visando a promoção e divulgação de Belo Horizonte, nesse sentido ressalta-se a participação em três feiras internacionais: a FITUR (2ª maior feira de turismo do mundo, em Madrid), Bolsa Turismo (a 3ª maior, em Lisboa) e a IMEX (Turismo de Negócios e Incentivos, em Frankfurt). Os resultados para a cidade foram a criação da rota BH – Lisboa, pela TAP e a inclusão de Belo Horizonte em pacotes de agências européias de turismo, voltados 16 à terceira idade (PERPÉTUO, 2015).

Com a BHTrans houve a participação, em 2012, na 4ª feira internacional de Transporte Massivo em Bogotá/Colômbia, assim como a visita técnica à Paris e Utrecht para buscarem experiências que pudessem servir de referência para a implantação do Turblog em Belo Horizonte. Nesse mesmo ano também houve visitas técnicas à Bogotá/Colômbia e Guayaquil e Quito/Equador para avaliar as diferentes operações dos sistemas BRT's (*Bus Rapid Transit*) e suas possíveis aplicações na capital mineira (BELO HORIZONTE – SMARI, Relatório programa Café com o Mundo, 2012).

O Turblog foi um projeto financiado pela União Européia e que contou com a participação de universidades e cidades latino-americanas com o objetivo de trocar experiências em políticas públicas em transporte público. Foi a UFMG que direcionou a

prefeitura de Belo Horizonte para que um representante da mesma participasse deste projeto. Todas as viagens à Europa, mencionadas acima, foram financiadas com recursos deste projeto, a SMARI acompanhava, mas elas eram todas executadas pela BRTrans. No caso das visitas a Colômbia e Equador, estas foram organizadas pelas cidades daqueles países ou, em relação às visitas técnicas, foram organizadas por entidades de cidades que tem BRT's. A SMARI sempre acompanhou a relação da BHTrans em projetos de cooperação internacional, na participação em visitas técnicas, mas não participou efetivamente dessas visitas a Colômbia e Equador (PERPÉTUO, 2015).

Como ocorreu com os projetos SWITCH e @lis, ambos também financiados pela UE, o Turblog obteve grande apoio da UFMG, a qual direcionou a prefeitura para que participasse do mesmo, por outro lado, não houve nenhuma interferência da SMARI nesse projeto. Portanto, ela não impactou sobre estas atividades realizadas pela BHTrans.

Com a Fundação Municipal da Cultura podemos mencionar que a mesma já participou da Mercocidades e que atua na rede CGLU. Assim como a Belotur, ela também auxiliou a SMARI na organização do XVII Congresso Internacional do CIDEU e da XV Cúpula da Mercocidades, ambos em 2010, em Belo Horizonte. Ela, assim como a Belotur, também trabalha com a SMARI em seus programas de Marketing Internacional. Dentre os projetos que ambos os órgãos possuem parceria, há a organização de Festivais Internacionais, como o de Quadrinhos, em que cada ano há um país homenageado, por isso traz-se artistas destes países e são realizadas oficinas e exposições de artistas renomados. Ainda há as mostras de Cinemas (como o Indiano e Iraniano) e as Festas Tradicionais de países – como a 4ª Edição da Festa da Cultura Italiana em 2010 -, as quais passaram a fazer parte do calendário da capital mineira, e possui o auxílio da Fundação, SMARI e Belotur (AVELAR, 2014).

Estes festivais internacionais geralmente recebem apoio das embaixadas, especialmente para trazer artistas, grupos de artistas, a SMARI apóia a Fundação Municipal de Cultura na articulação para construir os festivais e nas relações institucionais e financeiras com as embaixadas dos governos estrangeiros (PERPÉTUO, 2015). Portanto, a SMARI auxilia a Fundação Municipal de Cultura em algumas políticas realizadas pela mesma, como na organização dos festivais internacionais, mostras de cinemas e festas tradicionais de países.

Em relação à Secretaria Municipal de Educação³⁴, no início de 2006 dá-se a 1ª parceria desta com a cidade de Reggio Emilia, da Itália, a partir de um convênio firmado entre a prefeitura de Belo Horizonte, representando a Secretaria Municipal de Educação, e três

³⁴ As ações descritas a seguir pautam-se no artigo: SILVA, Isa Rodrigues da. Programa Infância-Infância. A cooperação Itália/Brasil na Educação Infantil. In: **Pensar BH/Política Social**. Agosto de 2013.

instituições italianas, *Gruppo di Volontariato Civile (GVC)*, *Unieco Società Cooperativa e Coopselios - Servizi alla Persona*. Este convênio estabeleceu como meta a construção de uma escola pública de educação infantil (UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil) para o atendimento a crianças de 0 a 5 anos, em área de grande vulnerabilidade social. Também definiu um intercâmbio em Reggio Emilia para a formação de um grupo de gestores da prefeitura de Belo Horizonte e, previu a formação da equipe de educadores da nova escola por especialistas italianos que apresentariam as concepções e práticas das escolas infantis de Reggio Emilia, buscando associá-las às diretrizes pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação.

Em novembro de 2006, realizou-se o I Intercâmbio Formativo por meio de visitas as creches e escolas infantis de Reggio Emilia, supervisionados pela *Coopselios*, por parte de um grupo composto por cinco profissionais da Secretaria Municipal de Educação e o arquiteto responsável pelos projetos das UMEI, com o objetivo de aprofundar as concepções pedagógicas do trabalho desenvolvido com as crianças.

