



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUSTAVO DE LIMA CEZÁRIO

ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL
Dimensões e Institucionalização

BRASÍLIA
2011

GUSTAVO DE LIMA CEZÁRIO

ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL
Dimensões e Institucionalização

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais, na Universidade de Brasília como parte das exigências para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Cristina Yumie Aoki Inoue

BRASÍLIA

2011

FICHA CATALOGRÁFICA

CEZÁRIO, Gustavo de Lima
Atuação Global Municipal:
Dimensões e Institucionalização/ Gustavo de
Lima Cezário – Brasília, 2011.

Orientadora: Cristina Yumie Aoki Inoue
Dissertação (Mestrado em Relações
Internacionais), Universidade de Brasília.

TERMO DE APROVAÇÃO

GUSTAVO DE LIMA CEZÁRIO

ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL
Dimensões e Institucionalização

Dissertação como requisito parcial para obtenção do grau de mestre no Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais, área de concentração Política Internacional e Comparada, na Universidade de Brasília, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Prof. Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue
Instituto de Relações Internacionais – UnB

Prof. Dra. Maria Isabel Valadão de Carvalho
Instituto de Relações Internacionais – UnB

Dr. Ironildes Bueno da Silva
Universidade Católica de Brasília – UCB

Brasília, setembro de 2011.

DEDICATÓRIA

A meu filho, Ighor Rudá,
grande norte para o qual minha vida aponta.
À Clarissa,
por toda compreensão e história construída juntos.
Aos meus pais e irmãos,
fonte eterna de força para seguir a caminhada.
Aos outros grandes e verdadeiros irmãos,
por serem minha família em instantes tão importantes.
A mim,
por entender que mais vale um sorriso na efemeridade desses momentos.

AGRADECIMENTOS

Aos meus mestres de relações internacionais, na figura da minha orientadora e amiga Cristina Yumie, que compartilharam longas reflexões do profissional e, por vezes, da vida pessoal. Reconhecimento especial ainda à influência de professores como Maria Helena, Maria Isabel, Paulo Calmon, Ricardo Caldas, Rodrigo Pires.

Ao professor e colega Ironildes Bueno, que suscitou o tema desta dissertação ao valorizar algumas percepções ausentes na teoria de relações internacionais.

Aos colegas de mestrado, especialmente aos do grupo de discussão sobre a atuação internacional de governos locais, Carlos Eduardo Matsumoto e Ana Mauad.

Aos brilhantes profissionais relacionados ao tema com os quais pude construir uma relação de amizade, Alberto Kleiman, Cezar Busatto, Eduardo Guimarães, Leonel Leal, Marinana Andrade, Rodrigo Cintra. Por meio destes, estendo a todos os gestores municipais com os quais tive a oportunidade de compartilhar visões.

À minha família CNM, na oportunidade aberta pelo presidente Paulo Ziulkoski, e no trabalho divertido e inspirador com os amigos Augusto Mathias, Denise Messias, Fábio Augusto, Fábio Pacheco, Jecônias Júnior, João Pedro, Luciana Passos, Keila Mariana, Maurício Zanin e Moacir Rangel. Carinho especial ainda a todos aqueles que passaram pela CNM Internacional.

Aos colegas da Subsecretaria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro, especialmente ao subsecretário Pedro Spadale, que me ofereceu a oportunidade de aprender um pouco mais sobre o tema desta tese.

Aos irmãos (vulgo amigos) com que compartilhei, além das ideias, contas de casa e momentos de grande alegria (Pablo, Tiago, Miguel, Mariana, Daniel e Igor).

A toda saudade dos amigos XK e dos inesquecíveis amigos do Coluni.

“Numa Cidade, a justiça é mais visível e mais fácil de ser examinada. Assim, se quiserdes, começaremos por procurar a natureza da justiça nas cidades; em seguida, procuraremos no indivíduo, para descobrirmos a semelhança da grande justiça com a pequena.”

Platão, *A República*, p. 53

“Sócrates: Se os cidadãos de cada facção devastam os campos e queimam as casas dos cidadãos da facção contrária, diz-se que a sedição é infausta e que nem uns nem outros amam a sua pátria, pois se a amassem, não ousariam destruir assim a sua fornecedora de alimentos e a sua mãe; ao contrário, considera-se admissível que os vencedores levem somente as colheitas dos vencidos, na esperança de que se reconciliarão um dia com eles e não continuarão fazendo-lhes a guerra.

Glauco: Essa esperança demonstra um grau de civilização mais elevado do que a idéia contrária.

Sócrates: Muito bem! Não é um Estado grego que queres fundar?”

Platão, *A República*, p.177

RESUMO

O presente estudo aprofunda a análise das relações internacionais dos governos locais, mais especificadamente dos municípios no Brasil. Apesar dos avanços alcançados no subcampo da Paradiplomacia, busca-se vestígios em diferentes campos teóricos que permitam um desenvolvimento conceitual mais condizente com o contexto federativo. Fundada no pressuposto da ordem internacional como estatocêntrica, a Paradiplomacia enquadra as ações locais dentro de uma disputa de poder pela política externa – algo pouco observado na experiência brasileira.

Os objetivos específicos marcam a estrutura dessa dissertação dividida em três partes. A primeira parte é destinada a construção da tipologia Atuação Global Municipal – pautada sob um mundo multicêntrico com atores públicos e privados de diferentes graus de interação e intencionalidade. A segunda parte examina as práticas internacionais do poder público local em quatro dimensões: política global, cooperação descentralizada, promoção econômica e visibilidade externa. Por fim, a última parte traz evidências de uma institucionalização significativa desse fenômeno a ponto de permanecer no tempo e no espaço.

O arcabouço legal da atuação global municipal é um elemento importante dessa institucionalização, já havendo interpretações jurídicas que legitimam esse protagonismo internacional no direito público brasileiro. No direito privado, o que se observa é o crescimento de organizações especializadas no tema que intensificam esse tipo de atuação. Cada vez mais freqüente e comum, essa nova forma de perceber o mundo diluí-se na mentalidade das instituições brasileiras, favorecendo mudanças de discursos. Paralelamente a toda essa discussão, o que se verifica é a replicação das práticas nos diferentes municípios. Embora haja poucos municípios com áreas internacionais estruturadas, a institucionalização da “Atuação Global Municipal” já é uma realidade que dificilmente retroagirá.

Palavras-chave: Política Global – Cooperação Descentralizada – Promoção Econômica – Visibilidade Externa – Institucionalização.

ABSTRACT

This study analyses the international relations of local governments, more specifically on the municipalities in Brazil. Despite the advances in the subfield of Paradiplomacy, the proposal here is look for traces in different theoretical fields that allow a conceptual development more consistent with the Brazilian federalism. Founded on the premise of international order as State-Centric, the Paradiplomacy fit local actions into a competition for power on the foreign policy – less relevant in the Brazilian experience.

The specific objectives of this dissertation divide the text structure into three parts. The first part is reserved for the conceptual development of Municipal Global Action – part of a multicentric world where public and private actors have different degrees of interaction and intentionality. The second part examines the international practices of local government in four dimensions: global politics, decentralized cooperation, economic promoting and external visibility. Finally, the last part presents evidences of this phenomenon institutionalization, having condition to remain in time and space.

The legal framework of the Municipal Global Action is an important element of this institutionalization. There are already interpretations that legitimize this international role of municipal governments into the Brazilian public law. The growth of private organizations on this topic also enhances this role in the national context. This new way of perceiving the world is more and more incorporated into the mindset of Brazilian institutions, promoting changes in the authorities speeches. Besides that, a replication of practices is noted in different municipalities. Although there are few cities with international areas, the institutionalization of "Municipal Global Action" is a reality that hardly will be reduced.

Keywords: Global Policy – Decentralized Cooperation – Economic Promotion – External Visibility – Institutionalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – TURBULÊNCIA NA POLÍTICA MUNDIAL	43
FIGURA 2 – ONDAS DE SOBERANIA ESTATAL E AUTONOMIA LOCA ...	56
FIGURA 3 – AUTORIDADES LOCAIS E O BANCO MUNDIAL	70
QUADRO 1 – TIPOLOGIAS DA ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL	75
QUADRO 2 – DIFERENÇAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS	79
QUADRO 3 – DIMENSÕES DA ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL	82
GRÁFICO 1 – PROJETOS EM PREPARAÇÃO POR ENTE FEDERATIVO	105
GRÁFICO 2 – PROJETOS APROVADOS NA COFIEX (2000-2008) US\$ Mil	107
FIGURA 4 – PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	111
QUADRO 4 – 50 MARCOS QUE INFLUENCIARAM A ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL	165
MAPA 1 – LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL	180

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PROJETOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA ABC	104
TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS POR MUNICÍPIO 2009 (R\$)	123
TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR PARTE POPULACIONAL E GRAU DE INTERNACIONALIZAÇÃO	171
TABELA 4 – CAPITAIS POR GRAU DE INTERNACIONALIZAÇÃO.....	172
TABELA 5 – SURGIMENTO DAS ÁREA INTERNACIONAL NOS MUNICÍPIOS.....	172
TABELA 6 – ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL POR ESTADOS	174
TABELA 7 – ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL NA FAIXA DE FRONTEIRA	178
TABELA 8 – ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL POR PARTIDO POLÍTICO	178

LISTA DE SIGLAS

- ABC** – Agência Brasileira de Cooperação
- Aecid** – Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
- AFD** – Agência Francesa para o Desenvolvimento
- Afepa** – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
- Aice** – Associação Internacional das Cidades Educadoras
- Afepa** – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
- Apex** – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
- ANAMM** – Associação Nacional de Municípios Moçambicanos
- AOD** – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
- ARF** – Assessoria de Relações Federativas
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- Bird** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CAF** – Comitê de Articulação Federativa
- CAF** – Cooperação Andina de Financiamento
- CCE** – Comissão de Comércio Exterior do Ceará
- CD** – Cooperação Descentralizada
- CDB** – Convenção sobre Diversidade Biológica
- Cedec** – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
- CEMR** – Conselho Europeu de Municípios e Regiões
- CF** – Constituição Federal
- Cida** – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
- Cideu** – Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Urbano
- CGLU** – Cidades e Governos Locais Unidos
- CNM** – Confederação Nacional de Municípios
- CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- Cofiex** – Comissão de Financiamentos Externos
- COP 15** – 15ª Conferência das Partes da Convenção do Clima
- CSA** – Companhia Siderúrgica do Atlântico
- CUF** – Cidades Unidas Francesas
- DC** – Desenvolvimento de Capacidades

DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis

ECO 92 – Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável

Encomex – Encontro de Comércio Exterior

Eximbank – Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos

FAL – Fórum de Autoridades Locais

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

FCM – Federação Canadense de Municípios

FEMP – Federação Espanhola de Municípios e Províncias

FGL-IBAS – Fórum de Governança Local Índia, Brasil, África do Sul

Fiec – Federação das Indústrias do Estado do Ceará

Flacma – Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais

FMCU – Federação Mundial de Cidades Unidas

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

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

Fonplata – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

Foral CPLP – Fórum de Autoridades Locais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

FSM – Fórum Social Mundial

FRRFC – Filme Rio – *Rio Film Commission*

Iclei – Governos Locais pela Sustentabilidade

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IED – Investimento Estrangeiro Direto

Inai – Índice de Atratividade de Investimentos Urbanos

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

Iula – União Internacional de Autoridades Locais

JBIC – Banco Japonês para a Cooperação Internacional

KFW – Banco Alemão para o Desenvolvimento

LAB – Ação Local pela Biodiversidade

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

Mdic – Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Mpog – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OBCD – Observatório da Cooperação Descentralizada do Brasil (CNM)

OCD – Observatório da Cooperação Descentralizada (Barcelona)

OFIDs – Órgãos Internacionais de Financiamento e de Desenvolvimento

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PCdoB – Partido do Socialismo

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PEI – Promoção Econômica Internacional

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB – Partido Social Democrático do Brasil

PT – Partido dos Trabalhadores

Redd – Redução de Emissões pelo Desmatamento em Países em Desenvolvimento

Renai – Rede Nacional de Informações sobre Investimentos

SAF – Subchefia de Assuntos Federativos

Seain – Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

UCCI – União de Cidades Capitais Ibero-americanas

Uccla – União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa

Unacla – Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas

UN-Habitat – Programa de Assentamento Humano das Nações Unidas

Urbal – Programa de Ajuda Urbano Regional

Usaid – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

USTDA – Agência de Desenvolvimento e Comércio dos Estados Unidos

Waclal – Associação Mundial de Coordenação de Cidades e Autoridades Locais

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	6
AGRADECIMENTOS.....	7
RESUMO	10
ABSTRACT	11
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	12
LISTA DE TABELAS	13
LISTA DE SIGLAS	14
SUMÁRIO.....	17
PREFÁCIO.....	19
INTRODUÇÃO.....	23
Justificativa	24
Metodologia de Pesquisa.....	26
Pressupostos Iniciais.....	28
Estrutura da Dissertação.....	30
PARTE 1 – A TEORIA.....	36
CAPÍTULO 1 – ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL.....	37
1.1 Escolas e Correntes de Relações Internacionais	38
1.2 Mundo Multicêntrico: a interação micro e macro	42
1.3 Institucionalização do Mundo Multicêntrico	49
1.4 Conclusões Parciais.....	50
CAPÍTULO 2 – AS CIDADES NA POLÍTICA GLOBAL	51
2.1 Evolução do Papel das Cidades na Globalização	52
2.2 Política Global.....	57
2.3 Amplitude da Globalização nas Cidades	60
2.4 Cidades Globais	61
2.5 Conclusões parciais.....	63
CAPÍTULO 3 – ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL.....	65
3.1 Paradiplomacia	66
3.2 Globalização a Partir do Local	68
3.3 Atuação Global Municipal	71
3.4 Tipologias da “Atuação Global Municipal”	74
3.5 Diferentes Relações Internacionais dos Entes Federativos	77
3.6 Conclusões parciais.....	80
PARTE 2 – DIMENSÕES DA PRÁTICA.....	81
CAPÍTULO 4 – POLÍTICA GLOBAL MUNICIPAL	84
4.1 Foros Internacionais.....	86
4.2 Redes Temáticas de Políticas Públicas	88
4.3 Irmanamentos Internacionais.....	90
4.4 Comemorações Oficiais.....	93
4.5 Cerimonial de delegação internacional	95
4.6 Tendências na Política Internacional	96

CAPÍTULO 5 – COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA OU FEDERATIVA?	99
5.1 Cooperação Técnica	101
5.2 Cooperação Financeira	105
5.3 Tendências da Cooperação Internacional	109
CAPÍTULO 6 – PROMOÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL (PEI)..	112
6.1 Comércio Exterior.....	115
6.2 Atração de Investimentos Internacionais	118
6.3 Tendências na Promoção Econômica Internacional.....	125
CAPÍTULO 7 – VISIBILIDADE EXTERNA	127
7.1 Marca da Cidade	130
7.2 Eventos e Prêmios Internacionais	132
7.3 Produção Audiovisual	135
7.4 Tendências para Visibilidade Externa.....	136
PARTE 3 – INSTITUCIONALIZAÇÃO	138
CAPÍTULO 8 – EVIDÊNCIAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO	141
8.1 Formalização de Organizações Especializadas.....	143
8.2 Legislação	146
8.3 Mudanças de Discurso.....	154
8.4 Replicação de Práticas	157
8.5 Marcos da Institucionalização	163
8.6 Conclusões Parciais.....	166
CAPÍTULO 9 – MAPEAMENTO DA ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL	167
9.1 Ponto de Partida da Análise: OCDB.....	168
9.2 Análise do Observatório II	170
9.3 Análise Qualitativa dos Municípios Entrevistados	177
9.4 O Futuro do Observatório	179
9.5 Conclusões Parciais.....	182
CONCLUSÃO	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	192
ANEXO	209

PREFÁCIO

O tema da atuação internacional dos governos subnacionais me acompanha desde 2004, quando, ainda na graduação pela Universidade de Brasília, esses novos atores de relações internacionais se destacaram na literatura básica do curso. No caso brasileiro, tratava-se de uma reflexão sobre a organização federativa, questionando os limites entre o doméstico e o internacional estabelecidos pela Constituição de 1988. Como coordenador da célula de cooperação internacional da Empresa Júnior Domani, decidi explorar um pouco mais o que me parecia um mercado em potencial.

Nessa mesma época, um grupo sobre Paradiplomacia se formava no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) com o apoio da Fapesp. A figura ilustre do professor Tullo Vigevani na coordenação desses estudos certificava a relevância dessa discussão. O convite de me inserir ao grupo motivou o desenvolvimento de uma pesquisa no Canadá no ano de 2005, tendo como objeto a experiência de dez anos de cooperação internacional São Paulo-Toronto.

Esse programa foi uma ação pioneira dentro do recém-nascido escritório internacional da Federação Canadense de Municípios (FCM) em 1987 – mesmo ano de criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Apesar dos sérios problemas de descontinuidade por parte do governo local brasileiro, senti-me orgulhoso em constatar o aprendizado real de Toronto com políticas paulistas voltadas à concentração urbana. Esse modelo de cooperação entre cidades era justificado como algo mais simétrico, com grandes potenciais de intercâmbio técnico, com custos reduzidos ao priorizar a relação de gestores municipais ao invés de consultores, com maior engajamento da comunidade local.

Os intercâmbios promovidos dentro desse programa foram tratados com uma especificidade própria, distinta da cooperação oficial. Ainda que a participação do governo central canadense tenha sido relevante, tais ações eram conduzidas pelos governos locais desses países. Essa particularidade também as diferenciavam de uma cooperação interinstitucional, garantindo a legitimidade própria da voz democrática expressa nas eleições locais. Após

inúmeras leituras sobre décadas de críticas ao insucesso da cooperação oficial, a ideia de um novo modelo de cooperação era tão atraente que se transformou no principal objeto da monografia de final de curso de relações internacionais.

No retorno ao Brasil, procurei as três associações nacionais de municípios convencido do meu papel a ser desempenhado dentro do País. Nove meses depois, nascia a CNM internacional dentro da Confederação Nacional de Municípios. Essa seria a primeira estrutura técnica, especializada em relações internacionais, criada em uma entidade municipalista no País. Uma série de fatores convergiu para que isso fosse possível nesse momento, desde demandas internacionais até pleitos do próprio governo federal. A vontade política e o caráter inovador da então diretoria foram os fatores decisivos para a instauração dessa área – ao invés do que se poderia imaginar de uma demanda dos municípios brasileiros.

A experiência da integração regional na Europa, incorporando os governos locais, influenciava o campo político nacional no que se refere às relações do Mercosul. A rede Mercocidades apresentava-se como um “grupo de pressão” em prol da instalação do Foro Consultivo do Mercosul. A realidade dos municípios da faixa de fronteira, ademais do histórico desamparo dos programas federais, esbarravam em restrições legais e conjunturais que dificultavam os quase diários relacionamentos internacionais. Ainda dentro desse quadro nacional, observava-se um grande interesse das agências internacionais em desenvolver projetos com os municípios brasileiros.

No *1 Encontro de Negociações Internacionais*, realizado pelo Ministério de Relações Exteriores em 2006, apresentei a proposta da CNM de incluir nessa discussão os pequenos e os médios municípios, assim como fortalecer as políticas de internacionalização de grande porte. Apesar da existência de alguns estudos teóricos, faltavam dados sobre os municípios brasileiros nesse tema que orientassem nossa atuação. Levantar tais dados transformou-se em uma das principais atribuições da CNM. Ao mesmo tempo, entedia-se como importante a convergência com a política externa a fim de conquistar espaço dentro das prioridades definidas pela União. Fizeram parte desse plano inicial inúmeras visitas a diferentes localidades do

mundo para compreender como o movimento municipalista internacional se estruturava.

Em 2007, a CNM conseguiu atrair o evento latino-americano da Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) para o Brasil, assumindo postos dentro da organização Cidades e Governos Locais Unidos. A área internacional, que contava com duas pessoas, aos poucos foi acrescentando demandas e incorporando técnicos, alcançando um número de dez (10) profissionais. Ao mesmo tempo em que se intensificava a relação da CNM com as redes internacionais, visitava-se as agências internacionais em Brasília para estimular a criação de projetos com os municípios brasileiros.

Mobilizações também fizeram parte do Plano de Trabalho da CNM Internacional. Cabe destacar aqui o apoio a celebrações oficiais, como o ano da França no Brasil e os 100 anos de Migração Japonesa. A cada *Marcha em Defesa dos Municípios*, reforçava-se a pauta internacional sobre a necessidade de debater um marco regulatório de relações internacionais. No final de 2008, por meio do programa Novos Gestores, a CNM percorreu todos os estados brasileiros sensibilizando os municípios para as temáticas internacionais. Cursos e seminários foram desenvolvidos ainda em parceria com universidades.

O ano de 2009 representou a consolidação de grande parte dos projetos. Destaque deve ser dado à Cúpula Amazônica de Governos Locais em Manaus, no âmbito da Conferência do Clima (COP 15). Se a CNM Internacional nasceu com enfoque na política internacional e na cooperação internacional, com o passar do tempo foi inevitável discutir temas como a promoção econômica e o *marketing* internacional. Estudos e *workshops* foram organizados sobre esses assuntos a fim de identificar boas práticas no contexto brasileiro. Todo o material coletado era repassado em apresentações e publicações para o público dos gestores municipais de relações internacionais.

Em 2010, dediquei-me mais à coordenação do projeto da CNM com o Pnud de “Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local”. Destaque ainda deve ser dado ao suporte à área internacional da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Manaus e aos estudos

junto à Subchefia de Assuntos Federativos. No início de 2011, assumi o cargo de especialista de políticas públicas e gestão governamental no Estado do Rio de Janeiro, sendo descentralizado para a Subsecretaria de Relações Internacionais. Dentro da Casa Civil, tenho me envolvido com projetos relevantes como a Rio+20.

Ao contar esta pequena histórica como prefácio, demonstro a minha relação com o tema desta dissertação. Por todo esse passado, fui indagado sobre as minhas condições de constituir uma ciência neutra. Neutralidade, no entanto, não é algo sensato de ser alcançado. Como bem exposto por Rosenau (1990), a ciência não é uma interpretação livre de valores como algo explícito da realidade. De fato, a intenção é compartilhar percepções e retribuir conhecimentos que pude aprender com muitos nesse caminho percorrido.

INTRODUÇÃO

Ao longo destes últimos anos, convenci-me da incongruência da utilização do arcabouço teórico de Paradiplomacia para a interpretação das relações internacionais dos municípios brasileiros. Encarar essa atuação municipal como parte do mundo estatocêntrico, sendo uma integrante da Política Externa (paralelo à diplomacia), gera uma série de incompreensões sobre o papel dos municípios no cenário global.

Desde então, busquei interpretações condizentes com a defesa de uma lógica própria para essa atuação internacional dos governos locais. Em Held (1999), identifiquei a adequação do conceito de política global: alargamento das relações políticas por meio do tempo e do espaço de modo a reforçar a existência de dois mundos distintos – estatocêntrico e multicêntrico (ROSENAU, 1990). Tais autores, no entanto, avançaram pouco o enfoque sobre a autoridade local, sendo preciso um desenvolvimento próprio a partir dessas ideias iniciais.

Esse objetivo central da presente dissertação exige uma abordagem multinível das relações internacionais, cuja análise da globalização principia a partir do local – entendido aqui como o município. Sem grandes devaneios criativos, denominei esse objeto de pesquisa como “Atuação Global Municipal”. A fim de criar uma tipologia, identifiquei duas variáveis relevantes desse objeto: o grau de interação internacional e o grau de intencionalidade das práticas.

Já que grande parte da crítica à paradiplomacia decaí no fato de esse termo não ser condizente com a realidade vivenciada, mais do que se debruçar em uma revisão bibliográfica, era preciso compreender as dimensões dessa prática da “Atuação Global Municipal”. Logo, um dos objetivos específicos desta dissertação é propor uma categorização que englobe a Política Global Municipal, a Cooperação Descentralizada, a Promoção Econômica e a Visibilidade Externa.

Outro objetivo específico é demonstrar que a “Atuação Global Municipal” já está institucionalizada no contexto brasileiro. Held (1999) define

institucionalização como a capacidade de reprodução das práticas dos agentes ao longo do tempo e do espaço. A comprovação desse argumento se dará em diferentes âmbitos de análise: organizacional, legal, discurso e práticas. Com dados coletados em 2008 e 2010, será possível verificar se essa atuação global incrementou, permaneceu ou diminuiu sua abrangência no cenário brasileiro após mudanças eleitorais municipais.

Justificativa

Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável retorna à cidade do Rio de Janeiro. Provavelmente, a Rio+20 não alcançará a mesma repercussão internacional da Eco 92. Naquela época, o fim da Guerra Fria indicava um novo contexto multilateral, em que ganhavam força agendas mais afáveis como o desenvolvimento sustentável e a governança do Planeta Terra. Abria-se, assim, a década das grandes Conferências.

Após vinte anos, o contexto internacional é bem diferente. O avanço tecnológico, marcado, sobretudo, pelo progresso da internet, permite uma participação bem mais ampla do que se podia imaginar em 1992. As redes sociais, por exemplo, possibilitam o engajamento de quase um terço do mundo com acesso à internet de sua própria casa. Se a ECO 92 inova com o primeiro reconhecimento oficial da ONU de novos atores nas relações internacionais (como ONGs, Autoridades Locais e Empresariado), a Rio+20 traz o desafio de encontrar uma forma de coordenar esses diferentes atores.

O que mais chama atenção nesse novo contexto de preparação para a Conferência de 2012 é o papel dos governos locais brasileiros, mais especificamente do Estado e do Município do Rio de Janeiro. Se antes esses atores desempenharam um papel muito marginal na Conferência, agora elas fazem parte do Comitê Nacional de Organização. Ao contrário de tanques do exército, o que se verá é o policiamento militar estadual. No projeto originário, o local onde os chefes de Estados se reuniram representa uma decisão do prefeito de valorizar a região portuária. Ao contrário da realidade vivenciada

em 1992, o contexto político atual faz com que os entes federativos se unam para organizar a conferência, dividindo, inclusive, os custos do evento.

Além de toda questão financeira e logística, esses entes federados são convidados a participar do grupo de discussão da substância da Conferência, do qual sairá o posicionamento do governo brasileiro e as estratégias de negociação entre estados. O maior intento dos governos locais, porém, não é influenciar a política externa dos países, mas sim constituir uma rede própria de compromissos e troca de conhecimento com outros governos subnacionais. Quanto maior o número de governos locais compromissados, maior é a capacidade de governança desses atores na agenda internacional.

Decerto, a Rio+20 não é o único espaço em que essa articulação acontece. Ao contrário, cresce a cada dia o número de temas internacionais em que os governos locais são demandados a participar. Só para citar os de maior proeminência dentro das Nações Unidas, listam-se as Convenções sobre a Mudança do Clima e as Conferências sobre as Metas do Milênio. Esse tipo de atuação não é capaz de ser substituída por Estados Nacionais, pelo setor privado e ou pela sociedade civil organizada. A influência externa dos governos subnacionais representa um ponto de virada (“turning point”) na história mundial, cuja compreensão é essencial na análise das relações internacionais.

De fato, a autonomia dos governos locais nas relações internacionais não é algo recente. Tampouco há na história um contexto semelhante ao atual. Se, na epígrafe, Platão retrata a construção de uma governança dentro da cidade em direção ao estado, a presente dissertação propõe uma análise ao revés – dos Estados Nacionais para as cidades. As ondas de centralização e descentralização do poder já foram retratadas por inúmeros autores (BOBBIO, 1995; HUNTIGTON, 1995). No entanto, poucos deram a devida atenção à particularidade dos governos locais como atores das relações internacionais.

Segundo Held (1999), a expansão e o aprofundamento da globalização atingiram intensamente as condições sociais que permeiam as políticas locais. O resultado observável é que ações globais impactam localmente e vice-versa. Surge, assim, uma nova concepção que desafia a convenção Westphaliana, baseada em Estados Nacionais. Em certo grau,

esse modelo começa a ser substituído por uma política global. Isso significa que a distinção entre o doméstico e o internacional deixa de ser nítida e dá espaço às interconexões que transcendem as fronteiras. Nessa nova ordem, as autoridades locais assumem um papel relevante de elo entre os diferentes atores.

O grau de interação das autoridades locais na política global varia de acordo com a organização administrativa de cada país. A distribuição de competências, o agrupamento das coletividades, as regras de cooperação intragovernamentais são distintas entre os países. Apesar de se enfatizar a permeabilidade das fronteiras nacionais, é preciso reconhecer o país como um agregador de características comuns relevantes para a compreensão das relações internacionais. Isto posto, justificam-se a contemporaneidade do tema e a abordagem brasileira, dado ao objeto desta pesquisa.

Metodologia de Pesquisa

A escolha de uma abordagem metodológica para o tema desta pesquisa tem de ser capaz de analisar as interações globais, assim como as peculiaridades nacionais. Um estudo de caso não seria suficiente para abarcar a institucionalidade da atuação global dos municípios no cenário brasileiro, podendo causar equívocos se fosse utilizado para alcançar uma visão geral a partir do método indutivo. A atuação internacional difere-se consideravelmente de cidade para cidade no Brasil, dependendo da vocação do município, do *status* da área internacional, do perfil do gestor responsável pela coordenação, entre outros fatores.

A melhor maneira de se obter essa visão geral dentro de um país é coletar o máximo de informações de fontes primárias, buscar agrupamentos comuns e definir categorias e conceitos consistentes. Dada a complexidade dessas informações nacionais, o método da política comparada torna-se inviável. Escolher um segundo país factível de comparação e, em seguida, obter informações em nível de confiança alcançada sobre a realidade brasileira está fora das condições reais oferecidas para a desta dissertação.

De modo geral, há uma dificuldade de ajustar os métodos, as teorias e os conceitos tradicionais das relações internacionais para o objeto desta dissertação. Ao invés do enfoque habitual de Estados Nacionais, trata-se da atuação global dos municípios brasileiros com diferentes atores em outros países. Um dos objetivos específicos desta dissertação é demonstrar exatamente a diferença da atuação internacional dos Estados Nacionais em relação aos governos locais. A partir dessa perspectiva, novos conceitos e abordagens deverão ser desenvolvidas a fim de oferecer um quadro de análise mais propício para o fenômeno em estudo.

Diante do exposto, o presente estudo adotou a metodologia exploratória para atender três propósitos indicados por Babbie (1986) e Theodorson (1970). Primeiro, permitir o aprofundamento sobre um fenômeno relativamente novo e de interesse do investigador. Segundo, trazer a flexibilidade da escolha de técnicas variadas de acordo com as necessidades das perguntas. Terceiro, partir de uma escala macro a fim de explorar potenciais dificuldades e de desenvolver novas abordagens e conceitos a serem considerados por pesquisas futuras.

A pesquisa exploratória tem por finalidade conhecer o objeto de estudo e o contexto em que este se insere (QUEIRÓZ, 1992). A descoberta de enfoques e terminologias novas contribui e altera o próprio modo de pensar do investigador. A partir das percepções dos entrevistados, o investigador é capaz de contrapor suas próprias percepções, conseguindo controlar o seu viés pessoal. A busca pela cientificidade de reflexões desenvolvidas nos últimos anos levará em conta entrevistas, debates e projetos já realizados. Já que parte dessas reflexões está sistematizada em publicações da Confederação Nacional de Municípios, será possível verificar mudanças de percepções alcançadas nesta dissertação – propiciadas, em grande medida, pela liberdade acadêmica.

Dentre as várias técnicas empregadas dentro dessa pesquisa exploratória, destacam-se a revisão bibliográfica, o método histórico, a análise de discurso e o “survey”. A primeira, ao conectar campos distintos da ciência, enfatiza o caráter transversal necessário para o desenvolvimento da temática. O segundo conecta a discussão teórica aos acontecimentos reais, trazendo toda evolução indispensável para constatar eventuais regularidades

(DUROSELLE, 2000). A análise de discurso permite a constatação de mudanças de posições das principais organizações brasileiras a favor da institucionalização. O “survey” consiste em um banco de dados levantado por uma pesquisa censitária realizada dentro da CNM.

No que tange ao desenvolvimento de novas abordagens, são válidas as preocupações de Duroselle (2000) quanto à reificação dos conceitos. A criação desses deve continuar sendo excepcional, com cuidado aos excessos de generalizações ou de rigidez. Nesse sentido, os conceitos aqui propostos servem apenas como realce do enfoque dado aos governos locais brasileiros nesta dissertação. A “Atuação Global Municipal” não é uma entidade em si, mas sim um desenvolvimento de percepções humanas dentro de diferentes organizações.

Outro aspecto conceitual relevante a ser destacado já na introdução é que governos locais são entendidos aqui como sinônimos de governos municipais. Os estados federados são traduzidos como governos regionais. Ainda que esses atores guardem grandes semelhanças em suas atuações, há diferenças importantes a serem respeitadas. Por vezes, será utilizado o termo “governos subnacionais” para representar os dois entes federativos conjuntamente, mesmo reconhecendo o valor diminutivo presente nesse conceito.

Pressupostos Iniciais

Como pode ser visto, a presente dissertação traz contribuições para o campo das relações internacionais sob a ótica municipal. Por um lado, dota-se a academia de elementos que indicam novos elementos a serem considerados por esse campo de estudo. Por outro lado, busca-se nas teorias preexistentes suportes para uma prática internacional mais efetiva entre os atores governamentais. O grande desafio é conseguir traduzir, na linguagem acadêmica, o máximo de aprendizado e de inquietações reunidas durante esses anos de trabalho com o tema.

Ao focar o contexto brasileiro, como um objeto a ser considerado isoladamente, transmite-se a mensagem de que as relações internacionais dos 5.563 governos locais brasileiros são diferentes das relações dos 8 mil da Alemanha, ou dos 32 mil da França ou dos mais de 200 mil da Índia. Logo, a análise desse fenômeno deve ser conduzida dentro de cada país ou região, originando conceitos próprios a cada um desses. Tal pressuposto, enfatizado em demasia nesta introdução, é importante para evitar projeções conceituais que esta dissertação não pretende alcançar.

O que guia essas reflexões é a convicção de que, ao defender a maior autonomia municipal nas relações internacionais, contribui-se para o processo de descentralização política e desenvolvimento humano local. Dificilmente avançaremos para um contexto de relações internacionais semelhante às das cidades gregas no Estado Antigo, em que a força local se sobrepunha à força nacional. Após verificarmos um processo de centralização política que se inicia na Idade Média, perceberam-se, no século XX, ondas de democratização acompanhadas da localização da globalização que, se não enfraqueceu o Estado Nacional, pelo menos reorientou as dinâmicas internas a favor das autoridades locais. De fato, a proposta não é a sobreposição de um ente federativo sobre o outro, mas sim a busca por um arranjo mais harmônico, cada qual dentro da sua competência.

Uma das principais implicações desse arranjo proposto é que quanto mais desenvolvida for a “Atuação Global Municipal”, mais competitiva será a República Federativa do Brasil como um todo no cenário internacional. Nesse sentido, os canais de diálogo entre a política externa e a “Atuação Global Municipal” deverão ser ampliados. Consequentemente, esperam-se posicionamentos externos mais condizentes e convergentes – o que não exclui a possibilidade de divergências próprias do ambiente democrático. Com peculiaridades e cometimentos próprios, a “Atuação Global Municipal” é, portanto, distinta da política externa conduzida pelo governo federal, podendo ser inclusive incompatível. Os princípios do modelo federativo brasileiro e a dimensão territorial do país são alguns dos fatores que reforçam esse posicionamento autônomo dos municípios nas relações internacionais.

Mais do que competências de estados federados e municípios, as relações internacionais já fazem parte do cotidiano dos governos

subnacionais brasileiros, tendo o governo central poucas condições de impedir ou controlar. Quando analisamos a realidade dos municípios de fronteira, o argumento anterior fica ainda mais evidente. O governo federal precisa compreender a capacidade de os governos subnacionais representarem o país externamente dentro de sua área de influência. Cuidado maior deve ser tomado pelo governo federal quando este insinua falar em nome desses governos subnacionais. O fato é que muitos tratados são ratificados em temas de competência regional e local, sem a participação devida desses entes federativos.

A polêmica ao redor dos pressupostos levantados acima convida o leitor a debater esses temas tratados neste estudo. A única certeza reconhecida por todos é a dificuldade e a inviabilidade, cada vez maiores, de se adotar políticas isoladas, desconsiderando a dependência gerada pela globalização. A última crise financeira em 2008 – ao alterar a agenda prioritária e, por vezes, forçar a paralisação de toda a administração local – evidenciou mais uma vez a necessidade de um trabalho conjunto entre os diferentes âmbitos de governo. Ao invés de se discutir políticas imediatistas de minimização dos efeitos internacionais é preciso assumir uma posição mais ativa na governança global.

Ao contrário do que fosse talvez a proposta originária do mestrado – fechar uma percepção após anos consideráveis de atuação – o espírito que se segue é o de abertura de novas perguntas para continuar a reflexão.

Estrutura da Dissertação

Ainda que cada capítulo contenha em si um sentido próprio e completo, a leitura na sequência oferecida é essencial para uma compreensão do mais macro ao mais específico. Ao todo, são nove capítulos curtos dispostos em três partes. A primeira parte está focada na revisão bibliográfica e na proposição de novas abordagens conceituais sobre o tema. A segunda parte se fundamenta na prática internacional dos municípios brasileiros para firmar subáreas dentro da gestão governamental. A terceira parte, por sua vez,

amarra a discussão sobre institucionalização a partir de evidências do contexto nacional.

Sendo assim, o leitor encontrará, no primeiro capítulo, referências às teorias de relações internacionais que abordam a dicotomia entre o interno e o externo. A proposta é demonstrar que o Estado Nacional passa a ser confrontado não só por um grande número de organizações intergovernamentais no âmbito regional, mas também por organizações intragovernamentais no âmbito doméstico. Será analisado, assim, o papel exercido pelos governos locais nas relações internacionais da República Federativa do Brasil e a sua diferenciação dos governos centrais. Para tal, Rosenau (1990) nos oferece uma linha argumentativa que distingue o mundo multicêntrico do mundo estatocêntrico.

Linha argumentativa essa aprimorada por Held (1999) em sua proposta de demonstrar a institucionalização do mundo multicêntrico. Dentro de uma perspectiva histórica, o segundo capítulo aproveita tais ideias para desenvolver um enfoque sobre o comportamento das cidades diante dos avanços da globalização. Apesar das constantes expansões e retrações das autonomias dos governos locais ao longo dos séculos, o nível de interação alcançado na atual política global atenuou a capacidade dos Estados Nacionais de controlar a agenda internacional. O conceito cidade global é muito empregado para analisar esse contexto globalizado a partir do local, embora sejam necessários alguns ajustes para retratar o contexto dos governos brasileiros.

É com esse desafio de alinhamento conceitual que o terceiro capítulo introduz a discussão da paradiplomacia. Embora essa terminologia tenha ganhado um reconhecimento como subcampo das relações internacionais, ela não é a mais adequada para tratar da institucionalização das relações internacionais dos municípios brasileiros. Entre os vários argumentos a serem apresentados dentro do capítulo, reforça-se a diferenciação dessa para a política externa conduzida pelos governos centrais. Prefere-se, assim, o emprego da terminologia “Atuação Global Municipal” para desnudar esse ativismo local nos temas da agenda internacional. Para uma melhor compreensão desse fenômeno, uma tipologia sobre o grau de interação e o grau de intencionalidade das ações privadas e públicas no município será

proposta a partir da observação de casos nacionais.

Ao debruçar sobre esses casos de atuação internacional, busca-se, na segunda parte, agrupamentos de políticas públicas que mantêm entre si certas semelhanças a ponto de configurar subáreas dentro das áreas internacionais nas prefeituras brasileiras. A conclusão alcançada com o “survey” realizado para esta dissertação é a de que não há uma definição clara do que seja a atuação internacional dos municípios brasileiros, havendo diferentes entendimentos sobre quais atividades podem ser abarcadas dentro dela. O ideal seria alcançar um grau de maturidade em que não fosse necessária toda uma explicação sobre essas formas de atuação no contexto brasileiro – algo próximo ao que se observa hoje com as atribuições da secretária de educação ou de meio ambiente nos municípios.

O relacionamento direto com os responsáveis pelas áreas internacionais dos municípios brasileiros permitiu a identificação de quatro dimensões de atuação internacional abordadas na segunda parte desta dissertação. Tal categorização é uma proposta para facilitar a distribuição das atividades dentro da prefeitura, assim como aprimorar essas políticas públicas municipais. De qualquer modo, deve-se reconhecer a interdependência dessas dimensões. Isso significa que a participação política impacta na cooperação técnica que, por sua vez, reforça a visibilidade da cidade, criando novas oportunidades econômicas. A observação sobre as implicações dessas atuações globais municipais na República Federativa do Brasil permite ainda a construção de tendências a serem confirmadas ao longo do tempo.

Dessa forma, a análise sobre a prática inicia-se no quarto capítulo por meio da política global municipal. Arraigados a essa dimensão, pode-se apontar interesses, tais como: representar a localidade dentro de uma organização multilateral; alinhar uma posição política de repercussão global; apoiar o movimento internacional em prol da descentralização; defender convicções ideológicas demandadas pela população; estreitar vínculos culturais; intercambiar novas formas de realizar políticas públicas locais. Espaços propícios à expressão desses interesses são criados pelos governos locais, a exemplo dos Foros Internacionais, as Redes Temáticas, os Irmanamentos e as Comemorações Oficiais. Por vezes, há um trabalho de

cerimonial de missões estrangeiras – muitas vezes lideradas pelos próprios chefes de Estado.

Junto à descoberta dos governos locais como atores internacionais, observa-se no mundo o crescimento dos projetos de cooperação descentralizada. Nos oito anos de governo Lula, em que a cooperação prestada foi priorizada, houve uma migração de projetos das agências internacionais para os governos subnacionais. Simultaneamente, há o incremento de projetos de cooperação técnica com recursos próprios dos governos locais. Na cooperação financeira, já é possível citar exemplos de municípios brasileiros que assinaram acordos diretamente com organismos multilaterais. A fim de evitar a desarmonia e potencializar ao máximo a presença brasileira no exterior, nota-se um esforço maior de engajamento conjunto dos três entes federativos em projetos de cooperação oficial.

A promoção econômica, para certos autores, é a dimensão internacional mais promissora a ser explorada pelos governos locais. Há uma oportunidade, nesse sentido, de aproveitar as cadeias internacionais preexistentes em seus territórios. Com intuito de ampliar os mercados consumidores para os produtos locais, gerando novos postos de trabalho e maior arrecadação tributária, o governo federal oferece alguns programas de capacitação e de apoio a os governos subnacionais nesse tipo de atuação. Sabe-se, ainda, que inúmeros indicadores de atração de investimento internacional (infraestrutura urbana, qualidade dos serviços públicos prestados, espaços de lazer, transparência e participação democrática) são competências dos governos subnacionais. Inclui-se a esta dimensão o interesse de atrair maior número de turistas estrangeiros.

A busca por maior visibilidade externa é a última dimensão a ser aprofundada. Em um contexto globalizado, fazer-se notado ao meio de tantas informações e atores é parte vital da estratégia de atrair turistas, empresas, projetos de cooperação e mesmo influência política desde o contexto local. Ainda que as outras três dimensões contribuam para a visibilidade externa, há políticas específicas para difundir a imagem do território no mundo. Como ilustração, podemos citar a marca da cidade, a promoção de eventos e de prêmios internacionais, a produção audiovisual sobre o território. Nessa

dimensão, o maior desafio é encontrar meios de mensurar os resultados alcançados por essas políticas.

Se a primeira parte desta dissertação abre uma discussão mais etérea sobre as teorias e os conceitos a serem desenvolvidos no contexto nacional, a segunda fecha acordos mínimos sobre o que representa a “Atuação Global Municipal”. Espera-se, assim, uma visão compartilhada com o leitor, objetiva e simples, que traduza as diferentes políticas municipais em implementação no País. Para os que pouco conheciam essa realidade, esta dissertação oferece uma oportunidade para analisara prática internacional de algumas cidades brasileiras. Para os estudiosos da paradiplomacia, a leitura implicará uma reflexão sobre os limites e os descompassos entre o embasamento teórico e a vivência nos municípios. Por fim, há o intuito de contribuir com os gestores públicos na organização dos projetos e das ações dentro da área internacional. Em todos os casos, espera-se promover o debate nacional entre os diferentes atores e interessados neste assunto.

A fim de trazer evidências para o debate sobre a institucionalidade da “Atuação Global Municipal”, a terceira parte da dissertação analisa a capacidade de essas práticas permanecerem e, até, se incrementarem ao longo do tempo. O oitavo capítulo constrói, assim, parâmetros nacionais para verificar essa institucionalização, tais como: a formalização de organizações especializadas, a aprovação de legislações específicas dentro do ordenamento interno brasileiro, a perceptível mudança de discurso e a própria replicação de práticas municipais. Tais evidências, embora sejam necessárias para o atual desenvolvimento da atuação global dos governos subnacionais, ainda não foram suficientes para a construção de um arcabouço jurídico que reafirme as atribuições internacionais dos entes estaduais e municipais na República Federativa do Brasil.

Por fim, o último capítulo aprofunda a análise sobre a distribuição geográfica dessa institucionalização no Brasil. Além de avaliar a permanência das áreas internacionais pós-eleições locais, busca-se identificar variáveis municipais capazes de explicar essa institucionalização. Aproveita-se o espaço para refletir ainda formas de aprimorar a metodologia de coleta de informações dentro do *Observatório da Cooperação Descentralizada do Brasil*, de modo a permitira consolidação de séries temporais comparáveis. A

análise qualitativa desses dados nos indica quais municípios apresentam maior potencial para consolidar uma área internacional dentro da administração local. O perceptível é que muitos municípios ainda não conhecem essa realidade nacional.

PARTE 1 – A TEORIA

A primeira parte desta dissertação entrelaça discussões teóricas de campos distintos que, uma vez conectadas, contextualizam o objeto de pesquisa – a “Atuação Global Municipal”. Para se chegar a uma definição desse fenômeno, será preciso esclarecer alguns conceitos correlatos, desde aos mais tradicionais apresentados por escolas recorrentes de relações internacionais, passando por política global, até alcançar o termo paradiplomacia.

A linha argumentativa dos três primeiros capítulos será construída por questionamentos transversais, tais como:

1. Observados constantes processos de centralização e descentralização do poder na história mundial, em que medida as fronteiras nacionais conseguiram distinguir o doméstico do internacional?
2. Qual é o papel exercido pelas cidades nessa evolução histórica?
3. Como construir uma abordagem metodológica capaz de abranger os diferentes níveis de análise, dando enfoque à perspectiva local?
4. Em que medida os conceitos preexistentes são adequados para tratar as especificidades do cenário brasileiro?
5. O que diferencia a “Atuação Global Municipal” das relações entre Estados Nacionais?
6. Seria possível distinguir temas e momentos em que os governos locais possuem maior influência sobre as decisões dos Estados Nacionais?
7. A institucionalização da “Atuação Global Municipal” estaria relacionada com a emergente institucionalização da política global?

Parte das respostas a esses questionamentos será conduzida até os últimos capítulos da dissertação, quando se sustentará a institucionalização da “Atuação Global Municipal”. Ainda que a teoria deva prevalecer sobre a prática nesta primeira parte, ambas devem ser analisadas juntas, a fim de compreender o contexto atual da República Federativa do Brasil.

CAPÍTULO 1 – ENTRE O DOMÉSTICO E O INTERNACIONAL

Ao revisitar a literatura clássica de relações internacionais, busca-se o ponto de apoio de onde saltaremos para a reflexão sobre a internacionalização de governos locais. A expectativa é perpassar diversas abordagens consagradas para conduzir o leitor a uma discussão pouco habitual dentro das escolas de relações internacionais. A proposta desse primeiro capítulo é demonstrar a pertinência desse tema dentro do campo das relações internacionais, ao mesmo tempo em que se identificam particularidades desconsideradas pelo “mainstream”.

A partir da dicotomia entre o doméstico e o internacional, serão analisadas as competências das organizações infraestatais, com enfoque sobre o papel exercido pelos governos locais. As teorias de democratização estão diretamente relacionadas a essa organização interna, já que se observam na história fortes ondas de democratização, seguidas de pequenos retrocessos. O comportamento dos governos locais dentro dessas ondas de democratização é um ponto importante a ser observado. Ciente de que o doméstico e o internacional compõem o mesmo ambiente em que se constrói a sociedade internacional, essa distinção não traz implicações significativas.

A proliferação de regimes internacionais, por meio das organizações multilaterais, tem favorecido essa sobreposição de níveis de poder dentro dessa sociedade internacional. Autores favoráveis à visão cosmopolita defendem esse arranjo “multiplayers” como algo necessário para a solução dos problemas comuns da humanidade. Para compreender o papel de cada ator, é preciso desenvolver abordagens capazes de interpretar as interações do micro ao macro.

Segundo Rosenau (1993), a realocação das estruturas de autoridades é resultado das diferentes tensões entre dinâmicas de centralização e descentralização, presentes no atual mundo multicêntrico. O autor estabelece, assim, parâmetros de análise que incluem as autoridades locais dentro do nível micro. A descrição das habilidades e orientações dos atores globais permite uma primeira caracterização sobre o papel dos governos locais na ordem internacional.

O escopo da discussão de Rosenau é a emergente institucionalização do mundo multicêntrico. Em termos práticos, essa institucionalização significa a abertura e o reconhecimento de canais comuns que favorecem a formação de agenda, a construção de coalizões e a regulação dos atores.

1.1 Escolas e Correntes de Relações Internacionais

Apesar das severas críticas enfrentadas nas últimas décadas, a perspectiva realista se mantém como uma das correntes predominantes no campo das relações internacionais. Para esses, o Estado é um ator unitário que busca a sobrevivência dentro um sistema de equilíbrio de poder definido por ganhos relativos. Nesse sentido, todos os atores nas relações internacionais agiriam em nome da segurança de seus Estados Nacionais. O papel dos governos subnacionais não seria diferente, ou seja, qualquer atividade internacional desses estaria direcionada ao interesse nacional.

A noção de um interesse nacional ou vontade geral já foi refutada dentro da teoria democrática de Schumpeter (1961). Logo, não é factível presumir que o papel desempenhado pelos governos subnacionais nas relações internacionais estariam alinhados a esse interesse nacional. Segundo o autor, em questões internacionais, cuja relação com a vida particular não é tão direta como nos assuntos locais, haveria menor senso de responsabilidade e influências irracionais ou imediatistas. No entanto, o avanço da globalização e a democratização fizeram com que os temas internacionais aproximasse cada vez mais dos assuntos locais, a ponto de ser pouco relevante essa distinção indicada pelo autor em tal época.

A corrente liberal institucionalista oferece outros elementos para análise da internacionalização dos governos locais. Ao defender uma ordem mais cooperativa e harmoniosa, voltada à ampliação da liberdade e do bem-estar humano, os liberais pressupõem processos de tomada de decisão resultantes de diferentes interações que vão além de Estados Nacionais. Dentro da teoria da interdependência complexa, Keohane e Nye (1977) defendem a proliferação de agentes não estatais (ou atores não territoriais),

como corporações multinacionais, movimentos sociais transnacionais e organizações internacionais.

Apesar de essa corrente não analisar especificamente a atuação dos governos locais, ela traz um contexto mais amplo em que esses atores se inserem. Segundo os liberais, a diversidade de atores domésticos, a presença dos organismos internacionais e a informalidade dos contatos internacionais determinariam a multiplicidade de canais de comunicação e negociação. Consequentemente, a agenda internacional se diversifica e perde-se a ideia de hierarquia entre os temas. A fronteira entre o doméstico e o internacional torna-se cada vez mais tênue, de modo a inviabilizar a organização de competências a partir dessa dicotomia.

O conceito de regime elaborado pelos institucionalistas passa a ser central neste campo de estudo. Por regimes, entendem-se os princípios (crenças), normas (padrão de comportamento), regras e procedimentos de processos de decisão em que as expectativas dos atores convergem em uma determinada área (KRANSER, 1993). Para Keohane e Nye (1977), os regimes internacionais derivam de acordos voluntários entre atores juridicamente iguais dedicados a maximizar seus interesses e poder. Em um contexto complexo cada vez mais interdependente, cresce o número de áreas em que os regimes seriam relevantes.

A incorporação da dimensão econômica na definição de poder introduzida pelos realistas oferece a percepção da utilidade decrescente do uso da força. O tema da segurança, ao fim da Guerra Fria, perde espaço para a reflexão sobre os regimes de meio ambiente, direitos humanos, entre outros, nas grandes Conferências das Nações Unidas na década de 1990. A interdependência complexa trouxe para o interior do estado novos padrões de interconexões, em que atores domésticos (como entidades subnacionais) passaram a interagir e tratar de questões internacionais em âmbitos como os da integração regional (MARIANO & MARIANO, 2005). Mesmo nos novos temas de segurança, como o terrorismo, os governos locais são chamados a contribuir.

Segundo Fukuyama (1995), o liberalismo econômico retirou o foco sobre os Estados – não sendo mais possível grandes guerras mundiais – e

deu destaque às guerras infraestatais. Ao enfatizar “issues”¹ dentro do Estado, o autor argumenta que democracias liberais consolidadas evitariam guerras entre si a favor dos ganhos econômicos. Huntington (1995), no entanto, enfatiza o caráter ideológico como determinante da permanência dos conflitos. Nesse sentido, as diversidades culturais seriam capazes de explicar melhor a origem das guerras ao invés da natureza da democracia.

Ao criticar a teoria da Paz Democrática, Huntington (1995) redireciona a interpretação do vetor infraestatal *versus* interdependência complexa para o foco das civilizações. A interdependência econômica não teria sido capaz de retirar o contexto anárquico do sistema em que o uso da força é legítimo. Além disso, algumas culturas não se adaptariam bem ao modelo, resultando em democracias imperfeitas. Algumas civilizações seriam, inclusive, incompatíveis com valores democráticos. O autor defende, no entanto, uma terceira onda de democratização, que vem desde a Revolução dos Cravos em Portugal (1974), alcançando, atualmente, o maior número de países democráticos já registrados na história (HUNTINGTON, 1991).

Essa última onda de democratização talvez seja mais um fator que corroborou para a intensificação da atuação internacional dos governos locais nas últimas décadas. Basta analisar os diversos memorandos assinados entre governos locais para observar o intuito desses de difundir o princípio democrático de eleições locais e a participação popular direta. Sustentados pela lógica de que valores democráticos reduzem conflitos infraestatais (FUKUYAMA, 1995) e de que diferenças culturais levam aos choques das civilizações (HUNTINGTON, 1995), Estados Nacionais incentivariam a cooperação cultural entre cidades.

Da mesma forma que vários autores argumentaram contra as ideias de Fukuyama, as de Huntington limitam a capacidade de formular previsões, já que sempre haverá a possibilidade de guerras e ondas reversas contrárias à democratização. Resta saber se essas ondas reversas seriam capazes de retroagir à atuação internacional dos governos locais. O estudo dedicado a

¹ “Issue é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores” RUA, M. d. (1998). Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. d.; CARVALHO, M. I., *O estudo da política: tópicos selecionados*. (p. 231-260). Brasília: Paralelo 15.

esta dissertação tende a demonstrar que dificilmente o Estado Nacional conseguiria reassumir o comando sob as interações internacionais como pressuposta em períodos anteriores. De qualquer modo, deixa-se, aqui, as orientações de Whitehead (2005) sobre a necessidade, na era pós-Guerra Fria, de aprofundar a investigação sobre os níveis subnacionais, como exigem os inúmeros processos de fragmentação que caracterizam esse período.

Ao invés de se buscar previsões sobre o futuro, os construtivistas defendem o exame dos interesses, os aspectos culturais e linguísticos que estão por trás da realidade construída socialmente como produto de fatos históricos. Os interesses e as preferências dos agentes são construídos nos processos de comunicação e demais meios de interação. Estrutura e agentes seriam, assim, elementos coconstitutivos. Apesar de se reconhecer certos limites materiais (físicos), são os valores e as ideias que informam a relação entre os agentes. Os processos de transformações sociais são permanentes, não sendo possível determinar regularidades no tempo (WENDT, 1999).

A ênfase recai, portanto, na capacidade de transformação da realidade, demonstrando que as relações internacionais não podem ser separadas da política doméstica – já que esses dois compõem o mesmo ambiente de interação em que se constrói a sociedade internacional. Todas as formas de atuação são construídas a partir das necessidades criadas por uma sociedade. Logo, a atuação internacional dos governos locais representaria uma demanda da atual sociedade globalizada.

Autores da teoria crítica, como Linklater (2008), chegam a sugerir a criação de uma esfera pública mundial como forma de unificar o doméstico e o internacional. O cosmopolitismo defende algumas concepções de cidadãos pós-nacionais em que novas comunidades políticas são criadas por meio da divisão dos poderes estatais com autoridades maiores e menores, fortalecendo a relação entre o local e o global.

A ideia de uma cidadania mundial teria nascido na Grécia antiga, no século IV, mais como crítica às cidades (*polis*) em declínio do que a favor do desenvolvimento de uma comunidade universal. Após a Segunda Guerra Mundial, os movimentos para fortalecer a responsabilidade coletiva teriam ressurgido em torno de instituições globais apoiadas no forte senso kantiano

de obrigação moral entre os Estados-Membros. Esse tipo de visão só é possível com a existência das fronteiras nacionais – o ponto de partida das relações internacionais estabelecido por Bull (2002). A primazia da política defendida por esse autor indica a ampliação da cultura cosmopolita como um possível futuro para a sociedade internacional – embora ainda estejamos distante dessa realidade.

Duroselle (2000), mestre da escola francesa, defende um equilíbrio entre a esfera política e econômica, negando a primazia das relações econômicas como força de um bloco único. O reconhecimento dos Estados por meio das fronteiras é dado visto como inadequado por esse autor, já que não leva em conta as épocas da história em que as fronteiras não existiam e, principalmente, limitam as soberanias por meio de uma consistência jurídica uniforme que nem sempre representa uma unidade política. Para compreender o mundo atual, é preciso a combinação de métodos que abarquem a política internacional dos Estados (papel dominante de um grupo detentor do poder) e as interações de caráter privado (indivíduos) também presentes nas relações internacionais. Logo, não existe ato na política exterior que não tenha um aspecto de política interna.

As ideias acima chamam atenção para o estabelecimento de níveis de análise. Ao centrar na decisão individual, evidencia-se mais o papel das ideias, a natureza cognitiva do processo de tomada de decisão. Ao olhar para os fatores políticos domésticos, direcionam-se a análise para as estruturas de decisões burocráticas, os seus procedimentos, os grupos de pressão e o jogo de alianças. Já o sistema internacional traz a perspectiva da distribuição de poder entre os estados em que seria possível mensurar o impacto dos diferentes comportamentos.

1.2 Mundo Multicêntrico: a interação micro e macro

Já que as unidades (seja indivíduo ou Estado) e a estrutura (sistema internacional) estão em constante interação e se retroalimentam, o ideal é confrontar os diferentes níveis de análise a fim de evitar o risco de

conclusões enviesadas. Essa interação micro e macro é desenvolvida por Rosenau (1993).

A predominância da perspectiva estatocêntrica deixou de ser condizente com as extensas e rápidas alterações responsáveis pela configuração de uma nova ordem mundial. Segundo Rosenau (1993), três parâmetros traduzem essas transformações. No parâmetro macro, o sistema anárquico passa por uma bifurcação entre Estados e subsistemas multicêntricos. No parâmetro macro-micro, há uma realocação das estruturas de autoridades que interligam as coletividades com os cidadãos. Seria no parâmetro micro que as demandas coletivas ganhariam voz sob novas formas de atuações internacionais (como a dos governos locais).

Precipitada pela crise do Estado, essa realocação das estruturas de autoridades acontece em diferentes direções (Ibid., 1993). Por um lado, há uma orientação da fronteira nacional para dentro do país, fortalecendo os grupos subnacionais. Da mesma forma, há uma tendência de regionalismo ou multilateralismo – a exemplo de organizações supranacionais como a Comunidade Europeia. Por outro lado, há uma movimentação do local para o internacional e do multilateral para as negociações em bloco. Essas múltiplas direções reforçariam as tensões existentes entre dinâmicas de centralização e descentralização – o que evidencia a “turbulência na política mundial”.



Figura 1 – Turbulência na Política Mundial

Fonte: elaboração própria.

O que se observa na figura anterior é o crescimento de elos

(encontros) que ampliam a capacidade dos indivíduos de influenciar o meio internacional, agregando seus comportamentos em resultados coletivos relevantes. Inúmeros fatores têm propiciado a convergência dessas ações, desde o avanço tecnológico das comunicações e dos transportes até a mudança de mentalidade – compartilhada por esses canais propiciados pela globalização. Enquanto os indivíduos perseguirem o desenvolvimento de suas habilidades (ampliação analítica, capacidade de gerar impactos, legitimidade de seus atos), a turbulência nas questões internacionais deve persistir.

Especificamente ao parâmetro micro – foco deste trabalho –, Rosenau (1990) apresenta três tipos genéricos de atores. O primeiro é o cidadão, que faz parte de uma coletividade com capacidade de agregação, mobilização e controle. O segundo representa os líderes dessa coletividade, representados pelas autoridades locais ou mesmo lideranças dos movimentos não governamentais. O terceiro é o ator privado que, de modo independente, tem propensão a realizar ações na arena global com consequências no curso dos eventos. Apesar de esses três atores compartilharem realidades comuns, há diferenças importantes entre eles.

Em relação a seus respectivos papéis, Rosenau (1990) aponta uma variação quanto às habilidades e às orientações de suas ações. O oficial público, por exemplo, age de modo mais consciente e sensível às regras e às necessidades de suas coletividades. Em relação à posição ocupada no processo de interação micro-macro, os líderes locais seriam os que interligariam a base de sustentação do sistema com o nível macro. Isto é, ao circular pelos níveis mais elevados, esses são responsáveis por responder a questões macro do mundo. Tal perspectiva reenfatiza o potencial das autoridades locais de dar sequência ou provocar mudanças no nível macro – inclusive por meio de suas próprias relações internacionais com contrapartes.