Em 2008 foi construída a Unidade Municipal de Educação Infantil Águas Claras (UMEI Águas Claras) na Vila Pinho, Regional Barreiro de Belo Horizonte, ao lado de um conjunto habitacional com grande quantidade de crianças pequenas. Parte do seu mobiliário veio da Itália como doação das cooperativas. O atendimento às crianças e famílias iniciou-se em março de 2009, após o período de formação da equipe de educadores ministrada por profissionais da Secretaria Municipal de Educação e da *Coopselios – Servizi Allá Persona*. A UMEI possibilitou a participação de pais, mães, avós, tios e irmãs nas atividades cotidianas, para que conhecessem a equipe de profissionais da escola, os espaços, os brinquedos e a perspectiva de trabalho pedagógico.

A Unieco construiu uma escola infantil em Reggio Emilia, supervisionada pela *Coopselios*, a qual recebeu o nome “Nido Águas Claras”. A Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte, as duas cooperativas e o *Gruppo di Volontariato Civile* assinaram um termo de compromisso, com o fim de irmanar a escola italiana e a brasileira. Hoje, as duas escolas, consideradas irmãs, realizam um intercâmbio entre as educadoras e planejam dar início ao intercâmbio entre as crianças e as famílias.

Em setembro de 2007 o Ministério das Relações Exteriores da Itália aprova o *Programa Infanzia-Infância - Programa di Interscambio, Formazione Didattica e di Supporto Allá Rete Educativa Prima Infanzia nella Periferia Industrialle di Belo Horizonte -*, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação e pelo *Gruppo di Volontariato Civile*, o mesmo vigorou no período de 2008 a 2011. Esse projeto previu ações de formação de

profissionais da educação infantil, adequação do espaço físico de creches comunitárias conveniadas com a prefeitura municipal de Belo Horizonte e atividades culturais para crianças e famílias da Regional Barreiro de Belo Horizonte.

A implementação deste projeto coincidiu com o período de construção da UMEI Águas Claras, o que possibilitou a integração e potencialização das ações. Para o seu desenvolvimento, o Ministério das Relações Exteriores da Itália arcou com 49% do valor total, a Secretaria Municipal de Educação com 35%, o Gruppo Civile com 15% e as instituições beneficiadas com 1% por meio do trabalho, compromisso e participação de cada uma delas.

O Programa Infanzia-Infância³⁵ desenvolveu ações articuladas, procurando equacionar problemas de ordem estrutural das instituições de educação infantil e ampliar o processo de formação dos professores e educadores, além de enriquecer o cotidiano das crianças e de suas famílias. Para tanto, foram realizadas inúmeras ações de formação para os profissionais da educação infantil da rede pública municipal e das creches comunitárias conveniadas com a prefeitura de Belo Horizonte. Também foram realizadas adaptações e reestruturações do espaço físico de creches comunitárias, reposição de equipamentos, mobiliário, brinquedos e material pedagógico e foram estimuladas e desenvolvidas atividades recreativas e culturais para crianças e famílias. Apesar de o programa ter focado principalmente a Regional Barreiro, as ações de formação envolveram professores e educadores de todo o município.

A formação dos profissionais da educação infantil foi realizada pela Fundação Reggio Children – Centro Internacional Loris Malaguzzi, de Reggio Emilia. Foram realizados cursos regulares, grupos de estudo e aprofundamento, palestras, seminários e intercâmbio formativo de profissionais brasileiros em Bolonha e Reggio Emilia. As percepções e as práticas pedagógicas desenvolvidas nas escolas infantis de Reggio Emilia colaboraram para o enriquecimento do trabalho e foram incorporadas aos debates realizados pela Secretaria Municipal de Educação na organização do documento “Proposições Curriculares para a Educação Infantil em Belo Horizonte”.

Em novembro de 2010, dez profissionais da educação infantil da Rede Municipal de Educação e das creches comunitárias conveniadas com a prefeitura, acompanhadas por duas coordenadoras da Secretaria Municipal de Educação e do Gruppo di Volontariato Civile, responsáveis pelo programa, fizeram um estágio em Reggio Emilia. Nesse, participaram de

³⁵ Para maiores informações: **Pensar BH/Política Social**, nº 32 – agosto de 2013

visitas a creches, pré-escolas, ateliês, Remida³⁶, centro de documentação, praças e outros locais educativos para as crianças pequenas, coordenada pela *Reggio Children*, com o apoio da *Coopselios*.

Também foram realizadas diversas atividades recreativas e culturais com as crianças como em 2008 (presença das crianças em concertos de piano, concertos de instrumentos de sopro, apresentações de grupos de percussão, apresentações do coral infanto-juvenil). Também em 2009 foi ministrada oficinas de teatro para os profissionais da educação infantil pelo ator Bruno Cappagli, da *Companhoia de Teatro La Baracca*, de Bolonha. Houve a organização de oficinas de Teatro de Bonecos, ministradas pelo pedagogo Gianfranco Zavalloni, responsável pela área da educação do Consulado da Itália.