As coletividades seriam atores na medida em que possuíssem estruturas com autoridades legítimas e outros mecanismos capazes de sustentar a coerência e a coordenação entre os indivíduos. É graças à manutenção dessas particularidades (que distinguem as coletividades do seu meio externo) que os líderes conseguem agir em nome desses subgrupos. Logo, os governos locais (ou mesmo os órgãos burocráticos na

administração federal) estariam mais próximos desse subgrupo do que da ideia de Estado Nacional (ROSENAU, 1990). Por serem estruturas formais de autoridade do Estado, esses subgrupos apresentam uma hierarquia definida, com tarefas específicas a serem cumpridas, que limitam as suas aspirações e mesmo sua autonomia em prol da coletividade.

Os governos subnacionais, assim como sociedades transnacionais, partidos políticos e agências burocráticas, são classificados por Rosenau (1990) como atores livres de soberania (*sovereignty-free*). Enquanto os Estados, atores condicionados pela soberania (*sovereignty-bounded*), monitoram uma vasta série de *issues* da agenda global que os forçam a dividir seus recursos de poder em inúmeras obrigações, os governos subnacionais teriam condições de concentrar seus esforços em um número seletivo de objetivos. Autores como Hocking (2004) preferem tratar os governos subnacionais como atores mistos na medida em que esses estão condicionados a certa soberania definida na Constituição do país, além da sua capacidade de atuar de forma independente e pontual.

Essa diferenciação na capacidade de tomada de decisão dos dois atores acima remete a distinção proposta por Keohane e Nye (1977) entre sensibilidade e vulnerabilidade. Sensibilidade refere-se a situação prévia do ator exposto a mudanças no sistema internacional, antes de reagir a essas mudanças. Já vulnerabilidade refere-se a quantidade de esforço necessário para superar essas mudanças e restabelecer um equilíbrio. Semelhantemente, Rosenau (1990) sugere que em momentos de menor turbulência no cenário global, os líderes locais teriam maior proeminência no cenário global quando comparado aos outros dois tipos de atores do nível micro. O mesmo pode ser afirmado em relação aos Estados, ou seja, os governos subnacionais são mais sensíveis e vulneráveis às crises internacionais, focando-se a contextos mais específicos da agenda local.

A relação entre os governos locais, os órgãos burocráticos e as autoridades estatais são constantes e, às vezes, tão próximas que se chega a observar uma circulação da elite política entre esses cargos. Assim, antigos secretários municipais e mesmo prefeitos assumem postos de destaque em órgãos federais. No entanto, esse fato não garante um ambiente de cooperação ou rivalidade. Embora sensibilizados ao tema, esses líderes

acabam por preservar suas autonomias e por servir aos interesses finais dos órgãos em que se encontram. Por isso, é comum verificar a mudança de posição desses quando situados nos diferentes órgãos e subgrupos.

A dinâmica no nível macro, bifurcado pela nova ordem pós-internacional, tenderia a favorecer mais os subgrupos – em razão da descentralização e da especialização – do que os Estados, enfraquecidos relativamente. Apesar das diversas limitações de recursos, subgrupos mais homogêneos, comprometidos com as necessidades comuns e aspirações individuais, seriam formados com grande efetividade em seus resultados. Caberia ao Estado o papel de manter uma jurisdição legal adequada e o exercício de supervisão sobre a proliferação desses subgrupos.

A mesma dinâmica que fortalece esses subgrupos poderia ser, entretanto, responsável por fragmentar essa autoridade, erodindo a sua base de consistência. Rosenau (1990), assim como Held (1999), retoma o cenário de um novo medievalismo para representar essa fragmentação do poder atual. Dessa forma, os governos de hoje convivem com “outros atores” da política mundial, semelhantemente à situação na Idade Média em que esses partilhavam a influência com outras associações – a exemplo da organização política universal da Cristandade Ocidental. Todavia, para Bull (2002) só é possível afirmar o aparecimento de uma ordem política neomedieval se o conceito de soberania deixasse de ser aplicado.

Com o objetivo de verificar o grau de penetração dessas “outras associações” na supremacia do Estado sobre o território e seus cidadãos, BULL (2002) elenca cinco dimensões de análise. Primeiro, a integração dos estados demonstrariam uma tendência para o regionalismo baseada na concepção da “paz em parcelas”. Segundo, o surgimento de empresas transnacionais com poderio econômico maior que inúmeros países poderia inspirar uma ameaça para o Sistema de Estado. O que está em análise, aqui, é se o regionalismo e o acesso ao mercado pelas empresas resultariam necessariamente em uma redução do poder dos Estados.

A desintegração dos Estados é um terceiro indicador característico da história recente quando observamos a divisão de “novos Estados” (como a Iugoslávia), ou mesmo movimentos separatistas em Estados consolidados

(como os Bascos na Espanha e os *Québécois* no Canadá). Outra transformação que poderia sugerir a “reencarnação secular da ordem medieval” é a restauração da violência internacional por meio de grupos não estatais (ou privados). Apesar de o moderno sistema de Estado admitir o uso da força apenas por atores soberanos, são notórias ações terroristas em escala global. A diferença entre esses dois casos apresentadas por Bull (2002) é que, enquanto os grupos dissidentes realizam ações em prol de maior autonomia local – não contestando de fato a soberania dos Estados que os englobam –, os terroristas buscam ocupar os órgãos governamentais de seu país e exterminar possíveis ameaças externas.

Por último, a unificação tecnológica representa o instrumento favorável a todas essas manifestações descritas acima. Para Bull (2002), o “encolhimento do mundo” não teria alcançado uma unidade de percepção – ainda que capaz de ampliar a concepção e interação recíproca. As empresas transnacionais tampouco teriam conseguido impor restrições às atividades do Estado. Além disso, substituir a ordem mundial de Estados nem sequer faz parte do interesse dos grupos dissidentes ou terroristas. Ou seja, as ações desses outros grupos não retiraram a utilidade e a viabilidade do conceito de soberania.

É fato que as ações dos subgrupos de hoje (a exemplo dos governos locais) tendem a figurar estruturas de autoridades sobrepostas, semelhantes às do período medieval, que ampliam a interação entre os diferentes povos. Entretanto, a permanência do sistema de Estados evita o contexto de insegurança contínua e difusa da Idade Média, além de agregar, em alguns casos, povos de características comuns. Ainda que se observem estruturas e procedimentos próprios, esses dois mundos não podem ser dissociados.

Enquanto o mundo estatocêntrico é mais baseado em procedimentos formais e preceitos hierárquicos; no mundo multicêntrico, a base das relações entre os atores é mais igualitária, embora mais temporária, específica e suscetível a mudanças (ROSENAU, 1990). Se, por um lado, as relações entre governos locais são mais assimétricas em termos de competências a serem desempenhadas dentro do território nacional; por outro lado, há um menor constrangimento por poderes diferenciados, por autoridades formais ou por instituições estabelecidas.

O mundo multicêntrico é marcado pelo desafio de manutenção e integração dos subsistemas, ao mesmo tempo em que é confrontado por um dilema de autonomia. Autonomia refere-se, aqui, às condições sob as quais o sistema é capaz de suportar responsabilidades, desempenhar tarefas estabelecidas, esforçar-se para alcançar os objetivos inerentes à sua razão de ser (Idem, 1990). Assim, quanto maior é a integração de subsistemas, mais constrangimentos são gerados, o que reduz, em partes, essa autonomia. Todavia, como o modelo de colaboração do mundo multicêntrico é baseado em coalizões situacionais de menor escala, com o desuso de instrumentos coercitivos de força, os constrangimentos criados por essa integração de subsistemas é menor do que se verifica no sistema internacional.

No entanto, os Estados mantêm a capacidade de estabelecer regras que conduzem o sistema internacional (mundo estatocêntrico). Embora aceitem as regras desse sistema e muitas vezes a utilizem, os atores do mundo multicêntrico são capazes de ignorar ou evitar as demandas do Estados, buscando recursos e formas próprias de alcançar seus objetivos. Os Estados podem empregar consideráveis recursos para fixar limites políticos nos quais os atores multicêntricos devem operar (WALTZ, 1979), mas não podem obrigar que esses ajam fora de seus próprios objetivos (ROSENAU, 1990).

Enquanto “issues” de segurança e territorial não ameaçam a rede de soberania do mundo estatocêntrico, os Estados são externos e não constitutivos do modelo multicêntrico. Portanto, os atores multicêntricos são autônomos, mas interagem com os atores soberanos, sejam na competição, na cooperação ou no conflito.

1.3 Institucionalização do Mundo Multicêntrico

A institucionalização do mundo multicêntrico ainda é emergente, com controle difuso de resultados. Os atores do mundo multicêntrico apresentam diferentes orientações dentro desse cenário de intensas contradições, descontinuidades e competições. A relevância de cada ator é determinada por sua autoridade de iniciar e sustentar ações, ao invés de seu *status* legal (ROSENAU, 1990). Compreender a natureza desse mundo multicêntrico é fundamental para o entendimento sobre a “Atuação Global Municipal”. Mesmo sem clareza sobre os aspectos legais, os municípios brasileiros mantêm e ampliam suas ações externas, evidenciando a institucionalização desse processo dentro do País.

O desafio é conseguir estabelecer mecanismos de cogestão global capazes de absorver essa humanidade que se torna, ao mesmo tempo, mais unificada (com tensões) e mais fragmentada (com cooperação). Segundo McLuhan (1971), o progresso tecnológico da informação e da comunicação é capaz de conectar os diferentes povos, criando uma teia de dependências mútuas em direção a uma “aldeia global” na qual todos se preocupariam com a sustentabilidade do planeta Terra. Ainda que não seja possível constatar a ocorrência do argumento anterior, nota-se que a dinâmica global convive e integra as culturas locais, transformando-as e sendo por elas transformada. Nesse sentido, Duarte (1998) afirma que a maior incongruência não está entre o global e o local, mas entre o global e o nacional.

Diferente da imagem de uma “aldeia global”, Brzezinski (1970, apud BULL, 2002) afirma que o contexto descrito acima é mais bem representado pelo conceito de “cidade global” de Von Laue (1969, apud BULL, 2002): “uma rede nervosa, agitada, tensa e fragmentada de relações de interdependência [...] melhor caracterizada pela interação do que pela intimidade”. A ótica da coexistência de dois subsistemas (multicêntrico e estatocêntrico) favorece a compreensão sobre a formação de uma rede global de cidades. Ao mesmo tempo em que possuem peculiaridades próprias, as redes globais são delimitadas por fronteiras dos Estados Nacionais.

1.4 Conclusões Parciais

Ao invés de priorizar uma corrente teórica das relações internacionais, buscou-se aqui interligar os diferentes níveis de análise que corroboram para o entendimento da atuação global dos governos locais. A principal conclusão é que a distinção entre o doméstico e o internacional é marcada pela preexistência dos Estados Nacionais, assim como por demandas temporais da sociedade, próprias de um jogo de cooperação e competição. Para interpretar essa realidade, é preciso um modelo mais interativo que absorva as diferentes camadas de poder, com a convivência desses dois mundos distintos (estatocêntrico e multicêntrico), de estruturas e procedimentos próprios, mas não dissociados.

Os governos subnacionais, apesar de cumprirem um papel de elo e interação micro-macro, fazem parte do mundo multicêntrico. Logo, as relações internacionais desses atores apresentam características diferentes dos Estados, sobretudo em termos de política externa. Assim como o mundo multicêntrico encontra-se em processo de institucionalização emergente, as relações internacionais dos municípios brasileiros cada vez mais se inserem na dinâmica nacional e global.

CAPÍTULO 2 – AS CIDADES NA POLÍTICA GLOBAL

Nos primórdios da história, o mundo era caracterizado por um sistema multicêntrico diferente do que vivemos atualmente. Os centros de poder eram fragmentados por grandes distâncias, amplificadas pela baixa tecnologia e densidade demográfica da época. A evolução da concepção do Estado, junto ao crescimento dos dois fatores anteriores, foi substituindo aos poucos essa realidade por um sistema estatocêntrico. Ao longo desse tempo, as cidades sofreram ciclos de fortalecimento e de perda do poder.

Desde a crise do Estado no final do século XX, o que se observa é uma nova onda de crescimento da democracia local, com a devida descentralização de poderes. A compreensão dessa antiga competição entre poderes centrais e poderes locais é essencial para a análise da inserção atual dos governos locais no cenário internacional. Dentro dessa evolução histórica, o conceito de globalização ganhará espaço para ser devidamente parametrizado no tempo. Essa linha argumentativa foi construída por Held (1999) para se chegar ao conceito de política global.

Antes de dar início a essa discussão, é válido esclarecer que o termo global,² adotado ao longo da dissertação, é distinto de universal, na medida em que as interconexões não são experimentadas por todos indivíduos e comunidades na mesma extensão ou no mesmo sentido. Global, portanto, não é uma estratégia de se encampar a todos, buscando um denominador comum, mas sim um agenciamento de particularidades inerentes a cada espaço e a cada cultura (DUARTE, 1998). A atuação global significa, portanto, que as localidades têm gradualmente tornadas imersas e funcionalmente parte de uma plataforma maior de transformações e fluxos.

Conforme defendido por Bull (2002), a transnacionalização não substitui o papel primordial dos Estados Nacionais, sendo esses, muitas vezes, os próprios arquitetos da globalização (CERVO, 2008). Porém, é importante perceber que essa unidade política não é a única na história do

² Autores como Rosenau (1990, p. 35) diferenciam global de internacional. Enquanto este último se limitaria à atuação dos Estados, o primeiro seria utilizado para indivíduos, mercadorias e ideias. Por vezes, utilizaremos esses termos como sinônimos, abrangendo aqui os dois grupos. Como os conceitos teóricos são pouco utilizados na prática, é conveniente a flexibilidade de escolha por um deles, dependendo do enfoque dos capítulos.

mundo. Ao mesmo tempo em que o Estado perde poder relativo nas relações internacionais, ele ganha maior influência por meio da atuação internacional de seus governos locais.

2.1 Evolução do Papel das Cidades na Globalização

Segundo Held (1999), a globalização reflete uma percepção geral de que o mundo está sendo moldado rapidamente por forças econômicas e tecnológicas em um espaço social comum. O declínio da autoridade dos Estados é compensado, nesse contexto, pela difusão crescente da autoridade para outras instituições e organizações, como os órgãos locais e regionais (STRANGE, 1996). Globalização pode ser compreendida, assim, como uma linha contínua do local para o global. Em uma ponta desse *continuum* estariam as relações sociais e econômicas organizadas em um local e/ou com base nacional. Na outra, estariam as relações que se cristalizam em escala regional e/ou global.³

O conceito de globalização compreende um esticamento das relações sociais, políticas e econômicas, além das fronteiras nacionais, de modo que eventos em uma região do mundo podem gerar profundas consequências na vida de indivíduos e de comunidades em outras partes do globo (HELD; MCGREW, 1999). Essas interconexões não estariam ocorrendo de modo ocasional. Elas são frutos da maior difusão de ideias, de recursos, de informações geradas pela intensificação das interações ao longo dos anos.

O primeiro espaço propício ao fortalecimento das interações se deu no período de desenvolvimento das civilizações e de formação das cidades – que coincide com o início do emprego de metais por volta de 6000 a.C., com auge em 2000 a.C. Com a expansão dos grandes Impérios, a extensão das relações aos poucos vai deixando as fronteiras ainda indeterminadas desses territórios e passa a ser intercivilizatória, concentrando-se na região Eurásia.

³ A ideia de que cada país porta concomitantemente características locais e regionais é expressa por Santos (1997) ao evidenciar a necessidade de pesquisa sobre quais elementos são estritamente locais e como cada região exerce o seu papel no contexto globalizado.

A intensidade dessas relações era transitória – atenuando-se na medida em que se aumentavam as distâncias entre as civilizações.

No caso grego, o padrão urbano da civilização clássica (800 e 500 a.C) não chegava a formar uma condição unitária, mas sim várias cidades-estados com linguagem e demais padrões uniformes que ultrapassavam os limites locais – criando a identidade helênica. Esses centros políticos (*polis*) começaram a organizar os que viviam dentro e fora dos muros, dando direito à parte da comunidade de expressar opiniões em questões de guerra (com a formação de ligas militares de cidades) e de paz (desenvolvimento da diplomacia).

Será o cristianismo que permitirá a unidade política na formação do Estado Medieval. Apesar da presença do Imperador, havia uma fragmentação do poder central – originada ora pela autoridade da Igreja, ora pela disseminação de aristocracias locais (nobreza) em seus pequenos agregados. Para Held (1999), esses Impérios eram legislados, mas não governados, já que havia um domínio limitado no espaço social e geográfico, com deficiente gestão administrativa. Apesar da considerável intensidade de poder político nessa época, a extensão da autoridade política era restrita. A trama de poderes sobrepostos se tornaria ainda mais complexa com a emergência da burguesia dentro das cidades.

Até o final do primeiro milênio, as civilizações humanas haviam se desenvolvido de modo relativamente isolado – mundos distintos mantinham separadas as antigas civilizações (chinesa, japonesa, islâmica). A institucionalização das interações políticas, em termos de regras e de autoridades regulares, era difícil de se estabelecer. O interesse pelo comércio foi o grande motivador de canais de interação entre as civilizações e de transferência de tecnologia. O movimento das cruzadas religiosas, do início do segundo Milênio, foi responsável por expandir ainda mais as rotas comerciais.

O contexto de emprego difuso de poder e de insegurança ocasionado pelas guerras dá ensejo à formação dos Estados absolutistas. As pequenas unidades políticas são absorvidas por fortes estruturas de poder capazes i) de legislar sobre as comarcas unificadas – reafirmação do princípio da territorialidade; ii) de garantir o monopólio sobre as forças militares; e iii) de

desenvolver instituições diplomáticas. Aos poucos, tais características da emergente sociedade de Estados europeus se transformam em atributos presentes em todo o mundo. Há uma perda de autonomia dos órgãos locais em um duplo processo de concentração e de centralização ocorrido de modo simultâneo em inúmeros territórios:

Por concentração, entende-se aquele processo pelo qual os poderes através dos quais se exerce a soberania – o poder de ditar leis válidas para toda a coletividade, o poder jurisdicional, o poder de usar a força no interior e no exterior com exclusividade, enfim o poder de impor tributos – são atribuídos de direito ao soberano pelos legistas e exercidos de fato pelo rei e pelos funcionários dele diretamente dependentes. Por centralização, entende-se o processo de eliminação ou de exautoração de ordenamentos jurídicos inferiores, como as cidades, as corporações, as sociedades particulares, que apenas sobrevivem não mais como ordenamentos originários e autônomos, mas como ordenamentos derivados de uma autorização ou da tolerância do poder central. (BOBBIO, 1995, p. 115).

Os fluxos de mercadorias são ampliados graças ao acúmulo de capitais nos Estados Absolutistas e passam a ser definidos pelas grandes companhias de comércio. Instauram-se, assim, novas formas de globalização econômica – desde o transporte de escravos até a distribuição dos produtos manufaturados. A evolução das instituições bancárias internacionais passam a favorecer o fluxo de investimentos das metrópoles para as colônias. Aos poucos, notam-se o crescimento e a predominância do Ocidente, própria da aquisição de recursos, e o desenvolvimento de tecnologias superiores às demais civilizações – originárias, por vezes, de adaptações de tecnologias de outras partes do globo. A expansão Europeia, no entanto, não era verdadeiramente global, concentrando-se mais nas Américas e na Oceania.

Por meio do Tratado de Paz de Westphalia, estabelece-se o sistema internacional com leis que regulamentam o comportamento dos Estados de 1648 a 1945 – embora para alguns autores esse modelo permaneça até hoje. O caráter monopolista do Estado na esfera pública faz com que os interlocutores deixem de ser as categorias sociais, alcançando diretamente os indivíduos. Esse princípio de individualismo marca o prelúdio do Estado

Moderno Liberal. A Revolução Inglesa,⁴ ao conseguir limitar o poder do monarca sobre as prerrogativas do Parlamento, representou a primeira manifestação de que o Estado Absolutista entraria em crise. A regulamentação econômica, desfavorável à consolidação e ao acúmulo de capitais, tornou-se um empecilho para a expansão do capitalismo, além das fronteiras nacionais – o que acionou o gatilho dessa crise.

A independência dos Estados Unidos em 1776, atrelada à implantação posterior do modelo federalista (1787), ofereceu um novo arranjo político que possibilitou, concomitantemente, a concentração (para minimizar a instabilidade e a fragilidade) e a descentralização, valorizando a autonomia local. A Revolução Francesa, em 1789, consolidou essa nova fase do Estado Moderno em que a soberania popular passa a ser, na essência, a titular do poder constituinte. Desde o início do século XIX, campanhas contrárias ao tráfico internacional de escravos abriram novas oportunidades de migrações europeias para a América. Em meados do século XIX, indivíduos, religiões, flora e fauna, micróbios europeus haviam alterado o continente americano – o que demonstra uma globalização no âmbito demográfico, ambiental e epidemiológico (HELD; MCGREW, 1999).

Os avanços na infraestrutura de interação e de controle criaram, progressivamente, condições para o surgimento de um novo padrão de globalização não territorial. A União Internacional de Telégrafo (1865) foi a primeira organização com a proposta de sincronizar as atividades por meio de regimes internacionais. O crescente aparecimento de organizações multilaterais de regulação das interações econômica e sociais forçaram a adoção do padrão de conduta europeu. A consolidação desse processo se daria finalmente com o surgimento das Nações Unidas e com a descolonização do fim da Segunda Guerra Mundial até o colapso da União Soviética.

Nesse período, a crise do Estado de bem-estar chamou a atenção para a situação de ingovernabilidade, estando os governos inaptos para resolver os novos dilemas ocasionados pela globalização. Com o aparecimento das grandes multinacionais, os Estados Nacionais perderam parcela significativa do poder de ditar políticas macroeconômicas. No âmbito

⁴ Início com a Revolução Puritana de 1640 e término com a Revolução Gloriosa de 1688.

local, criou-se a crença de que as organizações da sociedade civil eram mais eficientes na promoção do bem público. Em pouco tempo, percebeu-se que tais argumentos constituíam uma falácia. Um novo paradigma ressurgiu com o repasse de responsabilidades para os governos subnacionais, somado a capacidade dos Estados Nacionais de construir uma competitividade sistêmica global. O Estado logístico supõe o equilíbrio entre o modelo de inserção liberal desenfreada e o modelo de desenvolvimento nacionalista do Estado Social (Saraiva, 2004).

Boaventura de Sousa Santos (1999) vai ainda além na construção desse novo paradigma e pressupõe um “Estado-novíssimo-movimento-social”. Dentro dessa concepção, uma nova forma de organização política seria criada, tendo o Estado o papel de articulador e integrador de um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais, locais e globais. Nesse sentido, os governos locais contribuiriam para a promoção de elos de interação.

O atual sistema internacional seria conflagrado, portanto, por dinâmicas variadas dessa coexistência de poderes em diferentes níveis. Mais do que a sobreposição de uma autoridade, a tendência atual é a ampliação da negociação próprio de um ambiente democrático.

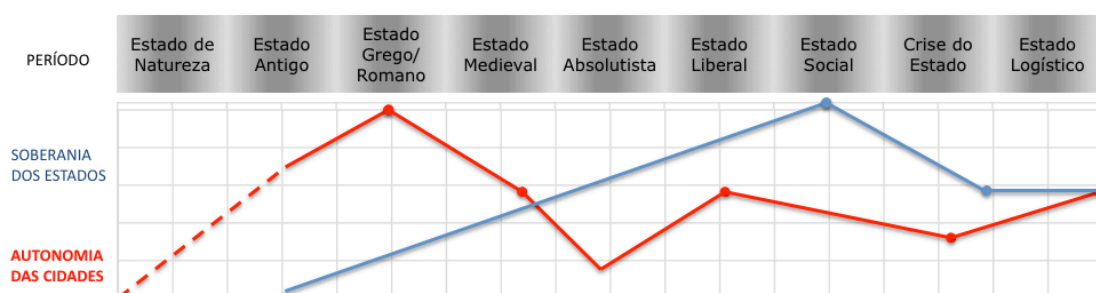


Figura 2 – Ondas de Soberania Estatal e Autonomia Local

Fonte: elaboração própria.

2.2 Política Global

O conceito de política global, segundo Held (1999), reforça a noção de intensificação do tempo e prolongamento das dimensões de espaço pela globalização, que resulta em consequências locais simultâneas e vice-versa. Ou seja, o alargamento das relações políticas por meio desse tempo e espaço, com a extensão do poder político além das fronteiras nacionais, traz ramificações globais para as decisões e atividades assumidas nas cidades. Verifica-se, assim, um aprofundamento do impacto dessas políticas globais, que permeia, com grande intensidade, as condições sociais e as percepções cognitivas das políticas comunitárias.

Ao comparar a dimensão temporal-espacial ao longo da história, Held (1999) analisa quatro parâmetros que indicam a amplitude da globalização: extensão, intensidade, velocidade e impacto do local ao global. Quanto à extensão, o mundo contemporâneo (a partir de 1945) se distinguiria pela emergência de uma ordem global, com regionalização das políticas e das negociações inter-regionais. A intensidade com que se multiplicam acordos e se constroem redes (formais e informais), por sua vez, encontra-se em um nível sem precedentes. A velocidade das interações já se dá em tempo real e com forte impacto em diferentes locais.

Quanto a este último parâmetro – o impacto da globalização sobre o comportamento dos atores multicêntricos –, Held (1999, apud BUENO, 2010) apresenta quatro tipos. O impacto decisional refere-se à influência das forças e condições globais sobre a análise individual de custos e benefícios relacionados à tomada de decisão no campo político, econômico e ambiental. O impacto institucional reflete os efeitos da globalização nos canais de interação, que viabilizam ou constroem a escala de preferências dos diversos atores internacionais. O impacto distributivo determina a configuração das forças sociais, possibilitando mudanças nos arranjos de poder e estabelecendo grupos mais vulneráveis à globalização. Já os impactos estruturais significam fluxos globais que condicionam os padrões domésticos de organização social e o comportamento político e econômico. Neste último, propõe-se a erosão da tradicional distinção entre doméstico e internacional, defende-se a difusão do poder e da autoridade política e

questiona-se a capacidade de os Estados Nacionais lidarem com questões ambientais.

Outras quatro dimensões retratariam a forma de organizar a globalização: infraestrutura, institucionalização, estratificação e modelos de interação. A infraestrutura refere-se a uma combinação de facilidades físicas, legais, simbólicas criadas para possibilitar a amplitude alcançada em tempos atuais. A institucionalização significa padrões de regularização das interações nas práticas e nas operações dos agentes (indivíduos, coletividades, Estados), tendo capacidade de reprodução ao longo do espaço e do tempo (HELD, 1999). A estratificação traz a hierarquia social e a irregular distribuição espacial que determinam o nível de controle e dominação global – preexistindo a distinção entre as comunidades do Norte e as do Sul. O modo de interação, por sua vez, reflete a possibilidade de coerção, cooperação, competição, conflito etc.

Held (1999) apresenta, ainda, as concepções de desterritorialização e a reterritorialização dos espaços social, político e econômico. A ideia é que, com o alargamento da amplitude de ação, os temas não sejam primariamente ou unicamente organizados com bases territoriais. Em contraponto, a globalização reforça novas formas de localização, nacionalização e regionalismo das sociedades. Consequentemente, há uma permanente estruturação e reestruturação das relações de poder a distância. A localização do global faz parte desse conceito de reterritorialização e evidencia que a globalização deve ser compreendida não apenas no nível de macroprocesso, mas também em suas múltiplas localidades.

A noção de política global desafia, portanto, a distinção entre o doméstico e o internacional. Essa tendência pode ser exemplificada pela crescente diluição das normas internacionais nas normas internas, gerando inúmeras obrigações nas legislações municipais. Para Cox(1990), a globalização transforma internamente as bases da autoridade estatal e produz uma ordem mundial pós-westfaliana, em vários níveis, na qual o Estado Nacional continua a ter importância, mas apenas como um dentre vários níveis de autoridade. Dessa forma, outros atores podem adquirir novas atribuições dentro do sistema internacional. Porém, isso não é capaz de afastar os Estados Nacionais do centro do palco internacional.

Aldecoa e Keating (2000) reforçam esse entendimento de que a globalização e o auge dos regimes transnacionais, especialmente as áreas de comércio regional, diluíram a distinção entre assuntos domésticos e externos. Da mesma maneira, esses transformaram a divisão de responsabilidades entre o Estado e os governos locais. Segundo Nye (2002), em vez de imaginar um governo mundial hierárquico, devemos conceber redes de governança que se entrecruzem e coexistam com um mundo formalmente dividido em Estados soberanos. O conceito de governança é descrito por Rosenau (2005) como:

Atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Governança global, por sua vez, é descrita por Inoue (2009) como o conjunto de atividades apoiadas em objetivos comuns (ROSENAU; CZEMPIEL, 2005), incluindo o estabelecimento de sistemas de ordenação, ou instituições sociais (regras e procedimentos, políticas e programas de ação), que guiam práticas sociais (YOUNG, 2000) em uma escala global, ou arranjos de políticas por meio dos níveis local, nacional, regional e global, remetendo à fragmentação da autoridade política entre atores governamentais e não governamentais. Enquanto a governança global refere-se à coordenação entre os atores (entre eles os governos locais) em agendas de interesse coletivo, a política global refere-se ao contexto mais amplo dessa interação. Sendo assim, governança global é apenas um dos eixos de atuação dos governos locais.

2.3 Amplitude da Globalização nas Cidades

O modo acelerado com que se desenvolvem os regimes internacionais tem incrementado o processo de institucionalização da política global (YOUNG, 1989). Esse tipo de institucionalização não é um fenômeno do século XX, mas certamente se intensificou depois da Segunda Guerra Mundial, apresentando uma extraordinária expansão em tempos atuais. O grau de desenvolvimento desse processo é diferente em cada país e se torna ainda mais díspar nas localidades dentro de um mesmo país.

A ampliação do impacto global na maioria das cidades tem significado uma internacionalização do setor econômico urbano que se expande rapidamente e impõe novos critérios para as atividades e resultados econômicos. As corporações mundiais têm uma geografia global, mas não estão instaladas em todas as partes do globo. Ao contrário, elas apresentam espaços bem definidos e estruturados (presença de densa infraestrutura de comunicação, logística, financeira etc.). A globalização nas cidades é evidenciada, portanto, por processos econômicos, a exemplo da atuação das corporações transnacionais, a provisão de serviços financeiros internacionais (como bancos e seguradoras), o custo de vida, a quantidade de bilionários residentes no local, o volume de turistas estrangeiros anuais e a movimentação nas bolsas de valores.

Se por um lado há uma homogeneização quanto às normas estabelecidas para atravessar as fronteiras nacionais; por outro lado, há uma grande diferenciação dentro das fronteiras (SASSEN, 1991), seja na comparação entre os municípios ou entre seus bairros. A aceleração desses desequilíbrios pela globalização nem sempre é negativa. Observa-se, por exemplo, a riqueza da diversidade étnica promovida pelo intenso processo de imigração. A desterritorialização de culturas das diversas partes do globo e sua respectiva reterritorialização, sobretudo nos grandes centros urbanos, criam novas dinâmicas que reforçam o processo cíclico de localização da globalização.

Nesse sentido, inúmeros indicadores culturais e políticos podem ser usados para indicar o grau de globalização das cidades. Quanto ao primeiro, podemos destacar a presença de instituições culturais renomeadas (museus,

teatros), de locais de peregrinação (como as religiosas – a Roma e a Jerusalém), de forte comunidade esportiva (como o time do Barcelona, os centros olímpicos), de diversas mídias de alcance internacional (BBC, The New York Times), de cenários cinematográficos ou locais descritos em publicações de relevância internacional.