O Programa Infanzia-Infância adaptou o espaço físico e fez a reorganização de móveis, equipamentos, brinquedos e material pedagógico de quatro creches comunitárias conveniadas com a prefeitura de Belo Horizonte, localizadas na Regional Barreiro. Nessas creches foi feita a disponibilização de móveis leves e versáteis para as salas de atividades, produzidos em Belo Horizonte, porém inspirados em modelos italianos. (SILVA, 2013)

Dentre os resultados do projeto, observamos um aumento no número de atividades propostas com as famílias, gerando oportunidades de aproximação entre educadoras e pais. As educadoras se empenharam em ouvir as crianças e ficaram mais atentas aos processos de criação e apropriação de conhecimentos por essas. Também passaram a cuidar mais do planejamento, registro fotográfico e escrito e da documentação das atividades, além de ampliarem e diversificarem o material pedagógico e o acervo de livros infantis. (SILVA, 2013)

O fato de focalizar em uma região do município intensificou tanto o intercâmbio, em um mesmo território, entre as UMEIs e as instituições conveniadas, como a discussão e assimilação conjunta dos elementos da cultura italiana que fazem sentido às práticas com as crianças de Belo Horizonte. Pode-se dizer que o programa contribuiu para o enriquecimento

³⁶ “A Remida é um centro de reciclagem criativa que coleta, expõe e oferece materiais diversos, com o objetivo de recriar seus usos e significados. Nesse espaço, encontram-se materiais recuperados e organizados, descartados pelas indústrias, como as aparas de produção, ou objetos com pequenos defeitos, impróprios para a venda: vidro, tecido, linha, papel, papelão, borracha, couro, madeira, acrílico, entre outros. O centro disponibiliza todo o material para professores, cenógrafos, artistas plásticos e agentes de cultura para que o reutilizem nas escolas, nos espaços culturais e na cidade” (SILVA, 2013).

do documento “Proposições Curriculares para a Educação Infantil” da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte. (SILVA, 2013)

A SMARI participou de todo o desenho de construção do arranjo institucional do projeto, na discussão de como seria o vínculo da Secretaria Municipal de Educação, como cada parte contribuiria e qual seria a contrapartida da prefeitura. Ela também participou das reuniões de negociações e na assinatura do plano de trabalho. A SMARI apoiou a implementação e desenvolvimento do projeto, que foi conduzida pela Secretaria Municipal de Educação. Ela também auxiliou na liberação alfandegária dos móveis provenientes da Itália. A SMARI participou de toda a articulação, mas foi GVC, o qual tem sede em Belo Horizonte, quem teve papel importantíssimo na vinculação com o Ministério das Relações Exteriores da Itália.

Como consequência direta do projeto Infanzia-Infância, em 2011 – vigência 2011 a 2015 - deu-se início o Projeto Educa, aprovado pela comunidade Européia, envolvendo os países Brasil, Moçambique e Itália em ações trilaterais de intercâmbio entre gestores públicos e associações locais, com o objetivo de fortalecer parcerias, associações e redes, a nível local e internacional, com o fim de melhorar os padrões de vida e inclusão social de crianças e adolescentes, entre 3 e 14 anos, das cidades de Pemba (Província do Cabo Delgado/Moçambique), Belo Horizonte (Minas Gerais/Brasil) e Reggio Emília (Região Emília Romana/Itália).

O projeto visa à organização do debate internacional mediante uma rede trilateral, analisando, compartilhando, reforçando/melhorando as práticas e experiências. O debate gira em torno da abordagem de que as autoridades locais possuem a responsabilidade de reger os aspectos educacionais no âmbito comunitário, tentando reunir a educação formal (proporcionada pelas escolas), com atividades educacionais implementadas (conscientemente e/ou inconscientemente) por agentes não estatais fora dos espaços escolares (SILVA, 2013).

Dentre as atividades realizadas há o Projeto Arte, Cultura e Práticas Educativas para crianças de instituições públicas. Esse projeto foi desenvolvido com o auxílio de alunos de graduação em artes de Belo Horizonte, que deram assistência no planejamento, nas visitas e exploração, juntamente com os monitores e professores, de museus, parques, praças, espaços teatrais, entre outros por parte das crianças (SILVA, 2014)

Também houve a organização de contadoras de histórias voluntárias por parte de mães e avós, as mesmas fizeram um curso de contar histórias, promovido pelo Instituto Cultural Letria, outro parceiro do projeto “Educa”. As histórias são contadas em tendas itinerantes. O projeto “Educa” também teve como consequência a realização de intercâmbios

de Belo Horizonte com Pemba e Reggio Emilia, nos quais houveram encontros, discussões, e *Workshops* de formação, em especial em Reggio Emilia (SILVA, 2014).

A SMARI acompanhou o desenho e a implementação do projeto “Educa”, participou das reuniões e seminários. Segundo Perpétuo (2015), esse encerrou seu ciclo em Reggio Emilia, na semana de 19 a 25 de maio de 2015.

Também cabe apontar o programa “*Improve your English*”, o qual busca “ampliar a perspectiva de aprendizado do idioma inglês na rede municipal de ensino, através da capacitação dos professores, de forma a contribuir para a melhoria do ambiente de negócios da cidade e para a empregabilidade dos jovens” (SMARI, 2010). Dentre seus resultados, segundo o relatório de gestão de 2010 da SMARI, há formação de duas turmas de professores no ICBEU feita por uma professora norte-americana contratada pela Embaixada dos Estados Unidos. Ao todo 57 professores concluíram o curso. Os três primeiros professores que se destacaram academicamente no curso realizaram um intercâmbio de uma semana em Chicago. Com o apoio da ONG “Companheiros das Américas” ficaram hospedados em casas de famílias norte-americanas e participaram de visitas técnicas às escolas, organizadas pela Chicago Public Schools. A SMARI mediou toda a realização do programa, desde a sua formulação, até o seu desenvolvimento.

Em 2009 e 2012 foram realizados acampamentos “Novas Gerações do Milênio”, promovido pela rede Mercocidades, no qual crianças entre 11 e 12 anos ficaram acampadas por quatro dias em Montevideu e discutiram questões que dizem respeito ao seu cotidiano e aos objetivos do milênio (SILVA, 2014; BELO HORIZONTE – SMARI, Relatório Programa Café com o Mundo, 2010 e 2012) . Todo o trabalho de organização dos acampamentos foi feito em conjunto com a SMARI.

A partir dos casos apresentados, podemos observar que a SMARI já realizou trabalhos em conjunto com diversos órgãos da prefeitura de Belo Horizonte, entretanto, a maioria não impactou as políticas realizadas pelos mesmos, foram, em geral, *ad hoc*. Os acontecimentos que influenciaram, de algum modo, as políticas públicas municipais foram os realizados com a Fundação Municipal da Cultura e, em especial, com a Secretaria Municipal de Educação, tendo resultados significados em suas políticas voltadas a educação infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos avaliar como a inserção internacional de um órgão municipal, direcionado especificamente à ação externa, impacta sobre as políticas públicas locais, tendo como objeto de estudo a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais de Belo Horizonte, MG. O intuito era contribuir com uma compreensão do fenômeno da inserção internacional dos governos subnacionais considerando a questão das estruturas e desenhos institucionais.

O ponto de partida desta análise foi a contextualização dos fatores determinantes que legitimam a atuação internacional dos governos locais, exemplificando, em certa medida, a partir do caso brasileiro. Foram enfatizados os seguintes elementos: a globalização, em especial suas implicações sobre as cidades, e a descentralização política, focando na posição dos municípios na Federação brasileira.

Diante das implicações destes fatores supracitados, diversos governos subnacionais têm buscado oportunidades a nível internacional, como a captação de recursos, promoção comercial e turística das cidades, entre outros interesses. No Brasil, conforme apontado pela pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios (2011), 116 prefeituras possuem um responsável por assuntos internacionais, sendo que 30 disseram possuir uma área institucionalizada voltada às relações internacionais, o que permite uma atuação profissional e estratégica, visto a demanda de um funcionário capacitado, que, em geral, possui formação em Relações Internacionais, e à necessidade de formulação de agenda.

Portanto, é importante observar as características dos organismos municipais de relações internacionais brasileiros. Tal estrutura ainda é incipiente na maior parte dos governos locais brasileiros. Isso, principalmente, devido à necessidade de profissionais qualificados, aos custos de manutenção e à autonomia na ação municipal proporcionada por parte do governo central para uma atuação dinâmica e satisfatória dos entes federados. Outro fator de entrave é que diversos órgãos internacionais estão vinculados a diferentes setores da administração municipal, em especial ao gabinete do prefeito, o que interfere na autonomia para a realização de atividades por tais organismos.

Em Belo Horizonte, notamos que desde a década de 1990 percebeu-se a necessidade de incluir as relações internacionais na prefeitura, mesmo que de maneira tímida, visto a atuação incipiente nesta época, realizada pela Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários, mesmo que esta temática não tenha sido explicitada na Lei que criou essa

secretaria. Além do não reconhecimento da importância das relações internacionais por parte dos demais órgãos e, em especial, da Câmara Municipal, como notamos pelo veto desta na criação de uma Secretaria Municipal de Assuntos Internacionais, proposta pelo prefeito Célio de Castro em 1997.

Ao avaliarmos a figura do prefeito frente às relações internacionais em Belo Horizonte, podemos notar que foi o prefeito Célio de Castro, do PSB, (1997-2000) quem primeiro demonstrou interesse por esta temática na prefeitura de Belo Horizonte, ao propor a criação da Secretaria Municipal de Assuntos Internacionais, todavia ele não realizou as ações necessárias para que esta fosse aprovada pela Câmara, talvez pela insegurança em constituir uma estrutura dedicada às relações internacionais, visto que na década de 1990 havia poucas áreas de relações internacionais nos municípios brasileiros; ou pela escassez e limitações de recursos da prefeitura, o qual visava questões mais urgentes.

Fernando Pimentel, do PT, (1º mandato 2001-2004 e 2º mandato 2005-2008) demonstrou maiores inclinações pela temática, ao criar a Gerência de Relações Internacionais e, inicialmente, gerenciar a mesma, além de propor a criação do Grupo Técnico, contudo tais órgãos apresentaram poucos resultados, conforme mencionamos no terceiro capítulo. Foi na gestão deste mesmo prefeito que a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais foi criada (2005) e, a partir deste momento, a prefeitura da capital mineira passa a ter um órgão que gerenciasse estrategicamente sua atuação externa. Apesar do incentivo ao criar tais órgãos, a proximidade e estímulo do prefeito as relações internacionais não foi grande, notamos que ele representou a prefeitura em alguns eventos internacionais, além de escrever sobre as políticas públicas educacionais de Belo Horizonte no editorial da Revista da rede AICE de 2008.

Márcio Lacerda, do PSB, (2009-2012 e 2013 – atual) desloca a SMARI de sua subordinação a Secretaria Municipal de Governo para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, o que tem impacto expressivo sobre as ações da secretaria, em especial quando a temática de atração de investimento e promoção comercial ganha maior estruturação. Contudo não observamos estímulos significativos de sua parte para que a atuação externa da prefeitura, por meio da SMARI, tenha maior relevância. Houve a participação do mesmo em alguns eventos internacionais.

A criação de estruturas dedicadas exclusivamente às relações internacionais em Belo Horizonte, portanto, parece estar relacionada às inclinações ideológicas do prefeito, em especial, ao partido ao qual este está vinculado, e com as oportunidades políticas e técnicas identificadas pelo gestor. Isso porque foi com Fernando Pimentel, do Partido dos

Trabalhadores, que a prefeitura de Belo Horizonte institucionalizou a Gerência de Relações Internacionais, em 2001, e a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI), em 2005.