Já em relação à postura política, é possível avaliar a capacidade da autoridade local de influenciar ou sediar grandes eventos internacionais. A presença de escritórios de organizações internacionais na cidade demonstra, por exemplo, o interesse por esse local, facilitando a articulação política com outras regiões. A intensa aglomeração nos centros metropolitanos chama atenção, ainda, para as infraestruturas disponibilizadas. Os sistemas de transportes de massa integrados aos canais de chegada à cidade – como aeroportos, rodovias, ferrovias e portos – indicam a capacidade de receber indivíduos e de escoamento da produção. A infraestrutura de comunicação, como a qualidade do acesso à internet, os modernos serviços de telefonia e as tecnologias das mídias locais demonstram a velocidade da transmissão de informação.

O grau de complexidade de serviços de saúde, a qualidade da educação profissional e as alternativas de lazer são avaliados ainda pelos diretores das transnacionais no momento de implantar seus negócios no local. Isso porque muitos desses profissionais viverão com sua família nesse ambiente. Outro indicador relevante para a localização da globalização é o grau de liberdade e de participação nas tomadas de decisões locais. Os fatores políticos, conforme observado acima, são determinantes primários para o aprofundamento da globalização de uma cidade – o que impõe a maior participação dos governos locais no contexto global.

2.4 Cidades Globais

Prevalece ao longo desta dissertação uma abordagem mais generalista e sintética, na forma de uma compilação de reflexões diversas sobre o papel das cidades no contexto globalizado. Dentro desse contexto, a presente sessão se propõe a um breve resgate da procedência do conceito

de Cidades Globais.⁵ Conceber a cidade além de seu aglomerado urbano implica reorientações das políticas locais e, por vezes, de políticas regionais e nacionais.

Sassen (2000) afirma que essa terminologia tem sido empregada para demonstrar que a globalização pode ser desmontada em termos de uma estratégia local, em que o processo global se materializa, e as conexões são entrelaçadas. A aplicação originária do conceito, entretanto, se restringe a uma região economicamente preponderante do Estado-Nação, conectada a outras cidades do mundo (GEDDES, 1915). Segundo Friedmann (1982), cidades globais correspondem aos centros controladores da economia global e estão atreladas à emergência do sistema global de relações econômicas. No contexto da divisão internacional do trabalho, as atividades econômicas dessas cidades se concentrariam no setor de serviços especializados e de alta tecnologia. (SASSEN, 2000; LEVY, 1997; MARQUES & TORRES, 1997).

A nova rede global teria as metrópoles (a exemplo de Londres, Nova Iorque e Tóquio) como os principais articuladores e motores do desenvolvimento econômico (BORJA; CASTELLS, 1996). A habilidade de participação de um país nas atividades globais seria influenciada, assim, pelo ambiente metropolitano. Dentro dessa lógica, a atual evidência do Brasil no cenário internacional estaria diretamente associada a particularidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

O que se observa é que a definição padrão de “cidades globais” analisa esse contexto como mera consequência da rede financeira, econômica e comercial do mundo. A vontade política, própria dos governos locais, de autoinserção, por vezes, é desconsiderada. No entanto, cidades como o Rio de Janeiro seguem um planejamento estratégico voltado à competitividade na atração de investimentos externos, com promoção de uma imagem positiva para o mundo e parcerias público-privadas. (BORJA; CASTELLS, 1996; ARANTES. O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E., 2000).

Desde a época de Hall (1966), já havia uma concepção mais ampla que abarcava a influência das Cidades Globais como centros educacionais, culturais, tecnológicos, com atividades profissionais avançadas na Medicina,

⁵ Um conceito não é apenas um instrumento de um discurso, mas é, sobretudo, ponto de referência de uma prática (MARTINS, J., 1997. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus.

no Direito, com acúmulo de informação e difusão da mídia de massa. Ao invés de privilegiar as interferências verticais da globalização sobre o território da metrópole, Santos (1997) dá relevância à horizontalidade das relações sociais locais que decorrem no tempo histórico. Beaverstock (2002) destaca ainda as relações dentro das redes das Cidades Globais, mantidas por atores públicos (cidades, Estado) e por atores privados (firmas, setores), com fluxo de pessoas, bens, capitais e ideias. King (1995) também reforça esse argumento ao afirmar o local como um dos determinantes principais na competitividade global.

Mesmo essas perspectivas mais amplas de cidades globais restringem o conceito a um número pequeno de cidades, geralmente centros de decisões políticas e econômicas. O emprego desse conceito demonstra-se inadequado para os objetivos da dissertação, principalmente por deixar de fora a competitividade das cidades pequenas – o que representa 90% do total de municípios no Brasil. Ademais, essa literatura base geralmente ignora arranjos políticos como o modelo federativo – característica marcante no contexto deste País.

2.5 Conclusões parciais

A política global, em suma, é caracterizada pela ampliação dos canais de interação (com institucionalização destes), pela multiplicação dos temas (com o fim da distinção entre “low politics” e “high politics”), pela vinculação do doméstico com o internacional (com sobreposição das autoridades políticas) e pela reterritorialização da globalização (ampliando o impacto nas cidades).

Ao longo desse processo de ampliação das interações, o modelo de democracia liberal se cristalizou na maioria dos países, mas o grau de descentralização interno é ainda muito díspar. Os direitos dos cidadãos para as questões internas muitas vezes são acompanhados por uma negação da atuação destes em questões externas (HELD; MCGREW, 1999). Todavia, essa distinção entre o interno e o externo não deverá permanecer, já que a globalização tem encorajado o crescimento das políticas globais.

O conceito de política global é adequado para aprofundar o estudo sobre a atuação internacional dos governos locais. É preciso, porém, avançar a produção de conceitos capazes de traduzir as peculiaridades dos municípios brasileiros. Dentro desse contexto, o que se observa é que as contribuições internacionais dos referidos entes, na República Federativa do Brasil, é maior do que a literatura contemporânea tende a demonstrar.

CAPÍTULO 3 – ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL

A fim de imprimir a vontade política dos governos subnacionais nos fenômenos globais, a terminologia paradiplomacia foi concebida. Tal abordagem parte do mesmo método de análise utilizado para compreender a política externa empreendida pelos Estados Nacionais. Apesar da terminologia ter se afirmado como um subcampo dentro das Relações Internacionais, ela não é a mais apropriada para retratar as diferentes políticas dos governos locais brasileiros de inserção internacional.

Mais amplo do que a noção de uma diplomacia paralela, a noção de atuação global municipal possui uma lógica própria, distinta do sistema estatocêntrico. No caso brasileiro, estados e municípios são agentes estatais (entes autônomos da República Federativa do Brasil) que representam o País (formalmente ou informalmente) em organismos internacionais e em negociações bilaterais, sem constituir parte da política externa.

O objetivo a seguir é qualificar e conceituar esse ambiente de interação global dos Municípios brasileiros. A observação sobre a prática nacional, como método de construção lógica de argumentos, afasta qualquer pretensão de uma teoria universal. Cervo (2008) está correto em afirmar que as explicações universais são forjadas na medida em que estão ligadas a interesses, valores e padrões de condutas originários de um país ou grupo de países onde elas são úteis. Os conceitos, ao contrário, expõem raízes nacionais e regionais e recusam manter um alcance de explicação universal.

Conforme visto no capítulo anterior, os desequilíbrios gerados pela globalização criam um cenário desigual dentro do país, sendo possível identificar diferentes graus de atuação global. Esse caráter reflete algumas distinções entre a inserção internacional dos municípios brasileiros e as relações internacionais da União, que serão expostas ao final do capítulo.

3.1 Paradiplomacia

Uma das primeiras concepções teóricas que aborda o objeto desta dissertação na sua dimensão política é a paradiplomacia. Lessa (2002) relata que tal expressão, embora já aparecesse de forma casual no início dos anos 1980, foi introduzida ao centro do debate acadêmico pelo basco Soldatos (1990). O conceito paradiplomacia era utilizado para designar as atividades diplomáticas desenvolvidas entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes Estados Nacionais. Prieto (1999) aprofunda esse conceito como o

engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc* com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o fim de promover questões socioeconômicas e culturais, assim como qualquer outra dimensão externa de suas competências constitucionais.

Dentro desses conceitos, o termo protodiplomacia é indicado para os casos em que se observa uma tendência ao separatismo. A região basca na Espanha, assim como outras regiões no mundo, utilizariam da inserção internacional para reafirmar uma identidade própria. Lessa (2002) afirma, portanto, que a paradiplomacia tanto pode ser desenvolvida de forma coordenada e complementar à diplomacia conduzida pelo governo central, como também pode estar em conflito ou em competição com a diplomacia tradicional.

Em direção semelhante, Hill (2003) defende que é necessário que aceitemos a concepção de que existem outros atores além do Estado que estão em competição direta com o seu próprio governo, constituindo uma zona fronteira estreita e enfumaçada. Entre esses atores estariam as unidades subnacionais, que têm a capacidade de influenciar o governo, assim como criar sua própria rede internacional. Exemplos podem ser observados na história: Quebec com a valorização da Francofônia, Flórida com a aproximação das relações com Cuba, e a Califórnia a favor da imigração mexicana e das propostas ambientais de Kyoto. Segundo o autor, a atuação internacional dos governos locais teria um baixo poder de

influência na política externa conduzida pelo governo central, mas responderia a um importante papel de conscientização da sociedade civil.

No caso brasileiro, canais abertos dentro dos Ministérios Federais têm ampliado um pouco mais essa influência municipal nas questões internacionais. Sobre esse assunto, Saraiva (2006) elucida que a “high politics”, encaminhada pela diplomacia estatal clássica do Itamaraty, aceita e acata, mas também reage e convive de forma cooperativa com a diversidade da “low politics”, espaço natural dos entes subnacionais. Apesar de a protoparadiplomacia não se configurar como uma realidade de nosso País, o conflito federativo é algo comum em vários temas. Manaus, por exemplo, defendeu a incorporação da modalidade de Redução de Emissões pelo Desmatamento em Países em Desenvolvimento (Redd) em um momento em que o Itamaraty ainda negava tal aspiração dentro da política de mudanças climáticas.

O conceito paradiplomacia carrega em si padrões e interesses de outros países em que foi concebido. Por vezes, o termo traz imprecisões que confundem a interpretação na realidade brasileira. Ao tentar se assemelhar com a política externa (relações mantidas com Estados estrangeiros pelo Presidente da República ou representantes diplomáticos), esse tipo de prática é julgado como ilegal frente à Constituição Federal de 1988. Quando substituída pelo conceito de política externa federativa (RODRIGUES, 2004), ora se especificam apenas as ações nas quais os governos locais atuam alinhados com o Estado Nacional, ora se retrata uma posição hierárquica em desvantagem que não traduz a autonomia dos entes federativos em suas competências.

A paradiplomacia tem sido utilizada ainda para expressar qualquer tipo de ação internacional que não envolve os Estados Nacionais – o que a confunde com as atividades transnacionais. Por mais semelhantes que sejam as relações internacionais dos municípios brasileiros com a dos Estados Federativos, há particularidades importantes a serem observadas em cada um desse dois grupos de atores.

Por todas as razões elencadas acima, é necessário construirmos tipologias próprias, mais condizentes com a história dos municípios do nosso País. A terminologia paradiplomacia se mantém relevante para um debate

com escolas de outros países e serve de inspiração para essas reflexões iniciais. Da mesma forma, o conceito de política global e suas ramificações (como cidade global) serão trabalhados de modo a possibilitar o alcance de uma abordagem mais condizente com a “Atuação Global Municipal”.

3.2 Globalização a Partir do Local

Embora distinta, a atuação municipal não pode ser dissociada das relações internacionais conduzidas no âmbito federal – elemento positivo do termo política externa federativa. Da mesma forma, não se pode ignorar as dinâmicas internacionais já presentes no território. Nesse sentido, a abordagem a ser construída deve possuir dosagens equilibradas dos dois sistemas (estatocêntrico e multicêntrico) de modo a representar o contexto da “Globalização a Partir do Local”.

A contrário de uma escolha meramente subjetiva, a opção do “**local**” como nível de análise em relações internacionais é fundamentada por teorias de desenvolvimento humano. Fischer (1994) defende que é na escala local que melhor se exprimem os benefícios das relações horizontais entre os agentes. Pecquer (2006) salienta que o local não é apenas um legítimo âmbito de ação econômica, mas também um nível crucial de adaptação ao global, uma modalidade central da regulação do capitalismo contemporâneo. A percepção de que atores internacionais encontram-se localizados dentro de um território onde está estruturada a produção econômica, onde as decisões são tomadas e as políticas são implementadas é a base dessa abordagem.

Segundo Santos (1986), todo conhecimento é local, já que se constitui ao redor de temas que, em um dado momento, são adaptados por grupos sociais como projetos de vidas locais, sejam eles reconstituir a história de um lugar, manter um espaço verde, montar um computador adequado às necessidades locais, fazer baixar a taxa de mortalidade infantil. Simultaneamente, a ciência do paradigma emergente é total já que estimula teorias e conceitos a serem utilizados fora do seu conceito original. Logo, mesmo que a abordagem aqui desenvolvida pretenda explicar apenas

particularidades da atuação internacional dos municípios brasileiros, é possível aplicar esse conhecimento para outros níveis de análise das relações internacionais.

Uma das contribuições da ótica local para o sistema estatocêntrico é, por exemplo, compreender que as capacidades locais são variáveis determinantes para se analisar as assimetrias entre Estados Nacionais. Nesse sentido, pode-se afirmar que o grau de influência de um Estado no contexto globalizado depende do somatório das capacidades locais de interagir com parceiros externamente. Em outras palavras, o poder de barganha de um Estado seria maior quanto mais desenvolvido fosse a capacidade de interação internacional de suas localidades. Dessa forma, Estados cujas localidades apresentam fortes relações entre si possuem maior influência recíproca. Esse argumento merece aprofundamento no que tange à balança de poder e à interdependência no sistema internacional. Como a abordagem defendida se foca nos impactos locais, deixo essas contribuições para estudos futuros.

A preferência pelo enfoque local exige a desmistificação de um argumento frequente no “mainstream” de relações internacionais de que a análise sistêmica é capaz de explicar o maior número de aspectos relevantes do comportamento mundial (WALTZ, 1979) e, por isso, deve ser priorizada. Conforme Rosenau (1990), ao tratar o nível micro como uma constante – como se as habilidades e as orientações dos indivíduos não fossem afetadas pelas grandes transformações tecnológicas –, os analistas perdem de vista elementos-chave da política global. Daí a necessidade de uma análise de multicamada para compreender o cenário internacional.

O espaço do local é demarcado nesta dissertação pelas cidades. Segundo Duarte (1998), essas são estruturas básicas de agenciamento do território nacional em que se desenvolvem as relações sociais e onde estas adquirem caráter político. Nos municípios, há tanto interações públicas (governos locais) quanto ações privadas (empresa e sociedade organizada) de caráter global. Por vezes, os entes estaduais (governos regionais) são incluídos nessa classificação de governos locais por terem competências nas áreas metropolitanas.

O termo “**a partir**” reconhece a impossibilidade de desvincular as

interações dos atores locais (por mais autônomas que sejam) da atuação dos demais atores. Todavia, traz a percepção de que o território é o espaço ideal para pactuar as relações entre os diferentes atores. O desafio de se encontrar mecanismos eficientes de articulação do local ao global se mantém nesse modelo. Para tal, endossa-se o maior protagonismo dos governos locais, como atores legítimos e capazes de conectar o micro ao macro (ou seja, as necessidades da população aos organismos multilaterais), em prol da geração de bens públicos à humanidade.

Ao defender a ação internacional desde o governo local, Garesche (2007) enfatiza que a aceitação das colaborações multicamadas abre novas fronteiras para autoridades locais exercerem pressão política no cenário global. Reunidos na organização mundial Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), prefeitos clamam por maior participação nas negociações sobre os regimes internacionais (a exemplo das Mudanças Climáticas) e pelo direcionamento de recursos das agências internacionais para as políticas locais. Na opinião deste último autor, os governos locais, ao estabelecer relações internacionais, não podem se limitar à missão de resolver os problemas de seu território, devendo transcender suas ações para o benefício de comunidades em outras latitudes.



Figura 3 – Autoridades locais e o banco mundial

Fonte: Garesche (2007).⁶

⁶ Da esquerda para a direita: Bertrand Delanöe, prefeito de Paris; José Serra, prefeito de São Paulo; Paul Wolfowitz, presidente do Banco Mundial; e Paco Moncayo, prefeito de Quito

O modelo da “Globalização a partir do Local” traz em si o princípio de que para superar os obstáculos estruturais do desenvolvimento é necessário um esforço conjunto de todos os atores locais, estaduais, nacionais, regionais e multilaterais. Não obstante, os governos locais, como órgãos públicos mais próximos dos cidadãos, devem assumir maior ativismo do que se verifica atualmente, a fim de que as perspectivas do micro e do macro possam ser convergidas mais facilmente. Segundo Jarque (200-), frente aos desafios impostos pelas exigências e competitividade da globalização, o município assume um papel de mediador entre as intenções locais e globais.

Tais pressupostos são essenciais para o desenvolvimento da abordagem referida aqui como “Atuação Global Municipal”. Apesar do nome genérico, as ideias propostas em torno desse conceito buscam aplicação na realidade nacional, na medida em que estão enraizadas em observações e sensibilidades sobre a prática dos municípios brasileiros. Todavia, conforme poderá ser visto na segunda parte da dissertação, é inegável a forte inspiração de políticas de governos locais de outros países.

3.3 Atuação Global Municipal

A necessidade de interpretar a realidade brasileira surgiu, mais especificamente, dentro do projeto Observatório da Cooperação Descentralizada do Brasil (OBCD), criado na CNM em 2008. O objetivo desse projeto é monitorar os avanços da inserção internacional dos municípios brasileiros. Por meio de um “survey”, aplicado de forma censitária pela Central de Atendimento da entidade, levantam-se dados sobre a atuação internacional desses municípios. A análise dos dados em 2009 chamou atenção para o fato de que apenas 3% dos municípios brasileiros apresentavam na prefeitura um encarregado pelos assuntos internacionais. Porém, outras prefeituras passaram por experiências internacionais sem possuir a indicação de um responsável pelo tema internacional – o que

durante a reunião do Bureau Executivo de CGLU em Washington D.C. 2006.

tornou difícil a coleta dessas informações dentro da pesquisa. Por certo, o número de municípios com inserção internacional não era tão limitado como parecia.

O exercício de categorizar essa atuação internacional exigiu reflexões sobre particularidades dos municípios brasileiros. Aqueles localizados na linha de fronteira, por exemplo, possuíam interações frequentes com os municípios vizinhos de outros países. As cidades da Região Amazônica receberam visitas de organismos internacionais, chegando a participar, em alguns casos, de projetos de cooperação. No Estado de São Paulo, a atuação internacional era mais voltada para o comércio e a atração de investimento, enquanto no litoral do Nordeste, o turismo era um eixo explorado no âmbito internacional. Em muitos desses casos, os governos locais não apresentavam uma atuação ativa de modo a constituir uma política pública. Foram essas observações que estimularam o aprofundamento conceitual sobre o tema.

Por isso, ao introduzir o conceito da “Atuação Global Municipal”, algumas distinções devem ser estabelecidas. A primeira é que, além dos órgãos governamentais, existem outros atores no município com ações de alcance internacional. Inclusive, a maior parte dos estudos (a exemplo dos desenvolvidos na definição de cidade global) dão relevância à dimensão privada, como a abrangência dos serviços prestados, o grau de imigrantes que mantêm relações com o local de origem etc. De outra forma, as autoridades locais são porta-vozes oficiais desses territórios. O caráter político-representativo dos governos locais é um eixo importante para compreender o tipo de atuação global dentro do município.⁷

A par de qualquer atuação específica, pode-se afirmar que todas as localidades são inseridas globalmente. As pressões do mercado externo sobre a produção local, a queda significativa das arrecadações

⁷ Em outras publicações da Confederação Nacional de Municípios, a distinção entre a atuação da sociedade e dos órgãos governamentais foi marcada pelos termos passivo e ativo, respectivamente. Essas terminologias foram obtidas em estudos e discursos no campo da atuação internacional dos governos locais. Todavia, há críticas quanto ao possível desapareço ao papel da sociedade (assim como acontece na paradiplomacia com os governos locais) e mesmo uma mistura com o caráter dessas ações, se confundido com as terminologias direta e indireta. Por isso, preferiu-se evitar o uso de ativo e passivo na presente dissertação – ainda que haja uma perda na evidenciação do papel dos governos locais dentro do conceito de “Atuação Global Municipal”.

governamentais em momentos de crises internacionais, ou mesmo os efeitos de fenômenos como a mudança climática são formas de observar essa inserção global. Mesmo em um município no interior do país, onde as infraestruturas de comunicação e transportes são as mais limitadas, é possível verificar os efeitos da globalização.

Além da diferenciação do caráter dos atores (público ou privado), é possível caracterizar as ações por meio do grau de interação com o meio externo. Em uma escala de zero a um, a atuação indireta corresponderia ao menor grau de interação em que os atores locais se internacionalizariam sem estabelecer contatos com agentes de outros países. No caso privado, esse tipo de atuação pode ser observada em empreendimentos que se inserem nas cadeias produtivas internacionais, oferecendo insumos às empresas exportadoras. Para o Sebrae (2006), esse processo é muito mais amplo que exportar, já que visa a tornar as empresas mais competitivas dentro de seu próprio país. A medida que a empresa aumenta a importação de produtos e tecnologias estrangeiras, cresce o grau de interação dessa empresa. A atuação direta, automaticamente, corresponderia a uma efetiva transnacionalização da empresa, com a presença de investimentos no exterior, com volume significativo de exportação, com parcerias com outras empresas estrangeiras para abranger mercados em outros países.

Comparação a esse comportamento privado pode ser feita com os governos locais quanto à atuação direta ou indireta. Quando um gestor municipal busca soluções externas para responder a demandas internas por meio da internet ou de publicações de agências internacionais, quando adota uma campanha em virtude de um assunto internacional visto na televisão ou em revistas, ou mesmo quando participa de um evento internacional realizado no país, pode-se afirmar que há uma internacionalização indireta. Essa consciência global aos poucos vai se ampliando, à medida que o gestor começa a participar de conferências para governos locais em outros países, estabelece irmanamentos com outras cidades, inicia projetos de cooperação com agências sediadas no país. A elaboração de uma estratégia internacional, com políticas públicas voltadas à competitividade em maior escala e projeção internacional, e a consolidação de uma estrutura de especialistas em relações internacionais configuram a atuação direta.

O interessante é perceber que nessa graduação em níveis de interação, as ações diretas dificilmente viriam separadas de ações indiretas. Isso significa que, para ampliar a competitividade de suas políticas locais, como forma de atrair investimentos, turistas estrangeiros e imigrantes, é necessária uma etapa inicial de pesquisas pela internet, contatos internacionais para promoção externa etc. Outro aspecto relevante é que as interações no modo indireto tendem a um caráter fortuito, enquanto o caráter estratégico, dotado de uma intencionalidade própria, é mais nítida na atuação direta.

3.4 Tipologias da “Atuação Global Municipal”

Os conceitos desenvolvidos acima possibilitam a elaboração de tipologias sobre “Atuação Global Municipal”. A ideia central é conjugar a ação pública com a ação privada presentes nos municípios a partir do grau de interação internacional e da intencionalidade dessa atuação. Cada um dos quatro tipos apresentados abaixo guarda exemplos do que seria um ator mediano esperado dentro desse grupo (a partir da análise realizada em 2009 pela CNM). O esforço de criar tipologias visa a transmitir ao leitor uma percepção subjetiva sob a realidade brasileira – marcada por uma extensa dimensão territorial com grandes diferenças regionais.

O tipo 1 caracteriza, portanto, municípios pequenos (5 a 10 mil habitantes), predominantemente rurais, com baixo fluxo de visitantes, afastados de grandes centros urbanos, com precária infraestrutura de comunicação e transporte. Itamarati, cidade no interior do Estado do Amazonas, é um bom exemplo dessa dificuldade de interação. Com poucos computadores e acesso lento à internet, a quinze dias da capital Manaus, via barco ou preços elevados de aviões fretados, a cidade possui entre seus cidadãos uma pequena comunidade peruana.

Quadro 1 – Tipologias da Atuação Global Municipal

Características		Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Ação Privada	Grau de interação	Indireta: cidade em que predomina agricultura de subsistência, com poucos imigrantes e turistas, fazendo parte de poucas cadeias produtivas internacionais.	Direta: empresas realizam comércio exterior e serviços com alcance internacional, com presença de investimento externo e turistas estrangeiros.	Variável: em geral, nota-se uma forte interação privada, sobretudo no caso dos municípios da fronteira, tanto no setor produtivo quanto no setor sociocultural.	Direta: há forte presença de atores internacionais nos diversos setores do município.
	Grau de intenção	Fortuito: a maior parte da informação chega por meios de comunicações como televisão e rádio, com visitas esporádicas de estrangeiros sem repercussão local.	Estratégico: as empresas visam alcançar o mercado externo e competitividade interna, os cidadãos viajam para o exterior, há promoção de outras culturas estrangeiras.	Variável: em geral, há uma percepção internacional, com presença de firmas estrangeiras.	Estratégico: há diversos eventos de promoção internacional em diversos setores.
Ação Pública	Grau de interação	Indireta: não há ações internacionais, com pequena participação em eventos sediados no País.	Indireta: já é possível perceber maior envolvimento do setor público, com técnicos com experiência no exterior.	Direta: representa a maioria dos casos dos municípios de fronteira, os que apresentam responsável internacional e prefeitos atuantes.	Direta: há projetos mantidos na área internacional com constante participação em redes, feiras e missões no exterior.
	Grau de intenção	Fortuito: recebem convites para eventos internacionais, conhecem experiências externas por meios de comunicação.	Fortuito: estimulado pelas iniciativas privadas ou eventos ocasionais com baixa participação do governo local.	Variável: é possível observar políticas para a integração com outros países, embora sem grande coordenação.	Estratégico: há uma estrutura com funcionários específicos para as relações internacionais com objetivos delineados.
Município no Brasil		Itamarati (AM)	Goiânia (GO) Cuiabá (MT)	Aracaju (SE) Jaguarão (RS)	São Paulo (SP) Salvador (BA)

Fonte: elaboração própria.

O segundo tipo ideal de município abrange populações maiores, em que compatriotas vivem no exterior e constantemente enviam dinheiro para o sustento de suas famílias no Brasil, com forte presença do setor privado estrategicamente voltado para o ambiente externo. Contudo, a pouca participação do governo local nas ações internacionais fica restrita a algumas atividades promovidas pela iniciativa privada ou outros eventos circunstanciais, não havendo na prefeitura um responsável por essa atividade. Cuiabá é um bom exemplo de município com elevado fluxo de exportação e importação, com a concentração de imigrantes como os japoneses, vários

centros culturais e educacionais. Ao mesmo tempo, é a única cidade-sede da Copa 2014 que não apresenta uma estrutura em relações internacionais na prefeitura para coordenar e manter o histórico dos diversos contatos que surgirão, por exemplo, em razão desse grande evento internacional. No caso de Goiânia, um dos secretários municipais apresenta inclusive mestrado no exterior, demonstrando a vivência internacional de alguns membros do governo.

Já o tipo 3 representa os municípios em que há uma interação e mesmo uma intencionalidade no campo internacional por parte da prefeitura, seja em razão da necessidade de dialogar com as comunidades vizinhas no caso dos municípios de fronteira, seja no comprometimento do prefeito ou de um técnico específico responsável pelas relações internacionais. Em geral, esse responsável está ligado a outros temas dentro da prefeitura, não sendo possível uma dedicação exclusiva às ações internacionais. O ambiente privado é variável nesse contexto, mas geralmente se observa um grau significativo de interação por parte das empresas privadas e mesmo pelas organizações da sociedade civil. Em Aracaju, o prefeito se identifica como a pessoa dentro da prefeitura que estabelece esses laços internacionais, acompanhando inclusive as ações das capitais vizinhas no tema internacional. Jaguarão é uma cidade-gêmea de Rio Branco (Uruguai) com diversos trabalhos conjuntos espalhados em várias secretarias da prefeitura.

O quarto tipo de município representa nossas cidades com maior envolvimento internacional, tanto no âmbito privado quanto no âmbito público. As prefeituras apresentam, assim, uma estrutura específica para a atuação internacional com objetivos definidos, sequência das ações, estipulação de orçamento e recursos apropriados. Em alguns casos, há uma secretaria própria de relações internacionais responsável por articular os diversos temas das outras secretarias com os atores internacionais – o chamado “cupido” governamental. Vale destacar essa capacidade do departamento internacional de impelir uma força integradora dentro da prefeitura, servindo como um elemento de ligação interno e externo. Em São Paulo, por exemplo, são quase quarenta funcionários que atuam no campo das relações internacionais entre assessores e estagiários.

Tais tipologias servem, portanto, para ilustrar alguns aspectos do conceito exposto de “Atuação Global Municipal”. Primeiro, que há diferentes graus de institucionalização das relações internacionais nos governos locais brasileiros. Segundo, que as relações internacionais nos municípios não estão atreladas necessariamente a volumes elevados de recursos públicos, já que se pode utilizar intensamente a atuação indireta (de custo reduzido) e mesmo potencializar as interações já existentes no território na forma privada. Terceiro, embora seja difícil dissociar as interações internacionais privadas do ambiente público (já que muitas vezes se observa convergências nessas ações), o foco de análise da presente dissertação são as tipologias 3 e 4, em que se verifica uma intencionalidade dos governos locais nas relações internacionais.

O termo municipal, ao mesmo tempo que abrange a participação privada no território, evidencia o papel de liderança dos gestores públicos, além de reforçar que se trata, em primeira análise, da realidade brasileira. Por global, entendem-se tanto os efeitos da globalização em cada uma dessas localidades, quanto a participação dos governos locais em assuntos em várias partes do globo. Não se espera de um município a capacidade de influenciar todos os principais temas da agenda internacional como pretendia ser a política global do governo Lula. Contudo, se somarmos as várias participações dos governos locais brasileiros nos diversos continentes e conferências, talvez possamos alcançar um volume próximo ao obtido pelo governo federal.

3.5 Diferentes Relações Internacionais dos Entes Federativos

Retomam-se, nesse momento, avanços teóricos apresentados nos dois capítulos anteriores para reforçar a diferença entre a “Atuação Global Municipal” e as relações internacionais dos Estados Nacionais. O objetivo aqui é reforçar as particularidades do primeiro em relação à política externa ou outra ação conduzida pelo governo federal. Para tal, quatro argumentos

serão desenvolvidos em caráter ilustrativo – já que não se exaure aqui as inúmeras diferenças existentes.

Primeiro, essas atuações fazem parte de mundos distintos dentro de um mesmo espaço, como propõe Rosenau (1990). Enquanto prevalecem os procedimentos formais no mundo estatocêntrico com padrões de comportamentos reafirmados ao longo do tempo, nota-se uma institucionalidade ainda emergente no mundo multicêntrico, pautada por acordos de cavalheiros dentro de áreas específicas. Sendo assim, os governos locais não passam por tantos constrangimentos de regimes internacionais, apresentando menor número de comprometimentos em subsistemas – o que torna mais difícil sua retaliação. Por mais que os governos locais utilizem as estruturas preexistentes do mundo estatocêntrico, absorvendo os valores e os padrões de comportamentos, a natureza de suas interações, ainda assim, serão diferentes.