O PT apóia a atuação internacional das unidades federadas brasileiras, em especial através da cooperação internacional, principal meio de atuação da SMARI, a qual é uma oportunidade para ampliar a visibilidade das políticas públicas municipais, o que proporciona credibilidade política ao município e ao prefeito na arena internacional, contribuindo para a atração de investimentos e captação de recursos, assim como para a promoção da cidade internacionalmente, além de propiciar relações com representantes diplomáticos de outros países, o que colabora com a agenda de relações políticas e representação institucional.

Nesse sentido, a internacionalização da prefeitura de Belo Horizonte, desde a década de 1990, a envolve em múltiplos projetos de cooperação e participação em redes. Diversos programas da SMARI têm como escopo o intercâmbio de experiências e a divulgação da cidade e de suas políticas públicas, como por meio do programa Voluntariado Internacional, realização de grandes eventos, cooperação com o Haiti ou recepção de delegações internacionais.

Devido a sua subordinação à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, a agenda de políticas da SMARI está aliada ao desenvolvimento econômico local, atuando em áreas que envolvem atração de investimentos, desenvolvimento sustentável e divulgação da cidade.

Sua relação com as demais secretarias é de pactuação e negociação, não há imposição e hierarquia. Ela apresenta-se perante as demais secretarias como uma parceira em suas atividades internacionais, um suporte na conceitualização de programas com caráter internacional, mas a execução dos projetos fica a cargo das secretarias, a SMARI apenas acompanha os mesmos. Ela apresenta sugestões, formaliza documentos, propõe nomes e projetos que podem ser desenvolvidos pelas secretarias. Também recebe propostas e avalia suas viabilidades.

A SMARI foi criada para assessorar e prestar apoio aos demais órgãos da prefeitura em suas atuações externas, por isso ela não tem políticas próprias, definidas sobre uma temática, com objetivos, estratégias e alocação de recursos a longo prazo, as quais visam manter ou modificar a realidade da sociedade, além de não ter uma estrutura de cargos definida.

Não são todos os órgãos e secretarias que desenvolveram atividades com a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais da capital mineira, além de algumas ações terem sido *ad hoc* e sem consequências significativas. Isto sugere a dificuldade de um órgão

voltado as relações internacionais em trabalhar em conjunto com os demais organismos da prefeitura, em especial pelo fato de quem será o protagonista no projeto que está sendo desenvolvido, visto a necessidade de personificar seus resultados, ou seja, relacioná-lo a imagem de uma liderança local, ao invés de pensar em suas conseqüências para a comunidade.

Os trabalhos de longo prazo e com implicações sobre as políticas públicas municipais foram realizados conjuntamente com a Secretaria Municipal de Educação, em especial através do programa Infanzia-Infância, o qual teve conseqüências expressivas na formação de professores e na construção e restauração de creches, assim como na organização do documento “Proposições Curriculares para a Educação Infantil em Belo Horizonte”.

Também notamos o auxílio da SMARI a Fundação Municipal da Cultura em suas políticas voltadas a eventos internacionais. Assim a SMARI apoia na organização de eventos como os Festivais Internacionais de Quadrinhos, Mostras de Cinema e Festas tradicionais de países.

Portanto, no caso de Belo Horizonte, a SMARI, em diversas situações, necessita dos demais órgãos para realizar seus programas e ações, entretanto, estes não apresentam grandes impactos sobre as políticas públicas das demais secretarias, a SMARI até busca os representantes destes para a realização de suas atividades, mas, em geral, os resultados são *ad hoc* e sem resultados significativos na formação de agenda, implementação e execução de políticas que as demais secretarias já realizavam.

O trabalho em conjunto está pautado, em especial, na legitimação das políticas públicas que a prefeitura de Belo Horizonte já realiza, seja através das redes ou por meio da recepção de delegações estrangeiras; visita de embaixadores ou representantes diplomáticos de outros países ou pela visita de autoridades e personalidades internacionais.

Por outro lado, a capacidade de incidência dos governos subnacionais brasileiros sobre as esferas nacionais, em termos de política externa, é relativamente restrita, apresentando fracas adaptações institucionais e nenhuma alteração constitucional por parte do governo central para incluir as instâncias federadas. Não há, no cenário brasileiro, a participação dos estados e municípios nos processos de formulação da política externa do país, mesmo que estes busquem complementaridade com a política externa desenvolvida pelo governo federal.

Quando avaliamos a atuação da AFEPA, EREMINAS, SAF e ABC, em relação à atuação internacional das unidades federadas, constatamos que, em geral, tais órgãos possuem grandes fragilidades em diversas áreas, seja em termos institucionais ou restrições em relação ao número de funcionários ou orçamento. Percebemos que eles prendem-se a questões

burocráticas ou institucionais o que lhes dificulta no auxílio às atividades dos estados e municípios, as quais são pontuais, oportunistas e pragmáticas.

A ABC, a qual poderia disseminar conhecimentos em termos de cooperação internacional e auxiliar os estados e municípios em suas atividades internacionais em relação a esta questão, prende-se à cooperação tradicional, entre país.

Portanto, dentre tais órgãos, a SAF é o único órgão que até o momento conseguiu, de alguma forma, manter, potencializar e dinamizar as iniciativas externas das unidades federadas. Em alguma medida, ela consegue manter um conjunto de prefeituras e governos estaduais interessados em fazer avançar a sua atuação internacional.