As dessemelhanças funcionais entre os atores também devem ser consideradas. Embora a atuação dos governos locais geralmente se dê em temas específicos – o que facilita o entendimento comum –, as responsabilidades de cada governo local dentro de seu território são distintas entre os países. Os Estados Nacionais, por mais díspar que seja a distribuição de poder, mantêm entre si semelhanças funcionais, tais como soberania, monopólio da violência dentro de seu território etc. De outra forma, a categoria “governos locais” abarca desde vilas até macrorregiões, passando por cidades, províncias, estados. Ainda que Minas Gerais e a França possuam proporções territoriais semelhantes, um município francês (entre os trinta e seis mil existentes) não possui as mesmas características ou competências de um município mineiro (entre os oitocentos e cinquenta e três municípios existentes).

As competências no âmbito federativo brasileiro também são bem distintas. Enquanto a União é responsável por conduzir a política externa do País, os municípios possuem autonomia sobre assuntos de interesse local, com destaque para as áreas de Educação, Saúde, Transporte Coletivo, Ordenamento Territorial, Patrimônio Histórico-Cultural. As relações internacionais são incumbência dos três entes na forma da República Federativa do Brasil. Cada ente, portanto, tem o papel de buscar a melhoria

dos serviços públicos prestados dentro de sua competência, seja com soluções nacionais ou internacionais. Consequentemente, o escopo desse tipo de atuação internacional será diferente, havendo maior envolvimento das comunidades quanto mais próximas do local estiverem as ações.

Dentro desse contexto, nota-se uma relação mais aproximada do setor privado nas relações internacionais dos governos locais. O interesse em atrair investimentos, o apoio a grupos artísticos, a busca de projetos de cooperação com a sociedade civil oportunizam maior interação entre os atores locais, que trabalham geralmente em redes informais. Muitas vezes, é o setor privado que gera a intencionalidade de uma política pública local com enfoque internacional. O grau de intencionalidade, por outro lado, não é um critério de análise factível para a atuação internacional dos Estados Nacionais, já que todos possuem automaticamente a incumbência de responder por esses temas. Nesse sentido, nota-se, no contexto brasileiro, um espaço maior para a participação do setor privado no âmbito dos estados e dos municípios do que no da União. Como as ações são mais pontuais nos primeiros, é mais fácil definir o escopo de participação da iniciativa privada.

Uma última característica interessante a ser ressaltada é que os municípios brasileiros apresentam uma atuação em rede muito mais densa do que os estados federados. A intenção de ganhar maior escala, a compreensão de que as soluções dependem de dinâmicas regionais, a necessidade de ganhar maior força política fazem com que muitas das iniciativas internacionais dos governos locais se deem em arranjos consorciados. O associativismo é uma característica não só das relações internacionais, mas também de outros temas abordados pelo movimento municipalista brasileiro. Esse arranjo institucional traz implicações diretas para o modo de atuação internacional.

Quadro 2 – Diferenças entre os entes federativos

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Grau de Institucionalização2. Dessemelhanças Funcionais3. Grau de Participação Privada4. Atuação em Redes |
|---|

Fonte: elaboração própria.

3.6 Conclusões parciais

Apesar de avanços importantes como subcampo das relações internacionais, o termo paradiplomacia – dado seu caráter estatocêntrico e generalista – gera incompreensões sobre o papel do município dentro da República Federativa do Brasil. O desenvolvimento de um novo conceito municipal deve esclarecer que a atuação global dos governos locais é fruto da ampliação da globalização (ao invés de uma abertura à margem da diplomacia), com interações em diferentes camadas de poder.

A “Atuação Global Municipal” destaca as inúmeras ações públicas e privadas que influenciam a inserção internacional de uma localidade. Apesar de o enfoque desta dissertação decair sobre o poder público, mais especialmente sobre as interações diretas e intencionais, há de se considerar outras dinâmicas globais (inclusive indiretas e fortuitas) presentes nos municípios quando se analisa o grau de inserção destas no cenário mundial. O quadro de tipologias, ao utilizar experiências concretas, serve apenas como uma ilustração inicial e comparativa de certas dinâmicas destacadas de cidades brasileiras.

Parte do esforço de desenvolvimento conceitual ainda abrange a distinção da atuação global dos municípios dos demais entes da federação: estados e União. Apesar dessa diferenciação, o que se observa é o crescimento de um trabalho compartilhado, cuja a forma de atuar cada vez mais se assemelha.

PARTE 2 – DIMENSÕES DA PRÁTICA

No levantamento realizado em 2008 pela CNM, foram identificados trinta (30) municípios com estrutura internacional – assunto este detalhado no último capítulo. Cabe aqui informar que uma entrevista foi realizada com cada um desses municípios. No momento das entrevistas, houve a preocupação de não apresentar um formulário com categorias preestabelecidas, mas sim dar liberdade aos gestores de transmitirem suas próprias formas de organizar essas ações internacionais. Alguns as classificavam a partir do tipo de relação mantida com os parceiros (ex: irmanamento), outros por projetos desenvolvidos. Existiam os que preferiam destacar a participação em diversas redes temáticas ou demais eventos internacionais. A conclusão foi de que não havia uma padronização uniforme das áreas internacionais entre as prefeituras brasileiras.

A fim de comparar as categorias de atuações internacionais, identificadas nas entrevistas com os gestores brasileiros, com outras existentes no exterior, buscou-se a proposta elaborada por Garesche (2007). Esta é dividida em dois blocos: **i)** visibilidade e projeção internacional; e **ii)** cooperação descentralizada. O primeiro bloco se subdivide em três áreas: promoção econômica (investimentos, comércio exterior e turismo); cultura, arte, esportes e entretenimento; prêmios e reconhecimento internacional. De forma análoga, o segundo bloco se subdivide em: irmanamentos e projetos bilaterais; redes de governos locais; a nova fronteira multinível.

A contraposição das categorias brasileiras com os dois blocos demonstrou-se incompatível. Ou seja, a proposta estrangeira não era adequada para abarcar as categorias nacionais. O irmanamento, por exemplo, nem sempre indicava a existência de uma ação de cooperação. Da mesma forma, muitas das ações de cultura e lazer estavam mais direcionadas aos cidadãos daquele município – ao promover a origem da população, o respeito às diferenças, a solidariedade, a valorização da multiculturalidade – do que o interesse de se projetar internacionalmente. A concepção de nova fronteira multinível, ao se referir à influência mútua nos vários âmbitos de poder (a exemplo da relação dos governos locais com as

Nações Unidas), está diretamente relacionada com o conceito de globalização a partir do local, sendo mais um modelo de interação do que uma descrição de atividade específica.

Ao reconhecer certo grau de correlação entre as atividades enunciadas pelos gestores brasileiros, iniciou-se um trabalho de definir o menor número de eixos de atuação capazes de agrupar características comuns. A fim de propor uma uniformidade mínima sobre categorias de “Atuação Global Municipal”, estruturou-se a divisão em quatro dimensões a serem aprofundadas nesta segunda parte da dissertação. A política global municipal abrangeria mais os relacionamentos esporádicos, as demonstrações de interesse, os posicionamentos ideológicos, as representações em assentos internacionais, os cerimoniais de recepção de missões oficiais, as promoções de políticas públicas mais efetivas. Já a cooperação descentralizada indicaria projetos com parceiros internacionais destinados ao intercâmbio técnico ou a cooperação financeira (frequentemente denominado de captação de recursos). A promoção econômica destacaria o caráter mais empresarial, interessado na geração de emprego e renda, no aumento da competitividade dos produtos locais, incluindo os três setores apresentados por Garesche (2007). Por último, a visibilidade externa envolveria temas referentes à promoção de uma imagem identitária desde a população local até os visitantes e os estrangeiros em outros países.

Quadro 3 – Dimensões da Atuação Global Municipal

Política Global	Cooperação Descentralizada	Promoção Econômica	Visibilidade Externa
Foros	Técnica	Comércio Exterior	Marca da Cidade
Redes Temáticas		Investimentos	Eventos/ Prêmios
Irmanamentos	Financeira	- IED	Produção
Comemorações		- remittances	Audiovisual
Cerimonial		- Turismo	

Fonte: elaboração própria.

É comum encontrar bibliografias sobre esses eixos de atuação em ramos distintos do saber. Enquanto a política e a cooperação internacional recebem forte influência da ciência política; a promoção econômica é enfoque de administradores e economistas. De outra maneira, o *marketing* internacional é desenvolvido na área de comunicação e propaganda. Ao final, todas essas dimensões referem-se às relações internacionais dos municípios. Vale ressaltar ainda a interdependência da área internacional com os temas das outras secretarias. Isso reforça o caráter de articulação (atividade-meio) dessa área, constituindo uma importante força integradora.

O novo levantamento realizado pela CNM em 2010 demonstrou que o conceito de atuação internacional ainda não é claro nos governos locais brasileiros. Por vezes, foi necessário utilizar a subdivisão acima, com exemplificação de casos, para identificar uma ação internacional nos municípios. Nesse sentido, o aprofundamento sobre essas quatro dimensões, objeto desta segunda parte da dissertação, talvez corrobore com a disseminação de categorias e conceitos facilmente compreendidos pelos atores locais. Outro aspecto interessante a ser observado é a crescente replicação dessas políticas públicas em diferentes municípios brasileiros.

CAPÍTULO 4 – POLÍTICA GLOBAL MUNICIPAL

Cresce nos últimos anos a atenção do mundo pelo Brasil. Ademais dos recursos naturais disponíveis, do expressivo mercado consumidor, do ascendente desempenho econômico, o País também se destaca por seus modelos de democracia participativa. Mesmo cientes das fragilidades de nosso federalismo trino, conquistas devem ser reconhecidas no campo político. O Brasil é o único País que adota o poder municipal como ente autônomo perante a Constituição e, desde então, observa-se progressiva descentralização dos recursos federais.

Esse prestígio internacional advindo do campo político é fruto de ações federais, bem como de experiências desenvolvidas em estados e municípios. Curitiba promove o nome do Brasil a cada vez que seu modelo de mobilidade urbana é fonte de estudo em universidades no exterior. O *Fórum Social Mundial*, criado em Porto Alegre, popularizou o orçamento participativo em todos os continentes. O fato é que o contexto globalizado exige, cada vez mais, competências compartilhadas. Por um lado, o governo federal não consegue atender sozinho às demandas internacionais. Por outro lado, esperam-se mudanças em políticas locais quando tratados internacionais são ratificados pelo governo federal.

Um bom exemplo da necessidade dessa cooperação federativa no âmbito internacional são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Essas metas, estipuladas pelas Nações Unidas, só serão alcançadas se todos os níveis de governo traçarem ações convergentes, com engajamento das comunidades. Os governos locais assumiram, assim, um protagonismo-chave dentro da política global. Para os governadores, prefeitos e cidadãos, cujo imaginário das relações internacionais ainda se mantém distante de suas realidades, espera-se desmistificar a separação forjada entre o doméstico e o internacional na atuação política.

A fim de aprofundar a análise dessa prática, é válido capturar dois significados distintos que são dados ao termo “política” na tradução à língua inglesa. Quando se refere a “politics”, trata-se das relações de poder, legitimadas pelo processo democrático, em que o eleito passa a representar o povo de um território específico e dentro de sua competência federativa. Já

quando se refere a “policy”, o foco passa a ser a resultante das atividades políticas, com o conjunto de decisões e implementação de ações voltado ao bem público, constituindo o ciclo da política pública.

Quando contrapomos esses dois significados com o conceito de política global de Held (1999), percebemos que este conceito é algo ainda mais amplo, incorporando todo um sistema de forças econômicas, culturais, políticas, que reforça a intensificação do tempo e o prolongamento das dimensões de espaço. Logo, a política global municipal pode ser compreendida como parte da política global. Quando nos referirmos à primeira, trataremos apenas das “politics” e da “policy”. Para o desenvolvimento deste capítulo, dois pressupostos nos acompanharão desde então: **i)** as autoridades locais têm legitimidade para pronunciar em instâncias internacionais em nome da população que o elegeu; **ii)** os governos locais utilizam o meio internacional para desenvolver suas políticas públicas.

O enfoque da política global municipal traz para dentro do governo local a construção de capital social no âmbito internacional. Isso significa uma rede de interação global que compartilha crenças, regras, conhecimento, sendo capaz de promover confiança e ganhos mútuos. Diferente de um projeto específico de cooperação internacional ou interesse de atração de investimentos, as ações aqui compreendidas destinam-se à visibilidade do ator político, à manutenção das relações com outras localidades, à promoção do debate e ao intercâmbio de informação e à disseminação de culturas e valores internacionais.

Essa distinção, entre política global municipal e as demais dimensões da política global, não é estanque. Quando um prefeito participa de um *Fórum Econômico Internacional*, há oportunidade, por exemplo, de fortalecer os laços de amizade e de atrair investimentos. Da mesma forma que o governo federal exige o envolvimento do Ministério de Relações Exteriores e o Ministério de Desenvolvimento Econômico nessa temática, verifica-se com frequência nos estados e municípios brasileiros essa pré-divisão entre o político e o econômico.

Nesse sentido, há inúmeras formas de os governos locais colaborarem com o prestígio internacional do Brasil na política global. Quanto à dimensão política global municipal, pode-se identificar, pelo menos, cinco

linhas de atuação: **i)** Foros Internacionais; **ii)** Redes temáticas de políticas públicas; **iii)** Irmanamentos; **iv)** Comemorações oficiais; e **v)** Cerimonial. O objetivo deste capítulo é diferenciar essas atuações, ilustrar essas práticas com casos brasileiros e demonstrar sua relevância para o cidadão. Ao final, serão expostas algumas tendências e implicações da política global municipal para a República Federativa do Brasil.

4.1 Foros Internacionais

Inúmeros Foros Internacionais têm contado com participações de governos locais interessados no posicionamento político frente à agenda global. Por vezes, esses espaços são estimulados pelos próprios governos nacionais e organismos multilaterais, a fim de garantir a implementação das decisões internacionais. Outras vezes, são as próprias consciências dos cidadãos que se unem e pressionam os governos locais a se posicionarem externamente. Na atuação das autoridades locais dentro desses espaços, há sempre uma mensagem subentendida de valorização da autonomia local e de descentralização.

Os Foros Internacionais são espaços de interação e articulação propícios ao aprofundamento de ideias e formulação de propostas. Embora tratado aqui como sinônimo de Fórum Internacional, preferiu-se utilizar Foro Internacional por ter esse termo um sentido mais amplo, podendo significar: o espaço de debate, uma área de jurisdição, ou mesmo o julgamento (tomada de decisão) sobre um tema. Os Foros podem ser temporários – a exemplo de eventos na forma de conferências e congressos internacionais – ou perenes – na forma de comitês e *bureau* executivos.

E com a mesma legitimidade que os levam a Brasília para representar as demandas de suas comunidades, governadores e prefeitos vão a outros países posicionar-se politicamente em prol de valores que julgam ser relevantes. Se o diálogo federativo é um ambiente democrático em que os governos locais podem ser contrários à posição do governo federal, nada mais natural do que possíveis divergências entre políticos brasileiros sobre temas internacionais. Por isso, a voz unificada dentro do país nem sempre é possível

ou mesmo desejável.

Mesmo sabendo que as políticas internacionais de governos locais possam ser diferentes da política externa da União, é preciso ter clareza sobre a posição oficial e buscar uma coerência interna para o país se fortalecer externamente. Apesar de a mudança ser lenta e gradual, já é possível observar alguns canais institucionais para que haja essa convergência, de modo a permitir que vozes locais venham influenciar a posição federal. Os eixos prioritários da política externa brasileira – integração regional e diversificação das relações sul-sul – já possuem essas instâncias federativas de representação política como observado a seguir.

O Foro Consultivo do Mercosul (FCCR) foi criado em dezembro de 2004 na coordenação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República. Segundo a SAF (2006), o

FCCR atende a uma antiga demanda e à necessidade de que os governos estaduais e municipais dos Estados membros do Mercosul possam participar das discussões do bloco de forma qualificada, trazendo suas contribuições e reivindicações.

No âmbito do FCCR, os municípios de fronteira ganharam destaque dentro de um grupo de trabalho que discute políticas compensatórias para os efeitos internacionais sofridos diariamente nesses locais.

Já o Fórum de Autoridades Locais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Foral CPLP) foi criado por uma articulação de associações de governos locais no âmbito da Cimeira de Chefes de Estado da CPLP. O objetivo é valorizar e disseminar a identidade entre os povos cujo idioma oficial é o português, com destaque à relação de solidariedade com os países africanos. O Brasil, nesse sentido, serve como exemplo de como a descentralização política possibilita um desenvolvimento nacional, principalmente para países como Angola e Timor-Leste.

O Fórum de Governança Local Índia-Brasil-África do Sul (FGL-Ibas) representa a atenção a outro eixo prioritário relacionado à diversificação de nossas relações com países federados emergentes. A construção desse Fórum foi um misto de articulação federal em conjunto com associações de municípios. A proposta é aprofundar o ambiente democrático em cada um desses países por meio do aprendizado conjunto sobre as distintas culturas e

políticas federativas. Ao mesmo tempo, a relação com os governos amigos promove a construção de posicionamentos em bloco e oportuniza a troca de experiências em termos de políticas públicas.

Os estados e os municípios não precisam, porém, da aprovação ou da pró-atividade do governo federal para se posicionarem internacionalmente. As oito sessões regionais (a exemplo da Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais – Flacma) buscaram, em 2004, unificar suas vozes por meio da organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). A legitimidade dessa organização pode ser observada pela sua participação em várias Conferências da ONU, assim como a liderança dentro do Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (Unacla). Para orientar o movimento internacional, campanhas e circulares são retransmitidas entre os membros.

A República Federativa do Brasil ganha maior influência internacional com essa presença, cada vez mais comum, de autoridades estaduais e municipais em diálogos prévios aos Fóruns de Chefes de Estados ou mesmo nas delegações oficiais do MRE.

4.2 Redes Temáticas de Políticas Públicas

Muitas das áreas internacionais, entrevistadas no estudo da Confederação Nacional de Municípios (2008), justificaram a sua criação em razão do Mercocidades. Embora haja um comitê político nessa organização que mais se assemelha a um Foro Internacional, daremos destaque aqui às quatorze unidades temáticas presentes nessa rede de municípios. Assim, as redes temáticas buscam o aperfeiçoamento das políticas públicas por meio de intercâmbio de conhecimento. O compartilhamento das informações se dá, geralmente, por meio de *websites*, de encontros presenciais com exposição de práticas e publicações sobre o seu tema.

Ao contrário do posicionamento político presente nos Foros Internacionais, as redes apresentam um caráter mais técnico, com maior participação de secretários de governo. Na maior parte das vezes, as ações são custeadas com recursos próprios dos governos locais, geralmente

providos do orçamento da secretaria diretamente relacionada ao tema. A participação nessas redes de políticas públicas contribui para a mobilização de recursos em projetos de cooperação internacional e mesmo para a visibilidade externa da localidade. No entanto, o foco principal a ser dado aqui é a oportunidade de construir práticas inovadoras a partir das políticas já existentes.

O desafio é saber em quais redes o município deve se filiar e em que grau será a sua participação. Há um valor anual de filiação a ser contabilizado com as demais despesas dentro da rede no momento do cálculo de custo e benefício. Por vezes, o perfil da cidade (ou região) indicará a rede prioritária para assumir uma postura de liderança. Em outras, participações pontuais em momentos relevantes justificariam a manutenção como membro filiado. Dado o número exorbitante de redes, sabe-se que, na grande parte das vezes, será possível obter apenas informações gerais disponibilizadas gratuitamente por essas redes. Entre os assuntos de competência local – Saúde, Educação, Meio Ambiente, Mobilidade Urbana, Planejamento Estratégico –, pode-se destacar algumas das redes internacionais mais atuantes no Brasil.

O Governos Locais pela Sustentabilidade (Iclei) é uma das principais e mais antigas entre as redes, tendo sido lançada em 1990 na ocasião do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais. A rede ganhou ainda mais expressão com o reconhecimento formal das Nações Unidas na ECO 92, Rio de Janeiro, sobre o papel dos governos locais no desenvolvimento sustentável. Além das campanhas em questões de sustentabilidade local, o Iclei promove políticas de conscientização ambiental, geração de empregos verdes, planos de ação para mitigação etc.

O Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Urbano (Cideu), criado em 1993, é um projeto vinculado à Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado com financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid). A partir do tema do planejamento estratégico urbano, essa comunidade virtual tenta integrar questões como participação, novas tecnologias, cultura, promoção econômica, acessibilidade, reabilitação de centros históricos ou zonas degradadas, entre outros. O Cideu ainda oferece programas de especialização a distância, banco de boas práticas e publicações com informações sobre as cidades-membros. A

sub-rede brasileira é responsável pelas atividades no país, ampliando a descentralização das atividades.

A Associação Internacional das Cidades Educadoras (Aice) foi oficializada em 1994 no seu terceiro congresso. Mais do que se preocupar com o tema da educação, a rede simboliza a busca pelo relacionamento entre as cidades, desde o entorno às localidades de outros países, com o objetivo comum de aprender, compartilhar e desenvolver a vida de seus habitantes por meio de conhecimento. Temas como a inclusão social, a valorização da juventude, o respeito aos imigrantes e a promoção do esporte fazem parte das discussões da rede.

Cities for Mobility é a mais recente entre as redes já citadas acima. Financiada pela cidade de Stuttgart, na Alemanha, a rede nasceu dentro da CGLU como um comitê de mobilidade urbana sustentável. Um dos principais objetivos é estabelecer relações entre as administrações regionais e locais, as companhias de transporte público, as empresas do setor, a academia e a sociedade civil. A concepção defendida dentro da rede é a de que acessibilidade, consciência ambiental, segurança no trânsito e atratividade dos locais sejam tratadas juntas para a promoção do desenvolvimento econômico. No Brasil, dois temas foram mais desenvolvidos dentro da rede, políticas de mobilidade por bicicletas e ações para Copa de 2014.

A transversalidade dos temas dentro das redes é significativa. A partir de um tema central, trabalham-se inúmeros vínculos com outras áreas e de diferentes atores. Isso explica a capacidade de integração de inúmeros temas e diversos atores por meio da participação em redes. Dentro da tendência de crescimento do número de redes de governos locais, a gestão da informação passa a ser fundamental para interligar esses conhecimentos voltados à melhoria das políticas locais.

4.3 Irmanamentos Internacionais

Enquanto as redes temáticas apresentam um caráter multilateral – engajando governos locais de diferentes partes do globo –, os irmanamentos expressam relações bilaterais entre cidades. Embora alguns municípios

brasileiros utilizem a terminologia para descrever relações com outras cidades brasileiras, entende-se irmanamento como a formalização, por meio de ato aprovado pelas Câmaras Legislativas, das relações entre uma cidade brasileira e outra estrangeira.

Há duas versões sobre o surgimento do fenômeno das cidades-irmãs no mundo – ambas do contexto pós-Segunda Guerra da década de 1950. A versão americana fundamenta-se no Programa Cidades-Irmãs, lançado pelo então presidente Eisenhower, cujo objetivo era desenvolver projetos de ajuda externa por intermédio dos governos locais, ampliando o entendimento e a amizade internacional em todos os níveis da comunidade. A versão europeia retrata a iniciativa de autoridades locais de fortalecerem as relações entre cidades francesas e alemãs a fim de reduzir os riscos de novas guerras entre as duas Nações. Em 1963, quando os dois países assinaram um Tratado de Amizade, já havia 120 cidades-irmãs que compartilhavam interesses comuns (*Council of European Municipalities and Regions, 2007*).

O irmanamento, dentro do atual contexto da União Europeia, ainda é visto como um instrumento de paz e estabilidade. Ao promover o diálogo e o respeito mútuo, esse relacionamento tem contribuído para a integração das comunidades dos novos países-membros, fortalecendo o sentimento de identidade comum e o senso de pertencimento. Projetos concretos são financiados pela União Europeia como forma de oportunizar a participação conjunta dos indivíduos desses países.

As parcerias entre cidades europeias e as de países do Sul têm se transformado em um dos principais instrumentos de ajuda para o desenvolvimento da Europa. Os desafios comuns a serem enfrentados envolvem tratamento de resíduos sólidos, desenvolvimento econômico, melhoria dos serviços sociais etc. Entre as atividades desenvolvidas no âmbito de irmanamento, pode-se destacar ainda a promoção de cursos de idiomas, o intercâmbio cultural por meio das artes e do esporte, a valorização das mulheres na política local, a sensibilização dos mais jovens para a sustentabilidade, a troca de profissionais dos dois países para treinamentos.

Se o estudo do Conselho Europeu de Municípios e Regiões (CEMR) verificou, em 1991, aproximadamente 8.500 irmanamentos envolvendo 14 países, o alcance dos 35 países associados à organização, em 2006, registrou

mais de 17 mil irmanamentos só na Europa. O programa da União Europeia, criado em 1989, para apoiar as relações entre autoridades locais europeias é uma das principais razões para a propagação do irmanamento nessa região. A renovação do programa “Europa para Cidadãos”, referente ao período de 2007 a 2013, indica a manutenção dessa estratégia como estratégia fundamental para a integração da região.

No Brasil, apesar de ainda não haver um programa nacional de promoção dos irmanamentos, pode-se observar um crescimento também expressivo. Os primeiros irmanamentos identificados se deram entre **Salvador** e Los Angeles (Estados Unidos), **Rio de Janeiro** e Istambul (Turquia) em 1965 e **Porto Alegre** e Kanazawa (Japão) em 1967. No estudo realizado pela CNM (2008), é possível identificar, ainda, casos recentes, como **Campinas** com Duran (África do Sul).

A maior concentração de irmanamento⁸ entre as cidades brasileiras pesquisadas se dá com governos locais portugueses (22). O idioma aparece como o grande facilitador para esse tipo de relacionamento. O vínculo histórico-cultural é também determinante para os irmanamentos que ocorrem com a Itália (11). A forte presença de irmanamentos com os governos locais dos Estados Unidos (12) demonstra a influência desse país na região. Comparativamente, o que mais chama atenção no estudo é o elevado número de irmanamentos com a China (15) e o Japão (14). De outra forma, já é esperado o destaque da Argentina (8) entre os países da América Latina.

Diferentemente da Europa, o irmanamento nas cidades brasileiras apresentam baixo caráter de integração regional. Faltam critérios objetivos para a escolha desses irmanamentos. Muitas vezes, a decisão se volta a um particularismo de identidade partidária, relacionamentos pessoais, valorizações religiosas com baixa articulação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O resultado disso é uma frágil sustentabilidade e praticidade das ações. Algumas cidades têm buscado estratégias para potencializar essa rede de cidades, reunindo por vezes todas as cidades-irmãs em uma mesma conferência.

Os irmanamentos contribuem, portanto, para o fortalecimento de laços de amizade e confiança ao redor do mundo. Ao promover entendimentos

⁸ Para análise mais aprofundada sobre esses dados, sugiro a publicação da CNM (2011).

comuns e compartilhar culturas diferentes, essa estratégia desenvolve um ambiente mais cooperativo e pacífico. Semelhante aos irmanamentos, há outros tipos de memorandos de entendimentos assinados entre governos locais com esse mesmo objetivo.

4.4 Comemorações Oficiais

Dentro da comemoração oficial acordada entre Estados Nacionais, governos locais organizam uma série de atividades para promover, entre outros temas, o intercâmbio cultural. Quando a celebração se dá entre dois países, é comum a realização de visitas recíprocas de representantes governamentais. Mais do que essa articulação governamental, nota-se um envolvimento popular maior nessas ocasiões. Apesar do enfoque aqui ser a atuação dos governos locais, ao destacar as ações por esses realizadas, perceberemos uma estreita relação com outros atores privados presentes no território.

Os **100 Anos de Imigração Japonesa** é um exemplo de comemoração cultural realizada em 2008. O Brasil é considerado a maior comunidade de japoneses no exterior, com a estimativa de 1,5 milhão de descendentes. Por outro lado, cerca de 270 mil brasileiros vivem atualmente no Japão. Entre os objetivos da celebração desse centenário, destacam-se o fortalecimento dos laços na comunidade nipo-brasileira e do relacionamento governamental entre Brasil e Japão; o incremento da divulgação da cultura de um país em outro e a valorização de um convívio harmônico com nossa miscigenação. Entre as atividades realizadas pelos governos brasileiros, pode-se citar a realização de exposições itinerantes na rede de ensino, construções de jardim japonês, organização de festas com *shows* musicais e apresentações de artes marciais.

O **Ano da França no Brasil**, em 2009, também serve como ilustração de comemoração cultural. Neste caso, os laços históricos entre as comunidades dos dois países deixam de ser o principal motivador para dar destaque ao interesse político de consolidar as relações bilaterais. Este marco acontece em reciprocidade ao **Ano do Brasil na França**, realizado em 2005 por iniciativa do governo francês, em que foram realizados diferentes eventos

artísticos, culturais, acadêmicos e econômico-comerciais. Os governos locais contribuíram com inúmeros projetos entre os mais de 700 projetos cancelados por um Comitê Misto. Desde o encontro em Marselha em 2006, um grupo composto pelos três entes federativos brasileiros se reúne para promover a cooperação descentralizada e federativa franco-brasileira. Essa é uma forma encontrada para se buscar a complementaridade e a articulação entre a ação internacional dos governos regionais, estaduais e locais com as políticas externas conduzidas pelos governos nacionais. Dentre as atividades realizadas, estão os festivais de ópera de Manaus, homenagem à França no Festival de Música Clássica de Campos do Jordão, *show* de música francesa em São Luís no Maranhão.

Outro tipo de comemoração oficial em que é comum observar a participação dos governos locais é a declaração pela Assembleia-Geral das Nações Unidas de temas principais a serem valorizados a cada ano. O Ano Internacional da Biodiversidade em 2010, por exemplo, traz o propósito de aumentar a consciência sobre a importância da preservação da biodiversidade no mundo. Dentro do Projeto LAB (“Local Action for Biodiversity”), de iniciativa do Iclei, São Paulo organizou uma série de atividades como o lançamento de publicações, exposições de fotografia, publicação de lista de fauna atualizada e uma eleição para escolha do animal silvestre símbolo da cidade. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), promovida pelas Nações Unidas, contou com a presença de prefeitos e líderes ambientais, sendo o ensejo para a inauguração da Ilha de Biodiversidade Urbana em Curitiba.

As cidades também participam das grandes convenções internacionais com a presença de Chefes de Estados. Manaus, por exemplo, foi um dos cinco representantes da CGLU na COP 15 – em grande parte organizada pela cidade de Copenhague. Além de participar das discussões, as cidades também passaram a financiar parte da infraestrutura para a realização dessas conferências mundiais. Em 2012, a realização da Rio+20 exigirá um desembolso significativo da cidade do Rio de Janeiro, não só para acomodar os 120 chefes de Estados esperados e as respectivas delegações, mas também para receber inúmeros representantes da sociedade civil e da iniciativa privada em eventos paralelos organizados no escopo da Conferência.

Outro fator a ser destacado nessas comemorações é o maior

envolvimento de pequenos e médios municípios. Nesse sentido, políticas locais são formuladas a partir de uma agenda internacional sem haver envolvimento direto entre atores de países diferentes – denominado no terceiro capítulo como atuação indireta. No Ano Internacional de Biodiversidade, pode-se elucidar, por exemplo, a vinculação da Semana Florestal organizada pela prefeitura de Cataguases com o propósito de aumentar a consciência sobre a preservação da biodiversidade em todo o mundo.

O interessante a ser observado é que grande parte dessas ações não são contabilizadas no município como uma atuação internacional. No entanto, é fácil verificar a influência da agenda internacional nessas políticas.

4.5 Cerimonial de delegação internacional

Muitas das autoridades internacionais que chegam em cidades como o Rio de Janeiro solicitam um encontro com o prefeito e com o governador para aproximação política. Apesar do apoio do Itamaraty, grande parte da organização dessa recepção é realizada pelos governos locais. Nem sempre é possível informar o Ministério de Relações Exteriores sobre a vinda de uma determinada autoridade internacional, dado o grande número de visitas ou mesmo o desconhecimento da prática por algumas cidades.

Na preparação da visita do presidente dos Estados Unidos ao Rio de Janeiro, agências governamentais americanas apontaram o grande volume financeiro da região – por vezes maiores que o PIB de determinados países – para justificar o interesse em assinar acordos diretos com o Estado do Rio de Janeiro. Os investimentos para as olimpíadas em 2016 fizeram parte do discurso do presidente norte-americano destinado à população brasileira. Como nos Estados Unidos, os municípios são subordinados aos estados da federação, havia um desconhecimento inicial de como envolver o município do Rio de Janeiro dentro do acordo.

A fama do orçamento participativo no mundo faz com que várias delegações internacionais solicitem a organização de uma visita a Porto Alegre para conhecer as experiências locais. O mesmo ocorre com o sistema de mobilidade urbana em Curitiba. Além das ações esperadas de um cerimonial,

como a recepção da delegação pelo prefeito, é comum a preparação de visitas aos locais de implementação das políticas, assim como a realização de oficinas de capacitação. Dentro desse escopo, as três cidades citadas acima receberam uma delegação de gestores organizada pela Associação Nacional de Municípios Moçambicanos (Anamm) em 2009.

De modo recíproco, gestores brasileiros realizam missões internacionais para ampliar o relacionamento com outros países. O *Prêmio Prefeito Empreendedor* do Sebrae estimula esse tipo de iniciativa, quando envia os gestores ganhadores para conhecer boas práticas em outros países. Logo, o cerimonial não é apenas um ato protocolar, mas sim um passo importante para o intercâmbio de políticas públicas, para a cooperação internacional, para a atração de novos investimentos e para ganho na liderança no contexto global.

4.6 Tendências na Política Internacional

A leitura deste capítulo demonstra que a “Atuação Global Municipal” é, geralmente, suscitada por visitas ou contatos de iniciativa dos atores externos. Ao invés de discutir a quem cabe essa competência dentro da federação, nota-se, na prática, uma atuação compartilhada dos entes federativos a favor de um alargamento das relações da Política Internacional. Ainda que os atos assinados pelos governos locais, nessas ocasiões, não possuam validade no Direito Internacional Público, há uma garantia de suas concretizações por meio da confiança e da credibilidade depositada nessa relação, expressa na forma de acordo de cavalheiro.

A primeira tendência a ser observada, nesse contexto, é a disseminação de atos internacionais, não apenas entre níveis similares de governos, mas também entre governos locais e governos nacionais – por vezes na figura de organismos internacionais, como as Nações Unidas. Se antes não se concebia atos de municípios e estados federados com países estrangeiros, hoje se observam formalizações desse tipo de relacionamento impulsionado pelos consulados e pelas representações presentes nas cidades brasileiras. Do ponto de vista da República Federativa do Brasil, há ganhos na projeção da

política internacional, embora se reforçe que a convergência entre os entes federativos permite maior poder de barganha na negociação com os atores externos.

Na perspectiva da comunidade internacional – algo mais amplo do que a sociedade internacional –, o fortalecimento dessas relações tendem a beneficiar a solidariedade e a reciprocidade entre os povos. A oferta de garantias às minorias, com radical prescrição de ações intervencionistas por razões humanitárias – amplamente desacreditadas pelos realistas –, tem recebido voz revigorada em um contexto em que a violação dos direitos humanos não é mais aceita. A comunidade internacional pressiona não só os governos nacionais a darem respostas, mas também exigem participações mais ativas dos governos locais na assistência humanitária. Ao invés da intervenção militar – por vezes justificada pelo “direito universal da democracia” –, o Brasil se pronuncia como exemplo de descentralização política, contribuindo para a conscientização dos povos.

Os novos temas da agenda internacional – democracia, meio ambiente, direitos humanos – ampliam a participação dos governos, da sociedade civil e da iniciativa privada. Assim como se verifica uma crescente cooperação interfederativa, há uma ampliação do diálogo dos governos com esses outros atores da política global – algo ainda mais expressivo nos municípios.

Mesmo em temas de “Hard Power”, como o de segurança, é possível perceber um posicionamento dos governos locais. A Action AID Internacional, ao comentar a operação de paz no Haiti, afirmou que ao invés de forças militares, o Brasil deveria ter encaminhado forças especializadas em centros urbanos. No caso do terremoto no Haiti, pode-se observar o envolvimento da Defesa Civil de estados e municípios para organizar a ajuda humanitária no que tange à coleta e à logística de envio de materiais, equipamentos e alimentos.

Os governos regionais e locais já assumem, portanto, parte da conta das relações externas oficiais da República Federativa do Brasil, seja na disponibilização de recursos humanos ou na dotação orçamentária para a realização de conferências internacionais, a exemplo da Rio+20. Ao fazerem isso, esses não estão competindo por papéis dentro da política externa, mas

sim se afirmando como atores relevantes dentro da política global. Quanto mais internacionalizadas forem as localidades do Brasil, mais recursos e oportunidades estarão disponíveis para a política externa. Em todas as formas de relações internacionais dos governos brasileiros (federal, estadual, municipal), é a imagem do Brasil que está sendo projetada.

Um possível erro de análise poderia ser cometido dentro desse capítulo se dissociássemos a “Atuação Global Municipal” das relações político-partidárias no contexto mundial. É importante enfatizar, assim, que as relações entre governos locais fazem parte de um jogo maior de grupos políticos. Uma autoridade local, antes de participar ou apoiar determinado evento, busca informações com sua contraparte política naquele país. O meio internacional, por vezes, é utilizado para acirrar oposições nas políticas internas. A fim de evitar uma visão maniqueísta, há de se reconhecer a globalização das ideologias políticas desde o nível local – o que pode inviabilizar essa colaboração entre os entes federativos.

Há, portanto, diferentes maneiras de os governos locais brasileiros se posicionarem politicamente. Em geral, essas ações são interligadas, tendo capacidade de reforçar outra atividade política. Nas prioridades da política externa e nos principais temas da agenda internacional, já se observa uma colaboração significativa dos governos subnacionais. A tendência é a ampliação crescente dessa política internacional, exigindo o maior engajamento e cooperação entre os entes federativos.

CAPÍTULO 5 – COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA OU FEDERATIVA?

A cooperação internacional, da forma como entendemos hoje, surge ao fim da Segunda Guerra Mundial, com o Plano Marshall. Inicialmente, o foco era a reconstrução de instituições públicas por meio de transferência de recursos financeiros. Com o avançar das décadas, observou-se que a simples transferência financeira não era capaz de promover o desenvolvimento. As frequentes avaliações da cooperação internacional levaram ao paradigma do Desenvolvimento de Capacidades (DC). Disseminada na década de 1990, o DC valoriza o conhecimento preexistente como forma de recriar arranjos e métodos de políticas, mediante um processo de construção coletiva, a partir de três dimensões: individual, organizacional e institucional (QUALMAN & BOLGER, 1996; GILBERT, 2004; GRINDLE, 1997; LOPES, 2005; MORGAN & BASER, 1993).

Dentro desse novo paradigma, as ações de desenvolvimento se voltam cada vez mais para os atores locais. Isso explica, em partes, o papel crescente dos governos locais nos projetos das agências internacionais. A primeira Estratégia Urbana para Governos Locais pelo Banco Mundial (2000) começa a ser preparada em 1997. Dados de 2004 do Banco Mundial demonstram que essa organização já investia cerca de US\$ 7 bilhões de dólares nas cidades brasileiras (o que representava 30% de todo o empréstimo concedido pelo banco). Neste mesmo ano, o Banco Mundial assinou o primeiro empréstimo concedido diretamente a um município brasileiro, o Projeto Integrado de Betim, Minas Gerais.

A cooperação internacional protagonizada pelos governos locais e regionais tem sido referida como Cooperação Descentralizada (CD). Conceito esse que a diferencia de outros dois modelos de cooperação. De um lado, a cooperação oficial é um instrumento, conduzido pelo MRE, voltado aos objetivos e aos valores da política externa. Do outro lado, a cooperação interinstitucional refere-se a iniciativas da sociedade civil organizada e das empresas privadas. Logo, pode-se imaginar a CD entre esses dois tipos de cooperação, em que ora predomina o caráter governamental, ora se observa uma grande participação de empresas e membros da comunidade.

Notam-se, no entanto, certas divergências conceituais na literatura base sobre o alcance da cooperação descentralizada (HAFTECK, 2003). Se, por um lado, a União Europeia não diferencia a CD da cooperação interinstitucional, por outro lado, a Presidência da República não a diferencia da cooperação oficial. Neste último caso, emprega-se a terminologia de cooperação internacional federativa para o

fortalecimento da estrutura federativa do Estado nacional, onde a mobilização e a coordenação entre as esferas de governo em torno das diretrizes da política externa tornam-se um recurso importante não somente para a estratégia de inserção do país no cenário internacional, mas como um fator de promoção de desenvolvimento dos governos subnacionais. Trata-se de uma política governamental voltada para a promoção e coordenação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, no sentido de apoiá-los na identificação de oportunidades objetivando estabelecer acordos de cooperação (TREVAS, 2006).

Já o *Observatório da Cooperação Descentralizada* (OCD), sediado em Barcelona, tende a valorizar mais as relações entre governos subnacionais. A cooperação descentralizada abarcaria, assim, a ajuda humanitária, o apoio a políticas públicas locais, a pressão política em prol do poder local, o desenvolvimento econômico e o intercâmbio cultural entre governos regionais e locais (MALÉ, 2007). Para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), muitas dessas ações pontuais não são consideradas como cooperação internacional, já que essa pressupõe um projeto de aplicação imediata (início, meio e fim); com a presença de um contraparte externo que manifeste conjuntamente o interesse mútuo pela parceria, sem conotação comercial (ABC, 2005).

A partir dessa definição, propõe-se uma diferenciação entre cooperação descentralizada e cooperação internacional federativa. A primeira representaria o intercâmbio internacional entre governos subnacionais autônomos com vista à geração e ao aperfeiçoamento de bens e serviços públicos, em que demais atores são convidados a se integrar dentro de um projeto específico. Já a cooperação internacional federativa abordaria a construção conjunta de uma agenda comum em relações internacionais pelos entes federativos, com ações direcionadas ao apoio da política externa dentro de um marco institucional.

Vários Estados Nacionais têm adotado a estratégia de estimular a cooperação internacional de seus governos locais. Além de ampliar a influência externa, os recursos disponibilizados pelos governos locais são incluídos no cálculo da meta de 0,7% do Produto Interno Bruto dos países desenvolvidos para a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Logo, o adensamento das relações – política, econômica e comercial – com parceiros de cooperação é relevante nos três níveis da República Federativa do Brasil.

A cooperação internacional dos governos locais pode ser analisada dentro de duas vertentes: cooperação técnica e cooperação financeira. Na prática, nem sempre essa subdivisão é tão clara, como poderá ser observada a seguir.

5.1 Cooperação Técnica

A ABC diferencia a cooperação internacional em quatro vertentes: financeira, técnica, educacional e científica-tecnológica. Embora essa distinção contribua para a divisão de responsabilidade entre órgãos distintos, é muito comum observar um *mix* entre elas dentro de um mesmo projeto. Nos estados e municípios brasileiros, é comum observar a diferenciação entre cooperação financeira (financiamento) e cooperação técnica (recursos não reembolsáveis para capacitação). Nesta dissertação, será dada preferência a essa visão simplificada dos governos locais –que muito tem a ver com a organização desses temas no governo federal.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) é o órgão do Ministério das Relações Exteriores responsável por supervisionar os programas brasileiros de cooperação referentes à transferência de conhecimentos e tecnologias, dentro de acordos firmados com outros países e organismos internacionais. Entre as ações previstas nos projetos, destacam-se missões técnicas, intercâmbios de informações, estudos de viabilidade, capacitações e treinamento, além do trabalho conjunto na construção de novas soluções de políticas públicas. Eventualmente, pode-se contar com a doação de equipamentos ou até o custeio de infraestrutura, desde que em pequena

escala, não havendo aporte financeiro à instituição beneficiária da cooperação.

A estrutura da ABC se subdivide em duas modalidades. A cooperação recebida envolve parcerias com países desenvolvidos via relacionamento bilateral ou por meio de organizações multilaterais. Estados e municípios podem apresentar projetos a essas agências internacionais, sendo necessária, a princípio, a validação da Presidência da República e da ABC. Tais procedimentos foram necessários em dois projetos da Confederação Nacional de Municípios. O primeiro (2007 a 2008) contou com o apoio de 100 mil dólares da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) para a formulação de planos diretores em quatro municípios da Paraíba. O segundo (2009 a 2011) contou com recursos próprios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), na ordem de 2 milhões de dólares, para a formulação de uma metodologia de desenvolvimento de capacidades em outros quatro municípios brasileiros.

Há casos de cooperação técnica que não passam, porém, por essa aprovação do governo federal. A experiência da cooperação entre São Paulo e Toronto, por meio da Cida, começou no mesmo ano em que a ABC foi criada (1988) e terminou dez anos depois, sem o envolvimento do governo federal. Mais recentemente (2010), o governo do Estado do Rio de Janeiro assinou um convênio diretamente com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) com o objetivo de desenvolver atividades de inclusão profissional para jovens que cursam o ensino médio. A União Europeia, por meio do Programa Urbal, já apoiou mais de 180 projetos de cooperação técnica desde o seu lançamento, em 1995. Jacareí (SP) foi uma das cidades brasileiras contempladas com recursos para a construção de um Guia de Gestão pela Cidadania, sem necessitar de aprovação da União.

A segunda modalidade presente na ABC é a cooperação técnica entre países em desenvolvimento ou cooperação sul-sul. Ao mesmo tempo em que o Brasil presta cooperação para esses países em desenvolvimento, os técnicos brasileiros aprendem com as distintas realidades, dentro da concepção de uma relação mais simétrica. Curitiba foi convidada pela ABC, por diversas vezes, a colaborar com outras cidades em questões de

mobilidade, meio ambiente e planejamento urbano. Um exemplo é o projeto “Formulação do Programa Distrital de Reciclagem” com a prefeitura de Bogotá, que utilizou o sistema de reciclagem de lixo da capital paranaense. Uma oficina de capacitação em práticas de urbanização sustentável e gestão democrática para cidades da Cisjordânia também foi organizada pela ABC, em Brasília, com um segundo módulo de visitas técnicas a experiências de planejamento urbano em Curitiba.

Uma nova modalidade de cooperação internacional começa a ser testada no âmbito dos governos locais. A cooperação norte-sul-sul é uma tentativa de conjugar os dois modelos anteriores (norte-sul ou sul-sul). Deve-se considerar que um arranjo político institucional com três (cooperação triangular ou trilateral)⁹ ou mais países (cooperação cruzada) ampliam as dificuldades a serem enfrentadas. Esse foi o tema do “Seminário Brasil-França de Cooperação Cruzada para o Haiti e África”, realizado em junho de 2010. Um dos resultados foi a assinatura de uma convenção de parcerias entre a ABC e a cooperação internacional francesa (FCI) com vistas a promover e assegurar a implementação de projetos de cooperação técnica. A maior inovação talvez seja a previsão de editais de convocatória de projetos a serem aprovados por um comitê de que participam as três associações nacionais de municípios.

O levantamento dos projetos de cooperação internacional, em execução de 1999 a 2012, sob responsabilidade de estados e municípios, demonstrou a baixa participação destes em ações apoiadas pela ABC. Do total de 405 projetos em execução no âmbito multilateral e bilateral, apenas 90 deles apresentavam esse perfil (CORREA, 2009). Os principais temas abordados pelos referidos projetos incluem: Combate à Pobreza Rural; Prevenção da Violência; Educação; Meio Ambiente e Saúde Pública. Se analisarmos a perspectiva financeira, percebemos que esses 22% do total de projetos da ABC declinam para uma significância de 6% (no caso de estados)

⁹ Segundo o Programa de Cooperação Descentralizada Brasil-França, lançado pela ABC, cooperação trilateral descentralizada “se refere às ações internacionais empreendidas pelos governos subnacionais (Municípios e Estados) do Brasil e coletividades territoriais francesas para promover ações coordenadas de cooperação em favor das autoridades locais de um terceiro país (sendo no caso específico deste Edital o Haiti ou um país do continente africano), a fim de contribuir para a solução de seus desafios de desenvolvimento e fortalecimento de suas políticas públicas”.

e de 0,8% (no caso de municípios) do montante total aplicado ao longo desses anos (US\$ 3.146.135.00).

Os projetos de cooperação técnica internacional se concentram na região Nordeste. Destaque também deve ser dado ao Estado do Amazonas (14 projetos). A participação da Região Sudeste (7 projetos por estado, com exceção de Espírito Santo) e do Distrito Federal (10 projetos) também é expressiva. Enquanto reformas na ABC continuam se direcionando para a cooperação sul-sul (ameaçando de extinção a cooperação recebida pelo Brasil), os governos subnacionais têm aclamado por recursos para novos projetos de cooperação técnica com países do Norte.

Tabela 1 – Projetos de Cooperação Internacional de Estados e Municípios na ABC

SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE	NORTE	NORDESTE
4	23	13	20	38

Fonte: CORREA (2009).

Inúmeros projetos de cooperação bilateral têm sido elaborados, nos últimos anos, por iniciativas próprias dos governos locais. Nesses casos, não há participação nem da ABC nem de agências internacionais de desenvolvimento. Os recursos são dos próprios governos subnacionais dos países do Norte, com contrapartidas dos governos locais brasileiros. A fim de cumprir o compromisso de aumentar os fundos próprios destinados à cooperação internacional até alcançar 0,7% do orçamento total, só o Município de Barcelona, na Espanha, prevê um orçamento de 15.300.000,00 em euros para 2012. Entre os projetos já realizados no Brasil, podemos destacar a parceria da cidade do Rio de Janeiro com Paris (restauração do centro histórico) ou da prefeitura de São Paulo e a Região Île de France com atividades nas áreas de Saúde, Cultura e Desenvolvimento.

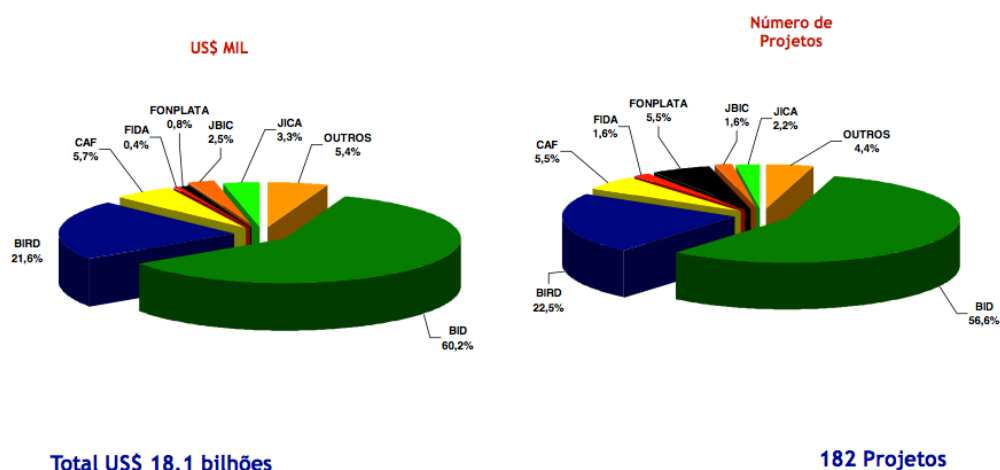
Outras modalidades de cooperação técnica com governos locais envolvem ONGs e demais atores que, dada sua diversidade, não serão aqui aprofundadas.

5.2 Cooperação Financeira

A cooperação financeira no Brasil é supervisionada pela Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). De acordo com os requisitos das instituições concedentes e da legislação brasileira, a Seain autoriza a transferência de recursos financeiros das agências para os governos regionais e locais por ordem de entrada de solicitação.

O Brasil é membro de alguns organismos multilaterais financiadores, como: Banco Mundial/Bird; Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID; Cooperação Andina de Financiamento (CAF); e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). No âmbito bilateral, podemos citar alguns bancos conhecidos como Banco Japonês para a Cooperação Internacional (Jbic) e o Banco Alemão para o Desenvolvimento (KFW). Como o Brasil é tido como país em desenvolvimento, mesmo agências de cooperação técnica, como a Agência Japonesa para a Cooperação Internacional (Jica) e a Agência Francesa para o Desenvolvimento (AFD), têm oferecido financiamentos que passam pela Seain ao invés de recursos não reembolsáveis para a cooperação técnica da ABC.

Gráfico 1 – Projetos em Preparação por Ente Federativo

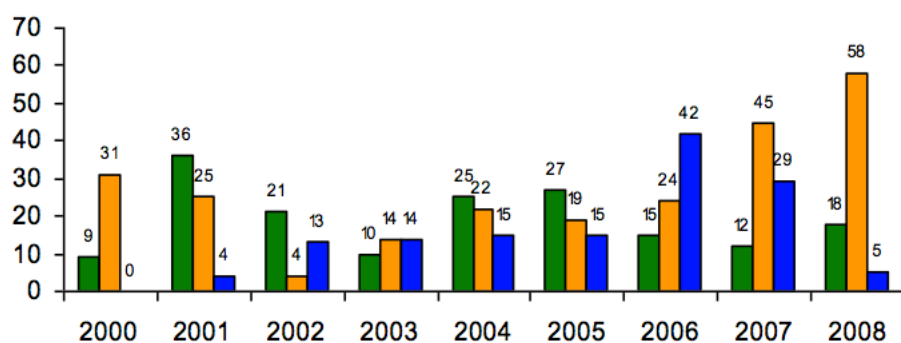


Fonte: MPOG (2009).

Mesmo nesses projetos de financiamento da Seain, é muito comum observamos recursos não reembolsáveis e cooperação técnica. A AFD, por exemplo, dispõe de instrumentos financeiros para o Brasil, como concessão de empréstimos em condições subsidiadas, de garantias e de linhas de crédito; financiamento, a fundo perdido, de estudos ou de apoios técnicos relacionados a esses empréstimos. Entre as cinco vertentes principais da estratégia da AFD no Brasil, uma trata especificamente do ordenamento sustentável e da mobilidade urbana. Isso demonstra a reorientação das agências para um trabalho mais direto com os governos locais. Comportamento semelhante é observado na atuação do Bird e BID, que juntos responderam por 83% da carteira de projetos brasileiros em 2009 financiados com recursos de Órgãos Internacionais de Financiamento e de Desenvolvimento (OFIDs).

A cooperação financeira é um instrumento cada vez mais direcionado para os governos subnacionais. Na série temporal apresentada abaixo (2000 a 2008), verifica-se que os municípios responderam por 24% do número de projetos, sendo o governo federal o ente que mais mobilizou recursos (55% do desembolsado). Há casos, a exemplo de 2006, em que o número de projetos municipais chega a ser maior do que dos demais entes, embora proporcionalmente em valores menores. Recentemente, os governos estaduais são os que mais têm buscado financiamentos, sendo responsável em 2009 por 55% do total de desembolso, enquanto os municípios responderam por apenas 8%.

Gráfico 2 – Projetos Aprovados na Cofix (2000-2008) US\$ Mil



Ente	TOTAL	
	Nº Proj.	US\$ mil
Federal	178	23.754.776
Estadual	252	14.685.395
Municipal	137	3.034.379
Total	567	41.474.550

■ Federal ■ Estadual ■ Municipal

Fonte: MPOG (2009).

O crescimento do financiamento concedido aos municípios, tendência observada de 2001 a 2006, sofreu uma interdição por meio da Resolução 294, de setembro de 2006, da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix). A referida resolução estabeleceu que somente seriam considerados pela comissão os pleitos de operação de crédito externo de interesse de municípios, com garantia da União, que atendam, entre outros critérios, ao de população superior a cem mil (100.000) habitantes, com margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada. No entanto, deve-se lembrar que grande parte dos municípios brasileiros apresentam população abaixo de 90 mil habitantes. Uma das justificativas utilizadas foi a incapacidade da Cofix de analisar todas as solicitações desses governos locais.

Ainda que essa justificativa possa parecer desarrazoada, já que favorece regiões mais desenvolvidas no país, o motivo que levou a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a sustar essa resolução foi outro. Segundo o Projeto de Decreto Legislativo 128, de 2007, esse ato do Poder Executivo exorbita seu poder regulamentar, uma vez que a Constituição, art. 52, define como competência privativa do Senado Federal a autorização de operações externas de natureza financeira de interesse dos entes federativos,

assim como dispõe sobre limites e condições de suas operações. Tal parecer encontra-se em tramitação no Senado, aguardando inclusão na ordem do dia.

O aval federal representa um compromisso de que, na ausência dos recursos dos governos estaduais e municipais, a União é responsável por assumir a dívida. O aumento da dívida externa, com a respectiva entrada de capitais no país, gera efeitos em toda a política macroeconômica – a exemplo da inflação. A história recente brasileira comprova a necessidade de maior controle dessa operação. Quando estados declaram a moratória a compromissos externos, como Minas Gerais, em 1999, é toda a credibilidade brasileira que está em jogo.

Pode-se afirmar, entretanto, que esse controle é exagerado no Brasil. Na maior parte dos casos, os municípios brasileiros têm uma situação fiscal equilibrada, mas sua capacidade de investimento encontra-se reduzida em virtude de limitações impostas pela política macroeconômica. Não há uma ponderação por parte do governo federal sobre os méritos do município ou do projeto financiado (BANCO MUNDIAL, 2006). Para fugir dessa amarra, muitos municípios estão buscando novos arranjos para captar financiamentos internacionais, como projetos junto com os governos estaduais ou consórcios intermunicipais de caráter privado. Todavia, o tempo médio de negociação é de 3 a 5 anos para cada projeto – o que desencoraja muitos a buscar tais créditos.

Apesar do processo moroso, podemos citar alguns exemplos de cooperação financeira no Brasil. Em São Bernardo do Campo (SP), por exemplo, o financiamento do BID foi destinado a obras viárias da cidade, enquanto os recursos do Jbic serviu para a despoluição de uma represa na região. Porto Alegre (RS) assumiu um empréstimo com o Banco Mundial e o Fonplata de mais de 180 milhões de reais para desenvolvimento urbano. Santos (SP) obteve um financiamento da Aliança de Cidades na ordem de 950 mil para desenvolvimento urbano.

As doações, ainda que em menor número, devem ser consideradas dentro da cooperação financeira. A cidade de São Paulo conseguiu recursos não reembolsáveis superiores a 8 milhões de dólares para a área de desenvolvimento social. O Estado do Rio de Janeiro recebeu doações do Japão e de outros países asiáticos para colaborar com os municípios da

região serrana atingidos pelos incidentes climáticos em 2011. A Agência de Desenvolvimento e Comércio dos Estados Unidos (USTDA) oferece recursos para promover estudos de viabilidade, visita técnica e assistência técnica em projetos que têm potencial de 8 milhões de dólares de exportação norte-americana. Vale destacar que essas doações não passam pela aprovação da Seain.

A cooperação financeira e a cooperação técnica estão fortemente atreladas. Por vezes, essa distinção só é possível de ser identificada pelo órgão do governo federal que valida essa cooperação: ABC ou Seain. Cresce, porém, o número de ações que não envolvem esses órgãos do governo federal. Estados e municípios precisam fortalecer suas próprias áreas internacionais para oportunizarem os recursos internacionais disponíveis.

5.3 Tendências da Cooperação Internacional

Nas diretrizes da cooperação oficial, há uma tentativa de vincular as prioridades às políticas nacionais de desenvolvimento. Privilegiar projetos de impacto nacional em detrimento ao regional é um critério relevante para evitar ações pontuais, mas nem sempre são condizentes com as realidades locais. O desinteresse da União na cooperação recebida tem restringido as oportunidades internacionais para os governos locais. Embora seja possível observar algumas mudanças, ainda há baixo prestígio da Cooperação Descentralizada dentro da ABC – o que expressa uma imagem de subordinação entre os entes “autônomos” da federação.

A consolidação da área internacional da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) tem favorecido a ampliação do tema dentro da União. Atualmente, os projetos de cooperação técnica recebem o aval desse órgão antes de ser recomendado pela ABC. Um dos esforços da SAF é a previsão orçamentária para projetos de cooperação descentralizada – a exemplo da proposta do Fundo da Cooperação Franco-Brasileiro. Outra ação é a promoção de Acordos de Cooperação Descentralizada entre países. Após

França e Itália, o mais recente memorando de entendimento em negociação se dá com a Argentina, discutida na terceira Comissão Mista Brasil-Argentina, em fevereiro de 2011. O objetivo dessa iniciativa é promover o desenvolvimento e o fortalecimento das relações bilaterais e integração regional por meio da cooperação internacional entre entes subnacionais.

Embora se saiba dos ganhos potenciais da atuação conjunta entre governo federal e governos locais, há de se ponderar aspectos político-partidários. Um exemplo claro disso é o maior envolvimento nessas instâncias da cooperação federativa de estados e de municípios dos partidos da base do atual governo federal. A cooperação internacional pode ser usada, nesse sentido, para dar visibilidade a certos políticos. Ingênuo seria negar que recursos da cooperação internacional são mais fáceis para os governos subnacionais do partido governista. É possível notar, entretanto, uma tendência de institucionalização gradual da cooperação federativa em direção oposta, com regras mais claras e inclusivas.

O Brasil passa a ser visto no mundo como uma potência emergente. Consequentemente, os recursos não reembolsáveis para cooperação técnica são cada vez mais escassos. O ano de 2011, por exemplo, foi marcado pelo fechamento do programa de cooperação da Cida no país. Ao contrário de projetos sociais, o Canadá promoverá parcerias com empresas canadenses voltadas ao intercâmbio tecnológico e à ampliação de relação comercial entre os dois países. O Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (Eximbank) oferece uma série de vantagens de financiamento e garantias para os governos interessados em comprar produtos e serviços norte-americanos. Embora algumas leis dificultem essa negociação (como a Lei 8.666/1993 sobre licitação), os financiamentos e a promoção econômica são tendências presentes na cooperação internacional do Brasil de que estados e municípios podem se beneficiar.

A necessidade de simplificar a cooperação internacional não pode obscurecer, no entanto, os inúmeros interesses que convivem simultaneamente. Na ótica dos realistas, a cooperação é extremamente difícil, dados os interesses políticos divergentes, não sendo esta capaz de alterar o sistema internacional. Já os liberais tendem a enfatizar a necessidade da cooperação em interesses econômicos comuns, reforçando a

interdependência internacional. De forma mais ampla, os construtivistas reforçam os valores da solidariedade e a ajuda entre os povos como forma de modelar o sistema internacional para um ambiente mais pacífico, com garantia dos direitos humanos. Essas três visões continuarão a ser parte dos projetos de cooperação internacional.