A descentralização em matéria de relações internacionais, segundo diversos pesquisadores e gestores públicos, pode aumentar a unidade e eficiência em termos de política externa, visto que os governos locais podem promover melhor os interesses locais em âmbito internacional sem descurar a política externa realizada pelo governo central, o que amortiza custos, une esforços e complementa a atuação externa do Ministério das Relações Exteriores.

Assim, a descentralização das relações internacionais poderia aumentar a unidade e a eficiência nas relações externas e tornar-se uma solução frente ao enfraquecimento do Estado perante a globalização. Em uma era de especialização, de necessidade de eficiência, e redução de custos, de recursos públicos limitados, e de interdependência internacional, os esforços combinados dos dois níveis de governo poderiam constituir, sob certas condições, uma melhoria da política externa nacional, além de acarretar diversos benefícios aos atores das localidades que buscam oportunidades em âmbito internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz C. B. e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 7ª edição. E-book, 2006.

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual inquiry about a concept in search of definition. In: ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action**. New York: Frank Cass Publishers, 1999.

ALMEIDA, Maria H. T. de. **Federalismo, Democracia e Governo no Brasil – Idéias, Hipótese e evidências**. BIB, São Paulo, nº 51, 1º semestre de 2001, p. 13-34.

_____. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, Vol. IX, n 1, 2003, p. 124-147.

_____. Recentralizando a Federação? **Revista Sociologia Política**, Curitiba, nº24, 2005, p.29-40.

ALVES DA SILVA, Regina Helena. **Sociedade em Rede: cultura, globalização e formas colaborativas**, 2004. Disponível em: < <http://www.bocc.ubi.pt/pag/silva-regina-sociedadeem-rede.pdf> >. Acesso em 15 set. 2014.

ANDRADE, Luis Aurélio Gama. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 243-256.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, ano 11, junho de 1996.

ARRIGHI, G. **Globalização e macrossociologia histórica**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, vol. 20, p.13-23, jun. 2003.

ASSESSORIA INTERNACIONAL. <<http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional>>. Acesso em: 20 agos. 2014.

AVELAR, Janine L. de. **A relação da SMARI com os demais órgãos municipais da prefeitura de Belo Horizonte**. [jul. 2014]. Entrevistador: D. P. de Lima. FAPESP, Mestrado. A inserção internacional dos governos locais: o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte. Som no formato MP3, duração 01:12 min.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **O Mundo Globalizado: Política, Sociedade e Economia**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

BARRETO, Maria Inês. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. Santiago/Chile: **X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Outubro de 2005.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, P.N. (et al.). **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p.99-144.

BATISTA, Sinoel. **A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina – experiências de São Paulo e Montevideo**. 2010. 162f. (Dissertação de Mestrado em Integração da América Latina) Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – Universidade de São Paulo, São Paulo.

BATISTA, Sinoel; FRONZAGLIA, Maurício; LIMA, Maria Fernanda. **Redes de Cidades**. Texto elaborado para a Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações. 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Editor Jorge Zahar, 1999.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Lei nº 6.198, de 1º de agosto de 1995. Cria a Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1995/691/6918/lei-ordinaria-n-6918-1995-cria-a-secretaria-municipal-de-assuntos-extraordinarios.html>>. Acesso em: 19 de agos. de 2014.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Decreto nº 10877, de 21 de novembro de 2001. Altera dispositivos do decreto nº 10.547, de 9 de março de 2001, que "dispõe sobre alocação, denominação e atribuições dos órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da administração direta do executivo, na secretaria municipal de governo, planejamento e coordenação geral e dá outras providências.". Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2001/1087/10877/decreto-n-10877-2001-altera-dispositivos-do-decreto-n-10547-de-9-de-marco-de-2001-que-dispoe-sobre-alocacao-denominacao-e-atribuicoes-dos-orgaos-de-terceiro-grau-hierarquico-e-respectivos-subniveis-da-estrutura-organizacional-da-administracao-direta-do-executivo-na-secretaria-municipal-de-governo-planejamento-e-coordenacao-geral-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 19 agos. 2014.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Lei nº 9.011, de 1º de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município**, 2005.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2010** (não publicado)

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais: Belo Horizonte: **Relatório de Gestão 2013** (não publicado)

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais: Belo Horizonte: **Relatório Programa Café com o Mundo**, 2010 (publicado)

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais: Belo Horizonte: **Relatório Programa Café com o Mundo**, 2012 9 (publicado)

BLANES SALA, José (org.). **O município e as relações internacionais – aspectos jurídicos**. São Paulo: EDUC, 2009.

BÓGEA, Antenor Américo Mourão. **A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades das unidades nos Estados nacionais**. Brasília: Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001.

BORJA, Jordi. “Las ciudades em escena mundial”. **Documento de Fundação Mercocidades; Cidade, Cidadania e Integração**. Instituto Friedrich Nauman, 1997.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local y Global. La gestion de las ciudades em la erade la informacion**. México: Editora Taurus, 2006.

BRAGA, J. C. Dominância financeira na dinâmica do capitalismo. In:_____. **Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo**. Campinas: IE – Unicamp, 2000, p.269-382.

BRESSAN, R. N. A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais e sua Relação com o Governo Nacional: estudo de caso da cidade de São Paulo. In: CEDEC. **Gestão Pública e Inserção Internacional de Cidades. 1º Relatório Científico**. São Paulo, 2006.

CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: ARRENTCHE, M. & MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CAPELLO, R.. **O padrão das redes de cidades: calculando as exterioridades da rede urbana**. Rio de Janeiro: Rio Estudos, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Um mundo surpreendente. In: BARROS, Octavio de & GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **O Brasil Globalizado – o Brasil em um mundo surpreendente**. São Paulo: Editora Campus, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 9.ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura)

CIDEU. Disponível em: < <http://www.cideu.org/>>. Acesso em: 15 mai. 2014

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. **Atuação Internacional Municipal. Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade**. Brasília: CNM, 2008.