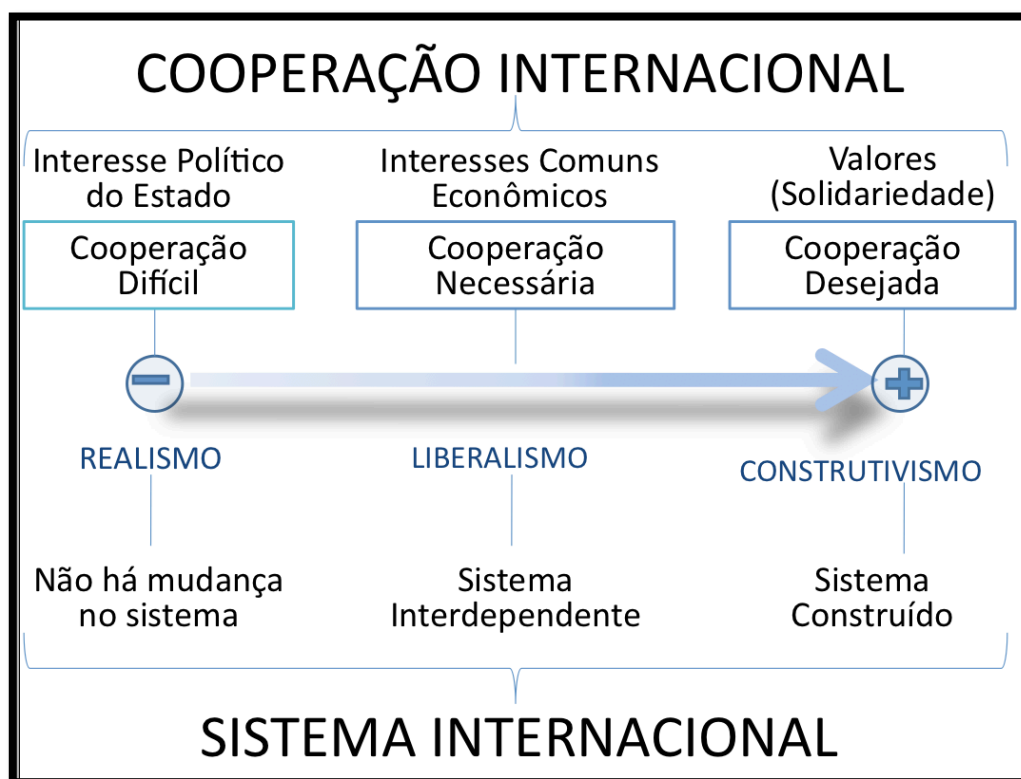


Figura 4 – Perspectivas da Cooperação Internacional

Fonte: elaboração própria.

A partir dessas visões teóricas, é preciso desenvolver uma concepção própria da cooperação descentralizada brasileira. Isso exigirá um distanciamento da influência europeia e uma aproximação das instituições nacionais. Nesse contexto, os estados podem trabalhar mais em conjunto com os municípios, assim como se espera da União maior orientação a partir da expertise já acumulada. A articulação pela elaboração de projetos conjuntos, integrando diferentes entes federativos, é uma forma de potencializar a relação com as agências internacionais.

CAPÍTULO 6 – PROMOÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL (PEI)

A interdependência econômica é cada vez mais familiar, desde repercussões diretas nas multinacionais localizadas nas regiões metropolitanas, até no interior do país com flutuações de preços nas pequenas mercearias. A cada desvalorização forte do dólar, há uma enxurrada de produtos importados que entram no país e deixam inúmeros desempregados. A crise financeira internacional de 2008 reforçou a necessidade de políticas macroeconômicas desenvolvidas pelos Estados Nacionais para equilibrar o mercado, acompanhadas de ajustes microeconômicos nos governos locais.

A competitividade global está diretamente relacionada a essa capacidade política de promover a eficiência econômica. Poucos municípios brasileiros conseguem compreender, no entanto, qual é o seu papel dentro desse contexto e como estruturar uma estratégia de ação local. A expectativa aqui é esclarecer essa inter-relação entre as autoridades locais e a economia internacional, além de indicar algumas estratégias já desenvolvidas por governos locais no país.

Ao apresentar os tributos diretamente impactados pela PEI, vale ressaltar a contribuição dessas políticas no aumento da arrecadação tributária de estados e municípios. A Lei Kandir, por exemplo, é o valor repassado aos governos subnacionais para compensar a isenção fiscal no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para produtos voltados à exportação. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal, cresce com a ampliação de serviços internacionais relativos à comunicação, ao assessoramento, ao entretenimento e ao turismo. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é favorecido por grandes investimentos internacionais, a exemplo de resorts, que valorizam os terrenos da região.

A política fiscal, no intuito de oferecer vantagens para a atração desses investimentos, tem sido mais utilizada, porém, em sentido oposto à arrecadação. Ao invés de crescimento da receita, o que se observa é uma

guerra intermunicipal com renúncia fiscal, obras de infraestrutura não prioritárias e doações de terrenos que se somam em um conjunto de desperdícios de recursos públicos. Isso porque as contrapartidas das empresas nem sempre são negociadas no que tange à criação de empregos formais, à sustentabilidade ambiente, à promoção da cultura local, entre outras.

O levantamento das externalidades positivas geradas por investimentos internacionais é importante para justificar a estratégia de socialização de custos de implantação das empresas. Ao invés de isenções tributárias, os governos podem oferecer investimentos em serviços públicos úteis para as empresas internacionais. Políticas microeconômicas de melhoria do ambiente de negócios envolvem o desenvolvimento da educação, de tecnologia, de pesquisa e inovação. A infraestrutura de logística, a disponibilidade de serviços financeiros e a estrutura legal da economia – aspectos institucionais, jurídicos e administrativos – dão segurança e estabilidade para os empreendimentos internacionais. Todas essas áreas envolvem, portanto, políticas locais de atração de investimentos a serem desenvolvidas em cooperação com demais entes federativos.

Segundo o Banco Mundial (2011), o Brasil tem melhorado seu ambiente de negócios, principalmente pela sincronização eletrônica entre os níveis de governo. Mesmo assim, no *ranking* das 183 economias pesquisadas pelo “Doing Business”, o país ocupa a 127^a posição. A primeira do *ranking* é uma cidade-estado, Cingapura, que possui esse sistema político todo interligado. A agilidade nos procedimentos das empresas (coleta, preparação, transmissão e processamento de documentos), a disponibilização de serviços *on-line* para acompanhamento dos serviços de apoio (manuseio de carga, administração dos portos, licenças), a transparência e a uniformização dos regulamentos contam muito na atração de investimentos.

Logo, internacionalizar significa, em outras palavras, internalizar. Afirmação essa que pode ser expressa em diversas estratégias. Primeiro, busca-se o aprimoramento dos serviços públicos locais a partir de padrões internacionais de competitividade. Segundo, a atração de empresas internacionais amplia a exportação e, principalmente, a importação. Terceiro,

ao invés de vender os produtos para mercados estrangeiros, é mais vantajoso, por vezes, internalizar parte da produção seguindo as especificidades de outras localidades, internacionalizando a cadeia produtiva. A distinção entre nacional e internacional não passa, portanto, de faces de uma mesma moeda.

Quando uma multinacional se instala em determinada região, há um efeito de transbordamento do conhecimento e da tecnologia incorporada para outras áreas. Isso porque o indivíduo possui a capacidade de correlacionar os diferentes conhecimentos e reutilizá-los em novos procedimentos valorativos. A interação dos profissionais estrangeiros com os profissionais locais amplia as visões de mercado por toda cadeia produtiva. As pequenas cidades da região podem se transformar em fornecedores de insumos para esses centros mais dinâmicos. A estratégia de internacionalização de estados e municípios deve ser, portanto, mais diversificada do que políticas de promoção à exportação de *commodities* específicas.

O desenvolvimento econômico local pode variar da criação de empregos e utilização de recursos ociosos à requalificação de mão de obra e exploração de novas atividades com maior valor agregado (BARTIK, 2003). Para Cintra (não publicado),

ao se desenvolver uma estratégia econômica, não pode haver um foco exclusivo sobre o território ou mesmo sobre determinado setor com o risco de incorrer na superespecialização local. Pulverizado por particularismos e singularidades, mas em conexão com o social mais amplo, o lugar recebe determinações externas e as combina às narrativas locais (FROEHLICH & HEBERTON, 2007).

A PEI, portanto, é vantajosa para os municípios por ampliar sua arrecadação tributária, por prover empregos e estimular toda uma dinâmica favorável à qualidade de vida de sua população. Resta aqui ilustrar como essa competência pode ser promovida por políticas específicas e os desafios de sua implementação. Na dimensão econômica, serão organizadas duas categorias: comércio exterior e atração de investimento. É preciso considerar, porém, que parte substantiva do comércio internacional se dá intrafirmas, ou seja, há uma relação muito próxima entre essas duas categorias.

Destaque ainda deve ser dado ao envolvimento do governo municipal com outras esferas públicas e atores privados. As relações econômicas, nesse sentido, possuem uma interação mais direta e intencional do que se pode esperar das duas dimensões anteriores de caráter político. Um claro indicador desse pragmatismo é a maior facilidade de mensurar resultados a curto prazo. Os interesses políticos, próprios desse processo, tendem a ser mais convergentes, embora haja uma competitividade inter-regional. Dentro desse contexto, a vontade política e a capacidade de as lideranças locais se articularem são fatores importantes para a competitividade daquela região.

6.1 Comércio Exterior

No contexto de gradual liberalização econômica, o comércio exterior tornou-se uma estratégia importante para muitas empresas. Ainda que haja proteção governamental para alguns setores nacionais, a oferta de empregos em nosso País depende da competitividade das empresas. Ao se voltarem para os mercados externos, as empresas ampliam sua escala de produção, passam a contar com suprimentos contínuos e maior flexibilidade de adequação a diversidades. Políticas de desenvolvimento econômico tendem a oportunizar o acesso dessas empresas ao mercado internacional, seja para exportação ou mesmo para importação.

Há inúmeras barreiras à comercialização internacional a valores lucrativos, principalmente no caso das micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2008). O desconhecimento dos trâmites burocráticos, as incertezas sobre o comportamento dos mercados, as capacidades limitadas de ampliar a produção para atender a grandes corporações são alguns dos desafios que competem às empresas. Do lado do setor público, o custo do Brasil é ainda significativo e está relacionado ao câmbio valorizado, aos impostos elevados e à infraestrutura precária de escoamento da produção. Os governos estaduais e municipais têm condições de minimizar essas barreiras, com políticas e articulações dos atores a partir do local.

Um dos instrumentos mais antigo de promoção econômica é a exibição de produtos em feiras, que reúne compradores e vendedores em um

mesmo espaço físico. Os governos locais podem promover essas feiras, disponibilizando informações às empresas sobre a cadeia produtiva no setor. O número significativo de visitantes pode ser útil para testar a aceitação do produto no mercado internacional, assim como ampliar as parcerias com empresas do ramo. A promoção em feiras é uma atribuição da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), junto às associações e sindicatos empresariais. Recentemente, estados e municípios brasileiros têm sido convidados pela Apex para participar dessas feiras e aprender um pouco mais sobre como desenvolver esse tipo de política.

A presença em missões internacionais é outra forma de governos e empresários explorarem o potencial de sua região. Por meio das rodadas de negócios, é possível consolidar uma rede de comércio exterior capaz de gerar novas oportunidades em um curto período de tempo. O formato conhecido como *matchmaking* possibilita a relação direta com empresas especializadas no mercado local e o acesso às informações sobre políticas locais de incentivo. Visitas às empresas bem-sucedidas permitem uma melhor compreensão da competitividade a ser enfrentada e novas tecnologias utilizadas. Nesse sentido, o Ministério de Desenvolvimento de Indústria e Comércio (Mdic) organiza missões empresariais e de autoridades locais a fim de estimular a expansão dos negócios para mercados não tradicionais. Além de contar com o amparo logístico, as missões oferecem informações sobre a cultura de negócios do país-alvo, suas regras e procedimentos.

Observa-se ainda o crescimento da participação de governos locais em negociações multilaterais e acordos bilaterais de liberalização comercial. Um caso interessante é a articulação do Estado do Mato Grosso para eliminar as restrições à carne bovina da região no momento em que foram identificados focos de febre aftosa nos estados vizinhos: Paraná e Mato Grosso do Sul. Como as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) não autorizam os governos a conceder subsídios diretos para promover as exportações, cada vez mais se observam atividades de capacitação e assistência. A relação de estados e municípios com as Câmaras de Comércio tendem a facilitar essa disponibilização de informação sobre determinados

países, a exemplo da Amcham, que está presente em onze cidades brasileiras.

O Mdic promove anualmente o *Encontro de Comércio Exterior (Encomex)* com o objetivo de dar conhecimento à iniciativa privada das ações institucionais desenvolvidas para o incremento do comércio exterior brasileiro. Mais do que disponibilizar a infraestrutura para a realização do evento, o município-sede se encarrega de mobilizar as empresas na região. Só em 2010, três cidades sediaram esse encontro: Manaus, Porto Alegre e Recife. A articulação multinível, fortalecida pela relação de parceria do setor público com o privado, permite uma convergência de esforços a favor do comércio exterior, com diminuição de assimetrias e busca de novos nichos de mercado.

A fim de desenvolver ainda mais essa articulação, agências regionais de promoção têm sido criadas no país. Essa tendência atual pode ser observada na Agência Metropolitana de Campinas (autarquia estadual criada em 2003) e na Agência Curitiba de Desenvolvimento (empresa municipal de economia mista criada em 2007). A pioneira no Brasil é a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (associação Civil de direito privado criada em 1998), que agrega prefeituras de sete municípios, associações comerciais, Sebrae, empresas e instituições de ensino.

A Comissão de Comércio Exterior do Ceará (CCE), criada em 2000 por instituições como Banco do Brasil, Correios, Federação das Indústrias do Estado do Ceará (Fiec), Governo do Estado, Sebrae/CE e Universidade de Fortaleza, é outro arranjo bem interessante. Graças à CCE, a balança do comércio do estado com o exterior se tornou superavitária a partir de 2003, atingindo um crescimento na ordem de 200% nos primeiros cinco anos de existência (SEBRAE, 2006).

Em média, 41% (2.290) das cidades brasileiras fizeram transações comerciais com o exterior no período entre 2007 e o 1º semestre de 2010. A consolidação dos números da balança comercial do Mdic pela Confederação Nacional de Municípios (2010) demonstra que tais cidades estão localizadas em todas as unidades da Federação, sendo o Estado do Rio de Janeiro o que apresentou o maior percentual de municípios (75%), seguido do Estado de Roraima (67%) e de Santa Catarina (66%). Os municípios aeroportuários e portuários concentram grande parte dessa movimentação – o que indica

uma subestimação da cadeia produtiva desde os fornecedores primários. O Estado do Amazonas, com várias multinacionais na Zona Franca, é a campeã em saldo comercial negativo. O oposto se verifica no Estado de Minas Gerais, dada a elevada produção de minérios.

Mesmo com experiências de sucesso no país, poucos são os municípios com políticas de promoção comercial. Isso se justifica, em parte, pela falta de entendimento das autoridades locais de que esse tema também é uma competência do ente federativo que representa. O próprio governo federal enfrenta dificuldades de mobilizar os governos locais para este tema. O Programa Exporta Cidades do Mdic, após ser implantado em oito municípios e diagnosticado em mais cinco, foi encerrado por falta de engajamento de outras cidades.

Estados e municípios possuem, portanto, atribuições na promoção das exportações da região, ampliando, sobretudo, a força negociadora de suas empresas. É muito difícil definir a proporção de municípios brasileiros com maiores condições de engajar nesse tipo de atividade. É claro que a preexistência de infraestrutura para escoamento, de *commodities* valorizadas no mercado internacional, entre outros fatores, tornam esse investimento mais vantajoso. No entanto, a maior contribuição do poder público talvez seja criar um ambiente favorável para a comercialização internacional, em que esses fatores são precários. Práticas inovadoras já demonstram esse tipo de viabilidade, como a exportação de bonecas do interior nordestino, da cachaça do interior de Minas Gerais e das essências amazônicas.

6.2 Atração de Investimentos Internacionais

Quando nos deparamos com estatísticas sobre áreas verdes por habitante, quilometragem de ciclovias, frota de transporte coletivo, centros educacionais, relacionamos diretamente à qualidade de vida em uma cidade. Esses dados são cada vez mais comuns em apresentações promocionais de estados e municípios para atração de investimentos internacionais. Qual seria a relação, porém, entre essas políticas públicas locais e a atração de

investimentos? Será que os municípios podem desempenhar um papel principal na melhoria desses requisitos para maior atratividade internacional? Essas perguntas passam a ser o foco da nossa análise.

O Índice de Atratividade de Investimentos Urbanos (Inai), proposto pela Universidade de Rosário, na Colômbia, visa a demonstrar uma forte tendência global em que as cidades criam condições favoráveis para a atração de investimentos (CEPEC, 2010). O desenvolvimento de estratégias internacionais, desde os municípios, permite um reconhecimento de suas vantagens competitivas, diferenciando-os do restante do mundo. Esse exercício considerou variáveis quantitativas e qualitativas sobre o clima de investimento de 48 áreas metropolitanas da América Latina.

De acordo com esse estudo, os principais fatores que influenciam a captação de investimento por parte das cidades são, em primeiro lugar, as condições de seu país (tamanho de mercado, abertura econômica, competitividade de custos e risco país). Dentro desse modelo, porém, considerou-se um peso apenas de 35% para a escala nacional. Os 65% restantes foram destinados a determinantes em escala local, como poder de compra (PIB das cidades), desempenho econômico (crescimento estimado do PIB de cada cidade) e serviços financeiros (velocidade e custos das transações financeiras, além das possibilidades de crédito). O mais interessante é observar a inclusão de indicadores como qualidade de vida e reconhecimento internacional.

O indicador de qualidade de vida foi construído a partir dos índices difundidos do Mercer. Entre os fatores analisados estão: Serviços Públicos e Transportes (água, telefone, eletricidade, correio, mobilidade); Educação (escolas, universidade, cursos de idiomas); Saúde (hospitais, epidemias na região); Meio Ambiente (poluição, parques, clima, desastres naturais); Entretenimento (variedade de restaurantes, teatros e cinemas, áreas esportivas); e segurança (taxa de criminalidade). Neste último aspecto, contou-se ainda com um painel de especialistas, os quais votaram nas regiões mais perigosas.

Uma inovação trazida pelo Inai é o grau de reconhecimento global das cidades da América Latina. Para se avaliar a notoriedade internacional, três aspectos foram considerados: a oferta de informação para negócios

existentes na internet sobre cada cidade, a presença de multinacionais instaladas no local e a percepção de especialistas. Para avaliar percepções, são considerados alguns fatores como atratividade turística (patrimônios da humanidade), espaços urbanísticos agradáveis (jardins cuidados e coleta seletiva), influência da mídia (novelas, filmes, telejornais), circuitos de artes, grandes festividades e equipes esportivas.

Nos resultados do Inai, São Paulo reúne as melhores condições de atratividade regional, principalmente pelo tamanho de mercado e o clima amistoso para investimento. A sólida infraestrutura urbana permite uma diversidade de setores que retroalimentam outras cadeias produtivas. O respaldo da bolsa de valores e o mercado financeiro desenvolvido são outros atributos responsáveis pela liderança dessa região metropolitana. Tais características, de certa forma, são comuns à Cidade do México (2^a) e a Santiago do Chile (3^a) – destacando essas três primeiras regiões das demais no *ranking* de atratividade internacional.

A variedade de fatores que influenciam essa atratividade pode ser observada nas especificidades das outras áreas metropolitanas que se seguem. A notoriedade global do Rio de Janeiro (4^a) e o número de 105 multinacionais em Buenos Aires (5^a) demonstram a relevância regional dessas cidades. Bogotá (6^a) conseguiu melhorar sua imagem em relação à segurança pública e hoje se beneficia com a redução de custos para criação e atração das empresas. O avançado mercado financeiro na Cidade do Panamá (7^a), a cultura empresarial de Monterrey (8^a), o crescimento econômico de Lima (9^a) são outras variáveis apresentadas acima.

Quando se direciona a análise para o contexto brasileiro, fica evidente que, além das condições positivas do país, há inúmeros motivadores locais que explicam o alto grau de investimento internacional. O alto poder aquisitivo de Brasília (10^a) e o conforto urbano de Curitiba (11^a) demonstram como lucratividade e planejamento territorial estão atrelados. Enquanto Belo Horizonte (16^a) apresenta as melhores expectativas de crescimento econômico, Salvador (18^a) se beneficia da reputação global (pelo patrimônio histórico e por ser uma cidade festiva). Porto Alegre (19^a) é a capital brasileira mais bem avaliada em qualidade de vida e segurança. Recife (25^a) e Fortaleza (26^a) destacam-se pelo PIB *per capita*.

A busca por um posicionamento entre as localidades mais atrativas para investimentos estrangeiros está associada não só à ampliação do fluxo de capital, mas principalmente à capacidade destes de impulsionar uma série de dinâmicas no território. Entre os resultados esperados, destaca-se a geração de novos empregos, a formação do capital humano com transferência de conhecimento, o desenvolvimento de novas tecnologias e a agregação de valor em um encadeamento do setor produtivo local. O incremento da orientação para mercados externos estimula a liberalização da economia (CEPEC, 2010), com aumento da competitividade e redução dos custos internos. O ciclo se reinicia com maiores arrecadações tributárias para o território, que servem para provisão de bens e serviços públicos por parte dos governos locais.

Investimento Estrangeiro Direto (IED) é uma categoria de investimento internacional que reflete o interesse de um residente em uma economia – o investidor direto – em participar em uma empresa estabelecida em outra economia – a empresa de investimento estrangeiro (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2003). O IED representa uma entrada de capitais quatro vezes maior do que aquela realizada por meio de doações bilaterais entre países e é muito maior que os empréstimos realizados por bancos privados ou por instituições multilaterais de crédito como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

De acordo com o Banco Mundial (2007), grande parte da ineficiência relacionada ao IED está nos procedimentos administrativos locais ou na implementação das regulações federais. Assim, tão importante quanto as regulações macroeconômicas ou regras de propriedade são, por exemplo, os procedimentos de abertura e fechamento de empresas definidos em âmbito local. A quantidade de certidões requeridas para o registro de propriedade, de requisitos para abrir um negócio e de tributos a serem pagos no Brasil é um dos maiores do mundo (BANCO MUNDIAL, 2011) – elevando o risco de operações serem inviabilizadas pela falta de atenção a pequenos procedimentos. Só no âmbito municipal, aprovações são exigidas por departamentos de finanças, de planejamento urbano, de meio ambiente, entre outros.

De outra forma, o Brasil avançou muito em transparência e estabilidade econômica em todos os níveis de governo. Indicadores de controle social e parcerias público-privadas se destacam em outros estudos de atratividade do país. A reforma política esperada precisa ser mais efetiva na redução da corrupção, que eleva os gastos adicionais para a manutenção do sistema (como bonificações eleitorais). A mudança da cultura política, desde os pequenos municípios, tem condições de impulsionar um ambiente ainda mais favorável no país.

O que fica claro acima é que a qualidade dos serviços públicos oferecidos por estados e municípios impacta diretamente na atração de investimento externo. O bem-estar, portanto, importa na escolha de um local para investir (seja na preocupação do empresário com sua família ou na obtenção de mão de obra). CESÁRIO (2010) utiliza o conceito de “Infraestrutura Política de Mercado” para abranger as políticas públicas, regras, instituições políticas e condições materiais, como infraestrutura de transporte e telecomunicações e saúde pública, que são fundamentais para o desenvolvimento de atividades econômicas típicas de mercados. Segundo o autor, esses elementos políticos são o principal determinante da atração de IED, mais do que outros fatores econômicos, geográficos e culturais de um país.

Dados levantados pela CNM demonstram que, na prática, há várias cidades atraindo volumes significativos de IED. Infelizmente, as informações obtidas por meio do Banco Central classificam os municípios apenas pela sede da empresa, segundo os registros de CNPJ constantes na base de dados da Receita Federal. Logo, as informações podem não corresponder ao local onde o investimento foi realizado. Parte do valor indicado para São Paulo, por exemplo, pode ter sido direcionado para outras cidades no interior do país. Mesmo assim, os dados permitem análises interessantes.

Na distribuição dos investimentos estrangeiros diretos, Uruguiana aponta-se na oitava colocação. Neste município fronteiro do Rio Grande do Sul, entre o Uruguai e a Argentina, há um grande fluxo comercial mercosulino que se beneficia de grande infraestrutura de transportes. Cidades médias como Paracatu (85 mil habitantes), ou mesmo pequenas como Louveira (37 mil habitantes), também se beneficiam das facilidades de acesso e do

potencial da região, estando localizadas também entre as dez cidades de maior investimento estrangeiro direto.

Manaus (11^a) é favorecida pelas políticas da Zona Franca, destacando-se na lista abaixo como representante da Região Norte. Joinville (20^a) é a principal cidade industrial de Santa Catarina, com um desenvolvimento econômico favorecido por sua localização próxima do litoral e de rodovias que a interligam com outras regiões importantes do Brasil. Das vinte cidades que mais atraem IED, treze pertencem à Região Sudeste e dez são do Estado de São Paulo. Laranjal Paulista, município com 24 mil habitantes, é um exemplo de potencial de comercialização do setor primário no mercado externo.

Tabela 2 – Distribuição dos Investimentos Estrangeiros Diretos por Município 2009 (R\$)

1	São Paulo	SP	10.981.464.786,77
2	Rio de Janeiro	RJ	6.600.077.185,65
3	Barueri	SP	1.928.221.828,42
4	Belo Horizonte	MG	1.605.712.795,72
5	Curitiba	PR	947.428.339,05
6	Guarulhos	SP	754.745.387,25
7	Porto Alegre	RS	629.659.270,03
8	Uruguaiana	RS	568.531.097,96
9	Paracatu	MG	544.623.426,74
10	Louveira	SP	521.802.968,55
11	Manaus	AM	352.219.387,83
12	Sertãozinho	SP	230.425.502,68
13	Barra Bonita	SP	220.000.000,00
14	Vitória	ES	218.391.585,09
15	Laranjal Paulista	SP	211.693.099,37
16	Ribeirão Preto	SP	203.340.983,29
17	Goiânia	GO	193.198.236,83
18	Brasília	DF	184.273.187,15
19	Várzea Paulista	SP	149.220.949,60
20	Joinville	SC	135.331.519,81

Fonte: Banco Central do Brasil. Diretoria de Política Econômica (Depec).

Depois do IED, as remessas de recursos feitas por emigrantes é a maior fonte de financiamento de países em desenvolvimento. Só em 2005, o Brasil recebeu quase 6 bilhões de investimentos relacionados ao “remittances” (OROZCO, 2007). Segundo estimativas do Ministério da Relações Exteriores,

mais de 3 milhões de brasileiros residem no exterior (MARINUCCI, 2008), com destaque à cidade de Governador Valadares, Minas Gerais, pelo significativo fluxo migratório aos Estados Unidos (que concentram 40% da imigração brasileira). Os governos municipais precisam apreender formas de elevar o “remittances” e absorver esses recursos dentro da base produtiva econômica local.

Parte deste trabalho envolve a promoção de engajamento civil em políticas públicas, com a mobilização de lideranças imigrantes e associações correlacionadas – a exemplo de estímulos na educação local. A interação entre os doadores e o governo central é outra ação importante, reduzindo as barreiras para a transferência dos recursos. Assistência social deve ser desenvolvida para atender à especificidade dessas famílias transnacionais. A valorização do turismo é outro campo a ser explorado, com captação de fundos para reestruturar fachadas de igrejas ou criar museus do imigrante.

Assim como o IED e o “remittances”, a promoção do turismo internacional é uma política de atração de investimentos a ser realizada pelos municípios. Em 2011, a expectativa é de que o Brasil receba mais de 5 milhões de estrangeiros –correspondente a 5,5% dos 25 bilhões de investimentos do setor. Um exemplo de experiência brasileira no passado é a campanha “Todas as Cidades do Mundo, São Paulo” lançada nas principais mídias internacionais em abril de 2008. Outras cidades, como Foz do Iguaçu e Belo Horizonte, têm buscado atrair grandes eventos de negócios para estimular o turismo local. A Embratur, autarquia federal que passou a ter em 2003 foco exclusivamente na promoção internacional, estimula ainda uma rede de secretarias municipais para promoção dessas políticas internacionais.

Dados disponibilizados pelo Banco Central, referentes à atração de investimentos externos diretos em 2010, demonstram o crescimento significativo do Município do Rio de Janeiro. Em razão dos grandes eventos e do adensamento da cadeia de petróleo, observa-se um volume cinco vezes maior do que o valor apresentado em 2009. O turismo internacional também cresce em taxas aceleradas, mesmo com déficit no setor hoteleiro. Mais do que uma política específica, há aqui uma confluência de fatores a ser analisada em trabalhos futuros. Da mesma forma, estudos de casos têm

muito a contribuir para a compreensão dos fatores determinantes nesses municípios de maior concentração do IED do país.

6.3 Tendências na Promoção Econômica Internacional

Cresce o número de municípios brasileiros com agências oficiais de atração de investimentos e promoção comercial. O Rio Negócios, por exemplo, facilita o relacionamento institucional com autoridades e a administração pública, identifica assessorias e informações relevantes para as empresas, assim como melhorias a serem implementadas pelos órgãos públicos a partir da ótica dos investidores. Essas agências municipais tendem a desenvolver um trabalho conjunto com programas federais e estaduais, como as promovidas dentro da Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (Renai).

O maior desafio dentro da ótica nacional é incorporar pequenas cidades e áreas mais isoladas dentro desses programas. A falta de uma infraestrutura de mercado adequada nesses locais dificulta a atração de investimentos internacionais e o escoamento da produção para o comércio exterior. A tendência, nesse caso, é a internacionalização indireta dessas economias. Isso significa a adoção de políticas locais que as interliguem com empresas multinacionais ou grandes polos turísticos presentes na região. O adensamento da cadeia produtiva é capaz de promover a difusão tecnológica para firmas menores que se ajustem às especificações do mercado internacional.

Políticas de promoção econômica internacional são capazes, portanto, de gerar externalidades positivas aos cidadãos. Com a ampliação de oportunidades de emprego, cresce também a arrecadação tributária, tornando possível o reinvestimento em políticas voltadas à melhoria da qualidade de vida. No entanto, externalidades negativas também devem ser avaliadas. A instalação da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA) e, principalmente, o Comperj (petroquímico) impactam brutalmente na qualidade do ar da região metropolitana do Rio de Janeiro. Só a CSA aumentará em

mais de 76% as emissões deste gás na cidade do Rio de Janeiro (FARIAS, OLIVEIRA & BRANDÃO, 2010).

A mobilização de parceiras privadas para o desenvolvimento dessas políticas é um aspecto central deste capítulo. Caberá ao poder local a maior agilidade dos serviços públicos e, principalmente, a disponibilização do máximo de informações sobre a região. A territorialização dessas informações é fundamental para o desenvolvimento dessas políticas na modernidade, já que possibilita a construção de uma visão compartilhada sobre as transformações locais, contribuindo para o diálogo e a articulação coerente entre as agências privadas e os programas governamentais.