_____. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil / Confederação Nacional dos Municípios**. Brasília: CNM, 2009.

_____. **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**. Brasília: CNM, 2011.

_____. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros: Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1.** Brasília: CNM, 2011.

COLACRAI, Miryam e ZUBELZÚ, Graciela. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: Editora UNESP: EDUC, 2004.

CONGRESSO NACIONAL DO PT. **Resoluções do 3º Congresso Partido dos Trabalhadores, 30 de agosto a 2 de setembro de 2007,** São Paulo: Partidos dos Trabalhadores, 2007.

CORNAGO, N.: O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. & WANDERLEY, L. (Ed): **A dimensão subnacional e as relações internacionais,** São Paulo, CEDEC-EDUSC, 2004.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H. J. **Federalism and International Relations – the role of subnational units.** New York: Oxford, 1990, p.1-33.

EDCITIES. Disponível em: < <http://www.edcities.org/>>. Acesso em: 15 set. 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública,** 35(1):119-44, Jan. /Fev. 2001

FILHO, Francisco Gomes. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia.** 2011. 276 f. (Tese de Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional). Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília, Brasília.

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições.** São Paulo: Boitempo, 2000.

FONARI. Disponível em: < <https://blogfonari.wordpress.com/about/>>. Acesso em 15 mai. 2014.

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Aléxis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política.** N. 15, p.83-96, nov. 2000.

FRY, Earl H. The United States of America. In: SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H. J. **Federalism and International Relations – the role of subnational units.** New York: Oxford, 1990, p.276-298

FUNDAÇÃO DOM CABRAL; PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Ação internacional para uma cidade sustentável – tendências, atores e boas práticas. **Cadernos para a internacionalização das cidades,** nº 4, 2014. Disponível em: <

<https://www.proyectoallas.net/documents/161716/190300/ACAO+INTERNACIONAL+PORT.pdf/3da260ea-76c8-4a8f-b9a4-e3547b2a8f90>> Acesso em: 15 mai. 2015.

GIRIOLI, Maria Ângela. **A relação da SMARI com os demais órgãos municipais da prefeitura de Belo Horizonte**. [jul. 2014]. Entrevistador: D. P. de Lima. FAPESP, Mestrado. A inserção internacional dos governos locais: o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte. Som no formato MP3, duração 01:00 min.

GÓMEZ, José María. Globalização da política: mitos, realidades e dilemas. In:_____. GENTILI, Pablo (org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis: RJ. Vozes, 2001, p.128 – 179.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: EDUC, 2004.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ICLEI. Disponível em: < <http://sams.iclei.org/>>. Acesso em: 15 mai. 2014.

JÚNIOR VASCONCELOS, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a posição do Município no Estado federal brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3107, 3 jan. 2012 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20774>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

KEATING, Michael. Regionalismo y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: EDUC, 2004.

KEOHANE, R. e NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Descentralização municipalismo e elites locais. **XX Encontro Anual da ANPOCS**, outubro de 2001.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz C. B. e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 7ª edição, 2006, E-book.

KINCAID, John. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: conflict and Co-operation. In: SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H. J. (Org.). **Federalism and International Relations – the role of subnational units**. New York: Oxford, 1990.

KLEINRATH, Stella de Moura. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <daianeplima8@gmail.com> em 16 julho 2014.

KNAUER, Sônia. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <daianeplima8@gmail.com> em 16 julho 2014.

LAHERA PARADA, Eugenio. Política y Políticas Públicas. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**, coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

LEITE, Iara Costa. **Cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda. “Una mirada desde los gobiernos locales de América Latina”- #1 Belo Horizonte.** ed Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Barcelona: 2014. Disponível em: <http://observ-ocd.org/sites/observocd.org/files/publicacion/docs/1_belo_horizonte.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais.** Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

LISITA, Luzia. **A atuação da Gerência de Relações Internacionais de Belo Horizonte.** [mai. 2015]. Entrevistador: D. P. de Lima. FAPESP, Mestrado. A inserção internacional dos governos locais: o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte. Som no formato MP3, duração 12:58 min.

LUSTOSA, P. H. Descentralização e Centralização em um ambiente em globalização. **Revista Ser Social.** Brasília, n. 4, jan./ jun. 1999, p. 236-259.

MARIANO, Marcelo Passini e BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: Editora UNESP: EDUC, 2004.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Rede de Cidades: o caso da rede Mercocidades.** 2002. 286f. (Tese de Doutorado em História). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.

MERCOCIUDADES. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br>>. Acesso em: 15 set. 2014

METROPOLIS. Disponível em: < <http://www.metropolis.org/about-us>>. Acesso em: 15 set 2014.

MIKLOS, Manoela Salem. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e Puc-SP), São Paulo, 2011.

MINETTO, Gerceley Paccola. **Descentralização: possibilidade de exercício de cidadania e fortalecimento do poder local** (Dissertação Mestrado). Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Unesp Franca, 2002.

NUNES, C. J. da S. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.** 162f . Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

OKADO, G. H. C. **Relatório de Visita à Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais de Belo Horizonte.** Franca: Orbe – Setor Governamental, 2008.

PEREIRA, Luiz C. B. e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 7ª edição, 2006, E-book.

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

_____. Estudo de caso – Município de Belo Horizonte. In: MARCOVITCH, Jacques e DALLARRI, Pedro B. A. (org.) **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais – Universidade de São Paulo, 2014a, p. 80-122.