Nesse contexto, o mapeamento georreferenciado das principais infraestruturas e serviços oferecidos na cidade, conectados a tecnologias “Smarts”, é uma tendência que possibilita o acesso a uma grande quantidade de informação a partir do celular do investidor e dos turistas estrangeiros. Ainda que essa tecnologia ainda não seja disponível para todos os cidadãos, é preciso acompanhar esses novos hábitos dos cidadãos dos países desenvolvidos.

Compreender os fluxos internacionais de investimentos e as oportunidades de comércio e turismo no exterior é, portanto, uma atribuição dos governos locais. Os programas de exportação e escritórios comerciais no exterior de subnacionais é a materialização concreta do efeito decisional da globalização nesses governos (BUENO, 2010).

CAPÍTULO 7 – VISIBILIDADE EXTERNA

Há inúmeras formas de caracterizar a função pública das cidades no contexto global. Em geral, extrapola-se o plano físico do espaço urbano com a inclusão de fundamentos humanísticos ou mercadológicos. Dentro dessa última perspectiva, as cidades são vistas como uma organização produtiva dentro de um mercado competitivo. Para atender aos resultados que o mercado-alvo valoriza, estratégias de *marketing* passam a ser necessárias. Alguns conceitos, aqui aplicados, originaram dessa compreensão: *marketing* das cidades (*city marketing*), *marketing* urbano (*urban marketing*), *marketing* de lugares (*place marketing*). Em geral, trata-se da orientação da política urbana à criação ou ao atendimento das necessidades do consumidor, seja este empresário, turista ou o próprio cidadão (SÁNCHEZ, 1999).

Há duas perspectivas distintas sobre o papel e o significado do *marketing* no desenvolvimento local (PADISSON, 1993; SHORT & KIM, 1999; GRBAC & PALIAGA, 2004). A americana enfatiza o desenvolvimento econômico como a base do *marketing*, tendo os governos locais um papel implícito. Já a perspectiva europeia traz uma visão mais holística sobre a interpretação e o uso do *marketing*, enfatizando não apenas o desenvolvimento econômico, mas também o progresso social. Nessa abordagem, os governos locais deixam de ser encarados como usuários para serem parceiros desse desenvolvimento, respondendo positivamente às pressões de mudanças. A reorientação do interno para o externo exige uma realocação das demandas, com implementação de estratégias de *marketing* urbano que pode ocorrer em várias intensidades e enfrentar diferentes obstáculos.

Outros especialistas criticam a concepção mercadológica do *marketing* urbano. Para esses, tal concepção implicaria uma perda da dimensão humana da cidade: o direito do cidadão de ter o seu lugar. A cidade se transforma em uma mercadoria, com público-alvo específico: o capital internacional (PINTO, 2001). A sede por novidades transformaria os espaços em clichês superficiais cuja essência de longo prazo os transformariam em

um mero embelezamento urbano (SÁNCHEZ, 1999), fruto da “manipulação de símbolos” (TEIXEIRA, 2001). Tal fato incentivaria a construção de falsos simulacros (DUPAS, 2000), em que se prioriza não mais a realidade, mas sim o espetáculo, constituindo-se em um pretexto para o afastamento ainda maior dos setores mais carentes da população do centro das atenções, sob uma falsa política de mero mascaramento das urbes (CZAJKOWSKI JÚNIOR, 2005).

A crítica acima talvez esteja mais direcionada à perspectiva americana de desenvolvimento econômico. Ignora, de outra forma, a possibilidade de o *marketing* urbano contribuir com a inclusão social, a ampliação do emprego e da renda e a atração de novos conhecimentos para a modernização dos serviços públicos. Mais do que isso, o *marketing* permite a construção de um imaginário positivo para os que habitam e os que visitam determinado local. Nesse sentido, a promoção das cidades defendida aqui é voltada tanto para o cidadão quanto para os eventuais investidores, é dotada de uma forte preocupação com o impacto social. De qualquer modo, evitou-se o termo *marketing* urbano no título deste capítulo, preferindo-se a denominação visibilidade externa das cidades.

Antes de mais nada é preciso compreender que a visibilidade externa passa pela construção de uma imagem positiva internamente, de modo que os cidadãos possam ter orgulho do ambiente em que vivem, revertendo o efeito de tantas mídias negativas. Quando construímos esse sentimento de autoestima, passamos a ser mais convincentes nos argumentos para atrair novos residentes, indústrias e turistas de negócios ou lazer. Esse interesse na atração de investimentos estrangeiros deve estar atrelado ao fortalecimento do ambiente interno de negócios, de modo a permitir a competitividade das empresas locais (principalmente das micro e pequenas empresas). Do lado social, há uma preocupação em redistribuir a população em espaços menos vulneráveis, mantendo-a próxima do centro da cidade.

Dar visibilidade aos municípios, como uma estratégia de desenvolvimento humano, significa valorizar a descentralização política e a autonomia local. Tais princípios são regidos pela crença de que desenvolvimento só será possível se for exercido junto às comunidades. Segundo Castells e Borja (2004), a construção conjunta da imagem positiva

implica afirmar uma identidade local, seja essa histórica ou reconstruída a partir das novas transformações. A cultura da comunidade local, junto aos seus equipamentos culturais, passa a ser a “âncora identitária da nova urbanística” – parte decisiva do mundo dos negócios (ARANTES, 2000).

Apesar de a competitividade se basear na diferenciação, é preciso ter cuidado com a hiperspecificação. A dinâmica globalizada caracteriza-se pela acelerada abertura e fechamento de mercados, assim como a transformação da sociedade. Apoiar-se em um único perfil econômico ou uma característica restrita da comunidade para definir a imagem da cidade pode ser um erro (SEISDEDOS, 2006). Da mesma forma, a incoerência entre o que é promovido e a realidade local desmascara em pouco tempo a mensagem transmitida. A aparência de deterioração dos espaços urbanos por vandalismo – como pichações e depredações, mau uso das cabines telefônicas, presença de bolsões de lixo nas ruas – supõe um mal-estar social, como um sinal de conflito à ordem vigente (HERNANDO, 2008). Por isso, a imagem da cidade deve estar alinhada com sua prática, principalmente com o esforço de construir espaços mais agradáveis para todos.

O que se observa acima é que a imagem da cidade deve transmitir a mensagem de seus cidadãos, assim como a percepção da cidade no exterior, sendo simples, atrativa e crédula. O maior reconhecimento internacional dos ativos de uma cidade poderá contribuir com a atração de novas oportunidades. Ativos podem ser compreendidos tanto em termos de qualidade de vida, quanto de infraestrutura para atração de investimentos – dois elementos inter-relacionados que compõem a imagem da cidade. Oportunidades, por sua vez, não se restringem a benefícios econômicos, incorporando também ganhos de projeção política e de cooperação internacional.

Essas práticas descritas nos três capítulos anteriores contribuem, em diferentes graus, para o reconhecimento internacional da cidade. Há, portanto, um ciclo de causalidade em que o reconhecimento favorece novas políticas que, por sua vez, reforçam o reconhecimento internacional. Neste capítulo, no entanto, não retomaremos as estratégias de visibilidade pela participação

em fóruns internacionais ou em projetos de cooperação internacional. Tampouco especificaremos meios midiáticos utilizados nas feiras comerciais.

As políticas de visibilidade externa a serem aprofundadas aqui trazem o enfoque sobre percepções de atores estratégicos e da população. A proposta é definir políticas capazes de manter a memória positiva, transmitindo uma mensagem objetiva sobre a cidade. Na experiência brasileira, podemos observar três práticas interessantes de visibilidade externa: desenvolvimento da marca da cidade, captação de eventos e prêmios internacionais, promoção de novelas e filmes no local. Esses três exemplos de políticas públicas concluirão a proposta desta segunda parte da dissertação de construir uma visão macro sobre as diferentes dimensões da “Atuação Global Municipal”.

7.1 Marca da Cidade

A cidade, a par de sua função originária como lugar de vivência e de permanência, tornou-se progressivamente um “lugar de passagem”, de natureza plural, onde residentes, investidores e turistas buscam usufruir de momentos inesquecíveis e qualidade de vida (GUERREIRO, 2008). Nesse sentido, a cidade é uma conjugação de bens físicos, serviços e ideias que proporcionam ao visitante uma experiência única (KOLB, 2006). Essa identidade é uma construção abstrata, embora ancorada na realidade, que corresponde a atributos diferenciadores em relação aos quais os seus públicos formam laços afetivos (LANDRY, 2006).

A construção dessa imagem positiva e sólida envolve o desenvolvimento de uma “marca” capaz de retratar a percepção interna e externa sobre a cidade. A crescente incorporação dessa estratégia na política urbana conferiu um novo significado às intervenções públicas, coordenando-as e integrando-as sobre uma mesma mensagem. Ao reunir pessoas, recursos e eventos em torno de uma simbologia, logra-se um efeito de transbordamento ou contágio nas diversas áreas, tendo-as como parte de um todo.

As marcas não são apenas elementos de identificação, reconhecimento, continuidade e coletivismo (MOMMAAS, 2002), mas são também fontes de diferenciação. Por um lado, no contexto de competitividade global, a construção dessa identidade singular passa a ser essencial para promover os atrativos e os recursos das cidades. Por outro lado, as marcas convergem prioridades semelhantes, possibilitando a cooperação entre as cidades. Belém e Manaus, por exemplo, transmitem a identidade da Região Amazônica, mas se diferenciam com as imagens de Portal da Amazônia, no primeiro caso, e de Coração da Amazônia, no segundo caso.

A marca da cidade não deve ser confundida com um *slogan* de um governo, que se altera a cada quatro anos com as mudanças eleitorais. É necessário um tempo maior para a fixação da mensagem no imaginário coletivo e, por isso, deve transmitir uma perspectiva de longo prazo. De outra forma, a estratégia não deve ser estática ou inalterável, até porque o ambiente interno e externo está em constante transformação. As mudanças nas marcas de Curitiba retratam bem essa realidade no Brasil. Se nos anos 1970 a capital era a “Cidade-Modelo”, nos anos 1980 se transformou na “Capital da Qualidade de Vida”. Já nos anos 1990, o enfoque no meio ambiente trouxe a designação de “Capital Ecológica” e a preocupação com a inovação no novo século firmou o *slogan* atual de “Capital Tecnológica” (SÁNCHEZ, 1999).

Nem sempre as marcas são propostas pelos órgãos governamentais. É preciso ter uma boa percepção da imagem externa e uma parceria com o setor privado para firmar a ideia. Exemplos internacionais de sucesso podem ser destacados, tais como: “Eu amo NY” e “I Amsterdam”. Essas marcas transmitem o apreço dos visitantes pela cidade, expresso em camisas, canecas e canetas adquiridas no local. Quando pensamos na cidade de Itu, São Paulo, logo vem a ideia de um produto muito grande. Essa marca ficou famosa no Brasil, graças ao humorista Francisco de Almeida (vulgo Simplício).

Outra estratégia para o desenvolvimento de uma marca da cidade é a vinculação direta com campanhas comerciais. A oportunidade de gerar dividendos estimula a formulação de políticas que promovem a tradição econômica local. A marca de Ilhéus, Bahia, como a cidade do Cacau e de

Abaetetuba, Pará, como a cidade do brinquedo de Miriti dão origem a grandes festivais conhecidos no restante do País. Na América Latina, Bogotá é um exemplo de cidade que tem buscado um forte reconhecimento como cidade atrativa para negócios internacionais.

A construção de uma “marca” consiste, portanto, na seleção de palavras fortes e apreciáveis que reflitam o empreendedorismo, a integração social, a qualidade de vida, o “clima” moderado ou mesmo favorável aos negócios. Mais do que atribuir nome a um produto, com *slogans* e logotipos, a marca exige uma gestão desse conceito (KAVARATZIS & ASHWORTH, 2005). O objetivo maior é alcançar vantagem competitiva, desenvolver a comunidade, estimular nos cidadãos a identificação com a sua cidade e evitar a exclusão social (KAVARATZIS, 2004).

Há um relativo consenso na literatura especializada de que as marcas podem ser desagregados em componentes funcionais (atributos físicos) e simbólicos (representação). Estudos indicam que a marca dos países assentam principalmente na gestão de sua dimensão simbólica, enquanto a marca das cidades assentam fundamentalmente na gestão da dimensão funcional. Dessa forma, o processo de desenvolvimento e de gestão da marca de países e de cidades é diferente (CALDWELL & FREIRE, 2004). Esse argumento reforça a necessidade de especificarmos as relações internacionais dos governos locais frente às dos Estados Nacionais.

7.2 Eventos e Prêmios Internacionais

Ao longo dos capítulos anteriores, abordou-se a organização de eventos por governos locais dentro do contexto da promoção política, econômica e da cooperação internacional. A estratégia de sediar eventos é uma forma de mobilizar parcerias, pleitear postos de destaques dentro das redes e dar visibilidade sobre a realidade do município. Tais objetivos também podem ser observados na estratégia de obtenção de prêmios internacionais. Ambos contribuem fortemente para a valorização da marca, vinculando o nome da cidade a certas temáticas.

Belo Horizonte coloca em prática essa estratégia de atrair eventos. No âmbito de suas redes temáticas, podemos citar a realização, em meados de 2010, do *XVIII Congresso do Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico*. Nessa ocasião, a capital mineira exaltou seu planejamento urbano, legitimando a posse como presidente dessa organização. No *Encontro da Cooperação Franco-Brasileira*, realizado em novembro de 2007, Belo Horizonte reafirmou sua liderança no movimento nacional a favor da cooperação federativa, estando presentes os Ministérios de Relações Exteriores dos dois países.

O *Fórum Social Mundial* (FSM) tem sua origem na articulação da prefeitura de Porto Alegre junto ao movimento social. Desde o seu primeiro encontro mundial em 2001, o espaço se configurou em um processo permanente de construção de alternativas ao modelo neoliberal. A política do orçamento participativo, criada nesse ambiente, disseminou-se nos cinco continentes, carregando o nome de Porto Alegre. De proporções bem maiores do que os demais eventos aqui apresentados, o FSM tem como característica a multiplicidade de ações simultâneas que possibilita uma grande participação popular.

Os eventos que contam com a presença dos chefes de Estados exigem uma preocupação bem maior quanto à segurança. Os governos estaduais e municipais desempenham um papel fundamental na organização destes, desde a restrição do acesso a determinadas áreas até mesmo questões como logística hospitalar. Contribuições ainda são esperadas na parte financeira, a exemplo, da negociação existente em torno da realização da Conferência Rio+20, com estimativa de gastos na ordem de 300 milhões de reais. O questionamento natural a ser realizado aqui é qual a vantagem para uma cidade envolver tantos recursos públicos em um evento internacional.

A resposta, em grande parte, está relacionada aos ganhos na visibilidade externa, não só pelo documento final, que deixa na história o nome da cidade-sede, mas principalmente pela quantidade de mídia internacional que passa a cobrir o evento desde a confirmação do seu local. Consequentemente, a cidade passa a ser reconhecida como uma grande líder política na temática. O evento agrega valor turístico ao local e serve de

atrativo para novos investimentos internacionais. O legado em termos de infraestrutura, capacitação dos profissionais e reurbanização de áreas degradadas se transforma em um grande benefício para a população.

De fato, os megaeventos abrem oportunidades para mobilização de recursos nacionais e internacionais. Com a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016, o Rio de Janeiro deixou de ser o penúltimo estado em termos de investimentos federais, passando a ser o primeiro. Ainda não é possível estimar os ganhos de investimentos internacionais, mas é significativa a demanda crescente na prefeitura e no governo do estado de empresas interessadas em informações sobre a região. O compromisso com a entrega das obras no prazo estipulado pelo evento serve como uma garantia de todo esse investimento (ANDRANOVICH; BURBANK; HEYING, 2001).

Os prêmios internacionais, muitas vezes, são formas de promover a participação nesses grandes eventos. Este é o caso da presença de São Paulo e de Porto Alegre na Expo Xangai. Com os programas Cidade Limpa e Governança Solidária Local, respectivamente, o pavilhão das experiências brasileiras recebeu a visita de mais de 250 mil pessoas. No caso da prefeitura de Guarujá, o prêmio Award in Technology Education, promovido pela Lego Education em 2009, forneceu mais de 150 mil reais em materiais didáticos para o aprendizado dos alunos nas escolas municipais. A certificação ISO 9001:2000, relacionada ao combate à corrupção, é também um prêmio destacado pela prefeitura de Gramado, Rio Grande do Sul, que espera atrair mais investimentos e confiança da população.

Para o ex-presidente Lula, na seleção da cidade-sede para as Olimpíadas de 2016, não foram os Estados Unidos que perderam para o Brasil, mas sim o Rio de Janeiro que ganhou de Chicago na atratividade. Em muitas situações das relações internacionais, nos deparamos dentro de um jogo de soma zero. Municípios e estados brasileiros devem estar preparados para obter esses ganhos absolutos.

7.3 Produção Audiovisual

Imagine a visibilidade externa que sua cidade ganharia com uma produção da Disney ou de Hollywood? O que parece algo distante ou mesmo impossível tem sido obtido pelo Rio de Janeiro. Já na época do surgimento do Zé Carioca, a cidade era famosa por suas paisagens naturais e pela alegria do samba. O lançamento do filme *Rio*, dirigido por Carlos Saldanha, vem reafirmar essa imagem positiva. Para o prefeito Eduardo Paes e o governador Sérgio Cabral, esse filme, que leva o nome do estado e do município, tem grande importância para a internacionalização do local que se firma como um dos melhores destinos turísticos do mundo (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

Em 2010, o Estado do Rio de Janeiro foi palco de quase 100 produções estrangeiras, que não apenas atraíram investimentos para a indústria audiovisual local, mas ajudaram a promover as suas riquezas naturais e culturais em todo o mundo. A fim de ganhar notoriedade nos mercados internacionais, os astros dos longa metragens visitam os principais pontos turísticos do Rio, como Pão de Açúcar, Cristo Redentor, e praias, como Copacabana e Ipanema. Em apenas cinco dias de gravação do filme *Amanhecer*, foi possível obter cerca de US\$ 3 milhões de investimento na economia local, gerando quase 500 empregos. Mais promissor do que esses recursos financeiros diretos, é a construção desse imaginário favorável da cidade que se dissemina nas relações políticas.

Uma vez destacados os benefícios da produção audiovisual, resta compreender o que há de política pública nesse tipo de relacionamento internacional. O filme *Rio*, por exemplo, não foi uma proposta que surgiu do prefeito ou do governador, tampouco contou com recursos governamentais para sua produção. No entanto, é perceptível o investimento governamental na divulgação do filme, desde a estreia no Complexo do Alemão, a grandes painéis nas entradas dos túneis e até mesmo uma apresentação institucional da cidade nos “trailers” do cinema. O filme já faz parte do discurso do prefeito

Paes, na recepção de comitivas internacionais, para ilustrar o momento positivo vivenciado pela cidade.

Para atender a essa grande demanda internacional, o governo do estado e a prefeitura do Rio de Janeiro criaram, em 2009, o Filme *Rio – Rio Film Commission* (FRRFC). Essa central única de atenção às necessidades das produções audiovisuais auxilia na obtenção de permissões, na procura por empresas terceirizadas e na assistência policial. Mais do que melhorar a infraestrutura e os serviços oferecidos, a RFC está montando um sistema de credenciamento de produtoras, técnicos, empresas de serviço audiovisual e um espaço *on-line* com os principais pontos do estado para serem locados pelas produções. Outro serviço oferecido é a concessão de apoio financeiro não reembolsável de 5% do valor total gasto pelas produções no Município ou no Estado do Rio de Janeiro. A Film Commission oferecerá também cursos técnicos de audiovisual e inaugurará novas salas para receber produtores estrangeiros, sem custo.

Esse tipo de política pública já é empregado em outras cidades brasileiras. Manaus, por exemplo, recebe muitas solicitações de programas de televisões interessados em filmar na floresta Amazônica. Para tal, alguns alvarás são necessários, como o disponibilizado pela Secretaria de Meio Ambiente. São Paulo, por outro lado, tem um papel mais ativo de buscar grandes mídias internacionais para divulgar campanhas turísticas. Vídeos são produzidos, assim, para serem disponibilizados dentro dos voos internacionais e canais de televisão a cabo.

7.4 Tendências para Visibilidade Externa

Na campanha eleitoral de 2010, o candidato Serra deu destaque a várias atuações internacionais como governador e prefeito de São Paulo. Adquirir visibilidade no contexto global é uma estratégia, portanto, para o público estrangeiro e o nacional. Propagar uma imagem internacional significa se posicionar politicamente sobre determinado tema da agenda mundial, valorizar uma cultura local em outros países e mesmo atrair novos

fluxos de capital. Observa-se, assim, que a visibilidade externa está diretamente associada às demais dimensões apresentadas nesta segunda parte da dissertação.

A consolidação da marca, a realização de grandes eventos e a obtenção de prêmios internacionais são apenas algumas formas encontradas por estados e municípios brasileiros para ganhar visibilidade. Outros meios a serem destacados são campanhas publicitárias em mídias internacionais, estímulo a publicações acadêmicas em forma de estudo de casos, recuperação de centros históricos e áreas portuárias de grande impacto na cidade.

As telenovelas possuem um papel cada vez maior na popularização das cidades brasileiras. Em inúmeros países, novelas da Rede Globo são acompanhadas diariamente por milhares de indivíduos que acabam conhecendo realidades regionais do Brasil. A disseminação de vídeos na internet, a exemplo do *YouTube*, é outra tendência muito observada em conferências internacionais. Produções de filmes com o nome e as imagens da cidade já são cada vez mais frequentes. Favorecer e atrair esse tipo de produção audiovisual faz parte, portanto, de uma política mais ampla de internacionalização da cidade.

Para alguns profissionais da área, ao invés de se preocupar em ampliar a visibilidade externa, é mais importante manter viva a memória da cidade nos parceiros internacionais. Para isso, informativos periódicos, cartões de natal e postais são enviados anualmente para reforçar essa relação internacional. Os encontros presenciais em conferências internacionais, ou até mesmo as visitas de cortesia na passagem pelo local, fazem parte dessa estratégia de *marketing* da cidade.

Todas essas estratégias tendem a favorecer novas oportunidades materiais para a cidade. No entanto, não se deve perder de vista o lado humano da visibilidade externa, que contribui para a coesão e a identidade social dentro do local, assim como o sentimento cosmopolita de pertencimento a um só mundo.

PARTE 3 – INSTITUCIONALIZAÇÃO

Institucionalização é um assunto versado em inúmeros trechos dos capítulos anteriores. Ao apresentar novas evidências, a sessão que se inicia aprofunda a discussão sobre a institucionalização da “Atuação Global Municipal”. Passa-se, então, a analisar o grau de institucionalidade das relações internacionais dos governos locais brasileiros. A fim de realinhar a lógica construída até o momento, é válido retomar alguns argumentos já expostos.

Conforme visto em Rosenau (1990), institucionalização está relacionada com a criação de canais formais de interações. Held (1999) aprofunda esse conceito como padrões de regularização das interações nas práticas e operações dos agentes (indivíduos, coletividades, estados), tendo capacidade de reprodução ao longo do tempo e do espaço. Compreender tais construções e estrangimentos sociais possibilita certa previsibilidade quanto à capacidade de determinadas práticas se manterem por um período maior na história ou mesmo impactarem em outras áreas.

A importância dessa discussão pode ser ilustrada pelo fenômeno da institucionalização da democracia ao redor do mundo. Na ótica de Huntington (1991), fatos recentes contra ditaduras nos países árabes podem vir a significar uma quarta onda de democratização. Desses regimes democráticos, alguns princípios são esperados: eleições periódicas, descentralização do poder político e transparência das informações. Há, portanto, uma série de procedimentos comuns a partir desses princípios que interferem nas relações internacionais.

Antes dos Estados Absolutistas, já existiam certas regras de convivência internacional entre as cidades. Por certo, a construção do mundo estatocêntrico consolidou regimes internacionais em determinadas áreas que fomentaram a confiança e a cooperação entre as civilizações. Paralelamente, o progresso das tecnologias de informação e o reforço da descentralização política nos países democráticos trouxeram de volta o papel das autoridades locais como atores internacionais, tendo uma amplitude (extensão,

intensidade, velocidade e impacto) ainda maior agora dentro da emergente política global.

Essa desterritorialização e a reterritorialização dos espaços globalizados dão ensejo à preexistência de dois mundos distintos, mas interligados. Por mais que o mundo multicêntrico utilize instituições desenvolvidas do mundo estatocêntrico, as ações no primeiro são particularmente informais e restritas. Aos poucos, o mundo multicêntrico constitui suas próprias instituições, muito determinadas pela capacidade de iniciar e sustentar ações.

Quando comparamos a atuação dos governos locais com a dos estados nas relações internacionais, podemos perceber diferenças relevantes. Na prática, enquanto os Estados Nacionais desenvolvem mais a dimensão simbólica (representação), os governos locais tendem a se focar mais na dimensão funcional (atributos físicos). Segundo Vigevani (2006), prevalecem nas relações internacionais dos governos locais estratégias do tipo “stop and go”, em que ora essa agenda ganha relevância interna, ora tem seu peso atenuado.

Em razão dessas diferenças, o subcampo da paradiplomacia tem se afirmado nos debates de relações internacionais, absorvendo acréscimos importantes de outras áreas (tais como Geografia, Urbanismo, Administração Pública). Conforme exposto no terceiro capítulo, algumas limitações desse conceito devem ser consideradas. Da mesma forma, as pesquisas de “cidades globais” não se propõem a analisar os efeitos da institucionalização nas pequenas cidades. A fim de buscar regularidades da atuação internacional dos 5.563 municípios brasileiros é preciso desenvolver uma visão macro, enfatizando particularidades próprias de nosso país.

Ao mesmo em tempo em que se enfatiza a autonomia dos municípios perante a Constituição, é preciso demonstrar o esforço de convergência com os estados federados e a União – principalmente em questões internacionais. Esforços iniciais já podem ser destacados, a começar pela presença de leis que criam uma jurisprudência sobre o assunto. Mudanças de discursos, até mesmo no governo federal, indicam papéis complementares entre os âmbitos de governo. A replicação de práticas nos municípios demonstram que, aos poucos, o poder local compreende as suas atribuições nas relações

internacionais. O crescente aparecimento de organizações especializadas sobre o tema, por sua vez, fortalecem essa discussão federativa.

Se o oitavo capítulo analisa essas quatro variáveis do processo de institucionalização da “Atuação Global Municipal”, o nono capítulo aprofundará sobre a organização interna desses municípios. Mais especificamente, será analisada a ampliação (ou não) das estruturas administrativas de atuação internacional. Dados recentes do Observatório da Cooperação Descentralizada, coletados pela CNM, demonstrarão se essa institucionalização foi capaz de manter tais estruturas internacionais, mesmo com as mudanças ocasionadas com as eleições locais de 2008.

CAPÍTULO 8 – EVIDÊNCIAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Há claras evidências da transformação do contexto brasileiro em direção a uma institucionalidade maior da atuação internacional dos governos municipais. O processo é moroso, freado por inúmeras agendas internas, mas tem-se obtido progressos graduais e significativos. Quando se analisa esse contexto dentro de uma temporalidade histórica, observa-se um incremento acelerado nos últimos anos.

Ao elucidar uma linha sucessória de eventos responsáveis por esse incremento, espera-se demonstrar os passos e os âmbitos dessa institucionalização. Por certo, não será possível abarcar os inúmeros eventos correlacionados com esse processo, concentrando-se em alguns marcos essenciais (reunidos em um quadro ao final do capítulo). Depara-se, assim, com o dilema de abordar os eventos mais relevantes para a compreensão dessa institucionalização, mas ao mesmo tempo corriqueiros nessa literatura especializada, sem ser enfadonho e superficial. Por isso, algumas estratégias serão adotadas a fim de manter o interesse do leitor.

Mais do que a descrição dos eventos, espera-se a categorização dessas variáveis de análise úteis em outros estudos de institucionalização. Segundo, serão priorizados eventos recentes ainda não analisados na literatura. Terceiro, orientações e perspectivas serão transmitidas com a propriedade de quem presenciou alguns desses eventos dos últimos cinco anos. Por mais que se busque a positividade nas ciências humanas, é inegável a subjetividade em toda análise – obviedade que vale aqui ser ressaltada.

Segundo North (1991), as instituições compreendem regras formais e constrangimentos informais impostos nas interações humanas. Enquanto as regras formais podem mudar da noite para o dia, os constrangimentos informais se alteram devagar, exercendo um papel importante na evolução das políticas. As regras e as normas são constituídas por determinadas ideias que, uma vez institucionalizadas, adquirem persistência ao longo do tempo, criando restrições e oportunidades ao comportamento de indivíduos e

de organizações (MILNER, 1997). Das quatro variáveis apresentadas, a constituição de organizações e o estabelecimento de legislações específicas pertencem ao âmbito formal das instituições, enquanto as mudanças de discurso e as práticas diárias seriam construções informais.

Ao privilegiar atores particulares em detrimento de outros, as instituições acabam afetando os resultados políticos. Nesse sentido, os atores tendem a preferir instituições mais favoráveis a seus interesses. Tal raciocínio justificaria o interesse de determinados atores, inclusive gestores municipais, de manterem a institucionalidade informal da atuação internacional dos governos locais. Entretanto, a posição de uma dada instituição em relação às outras existentes influencia sua capacidade de sobreviver e de interferir nos resultados (DREZNER, 2000) – o que obriga muitos atores a negociar em instituições específicas. É por isso que se reforça a necessidade de se buscar uma formalização maior desse processo junto a instituições federais.

Outro aspecto interessante a ser observado é que decisões domésticas são influenciadas pelas instituições internacionais (CUNHA, 2009). Nesse caso, essas são importantes nem tanto pelo papel de agregação das preferências no âmbito internacional, mas pelas oportunidades e restrições que apresentam aos atores domésticos. O grau de maturidade de um tema nas instituições internacionais interfere nos incentivos de mobilização desses atores, sendo capaz de legitimar decisões domésticas. Quanto mais as questões são reguladas por normas internacionais, mais vulneráveis estariam os Estados às atividades de outros atores. Isso porque as instituições internacionais são capazes de facilitar o acesso desses atores no processo de formulação da política nacional, reduzindo as diferenças geradas por filtros de estruturas domésticas (RISSE-KAPEN, 1995).

A diferenciação entre países poderia ser, portanto, definida por variáveis domésticas como: nível de fragmentação e polarização societária; estrutura das redes e dos sistemas políticos (KATZENSTEIN, 1976), assim como meios e instrumentos de que o Estado dispõe para implementar suas preferências (GEDDES, 1990; SIKKINK, 1991 apud CUNHA, 2009). Esse é um ponto central desta dissertação, já que indica a necessidade de uma análise sobre a estrutura federativa do Brasil no que tange às relações

internacionais. Estados e municípios podem interferir nessas variáveis domésticas relacionadas às decisões internacionais do Estado Nacional.

8.1 Formalização de Organizações Especializadas

A crescente formalização de organizações ou burocracias específicas no tema da atuação internacional de governos locais serve como indicador da institucionalização desse processo. Conforme afirmado por Bueno (2010),

nas décadas finais do século XX, o ativismo internacional dos atores subnacionais logrou uma inovadora e complexa infraestrutura institucional, marcada pela existência de canais formais de atuação externa de três