_____. **A relação da SMARI com os demais órgãos municipais da prefeitura de Belo Horizonte**. [jul. 2014b]. Entrevistador: D. P. de Lima. FAPESP, Mestrado. A inserção internacional dos governos locais: o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte. Som no formato MP3, duração 45:05 min.

_____. **A relação da SMARI com os demais órgãos municipais da prefeitura de Belo Horizonte**. [mai. 2015]. Entrevistador: D. P. de Lima. FAPESP, Mestrado. A inserção internacional dos governos locais: o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte. Som no formato MP3, duração 31:45 min.

PRADO, D. F. Os governos locais como atores nas relações internacionais: análises e perspectivas da cooperação via Rede de cidades, 2006, **mimeo**.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP, 2004.

PROYECTO AL-LAS. Disponível em: <<https://www.proyectoallas.net/>> Acesso em: 15 set. 2014.

REGIMENTO INTERNO DA SECRETARIA DE ESTADO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/legislacao/regimento-interno-da-secretaria-de-estado-rise>>. Acesso em: 17 agos. 2014.

ROCHA, A. G. P; PAULA, A. M. H.; GUIMARÃES, J. R. S.; BARBOSA, T. B. A. **As reformas de descentralização e o desempenho dos serviços públicos agropecuários: o caso da região Nordeste**. In: XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – SOBER, 2004.

ROCHEFORT, Michel. Cidades e Globalização. In: Mercator – **Revista de Geografia da UFC**, ano 01, nº 02, 2002.

RODRIGUES, Gilberto M. Antônio. A inserção Internacional de Cidades: Notas sobre o caso Brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.

SALA, José Blanes e SANTOS, Clara Maria Faria. O reconhecimento dos municípios como sujeitos de Direito Internacional Público. In: SALA, J. B. (Org.). **O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos**. São Paulo: EDUC, 2009.

SALOMÓN, Mónica e 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. Rio de Janeiro. **Contexto Internacional**, vol. 29, nº 1. Jan/ jun 2007, p. 99 – 147.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración. In:_____. VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: EDUC, 2004.

SANTOS, Natália Navarro dos. **A intersentersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil - o caso do programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Escola de Administração de Empresa de São Paulo, São Paulo, 2011.

SANTOS et al. **Telessaúde: um instrumento de suporte assistencial e educação permanente**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**, coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**, coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

_____. **The global city: New York, London, Tokyo**. New Jersey: Princeton University Press, E-book.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Administrações Municipais Petistas e Relações Internacionais**. Contribuição do Fórum de Relações Internacionais das Prefeituras Petistas aos Programas de Governo das Eleições de 2008. Disponível em: < <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/ENF13-municipios.pdf>>. Acesso em 20 agos. 2014.

SERRACENI, João Eugênio Frigo. (2007) “A Cooperação entre Governos Locais e a formação de Redes Internacionais de Cidades: a Rede URBAL”, **mimeo**.

SILVA, Isa Rodrigues da. Programa Infância-Infância. A cooperação Itália/Brasil na Educação Infantil. In: **Pensar BH/Política Social**. Agosto de 2013.

_____. **A relação da SMARI com os demais órgãos municipais da prefeitura de Belo Horizonte**. [jul. 2014]. Entrevistador: D. P. de Lima. FAPESP, Mestrado. A inserção internacional dos governos locais: o caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte. Som no formato MP3, duração 43:16 min.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H. J. **Federalism and International Relations – the role of subnational units**. New York: Oxford, 1990.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: editora Cortez, 2011.

SOUZA, Celina. **Federalismo: teorias e conceitos revisitados**. BIB, v. 65, p. 27-48, 2008.

SANTIN; Janaína R.; FLORES, Deborah H. **A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. Just. Do Direito, Passo Fundo. V. 20, nº 1, 2006, p. 56-69.

SWITCH. **Kit de Treinamento. Estudo de Caso – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil**. 2011. Disponível em: < <http://www.switchtraining.eu/portugues/>>. Acesso em 09 jul. 2015.

UCLG. Disponível em: < <http://www.uclg.org/es>>. Acesso em: 15 mai. 2015.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Editora UNESP: EDUC, 2004.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: _____. CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). **“Gestão pública e inserção internacional das cidades”**. 1º Relatório Científico. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2006.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

ZABEU, Sidney Jairo. **Intercâmbio Esportivo**. Apresentação para a Prefeitura Municipal de Esportes da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, 2011.

ANEXO 1*Entrevistados e cargos:*

Fernando Marcos Sampaio Blaser – Secretário Adjunto da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes

Isa Teresinha Ferreira Rodrigues da Silva – Coordenadora de Projetos Especiais

Janine Ladeira de Avelar – Assessora de Marketing e Internacionalização na Fundação Municipal de Cultura

Luzia Lusita – Ex-Gerente de Relações Internacionais da Gerência de Relações Internacionais de Belo Horizonte

Marcelo Alves Mourão – Secretário Adjunto da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes e Lazer

Maria Ângela Girioli - Secretaria Adjunta da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional

Rodrigo de Oliveira Perpétuo – Ex-Secretário Adjunto da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais de Belo Horizonte. Atual Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo do Estado de Minas Gerais

Informações repassadas por e-mail ou pessoalmente:

Sidney Jairo Zabeu – Gerente de Esporte e Rendimento da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

Sônia Knauer – Gerente de Recursos Hídricos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Stella de Moura Kleinrath – Diretora de Promoção Turística da Belotur S.A.

Norma Duarte Gonçalves – Assessoria de Comunicação da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional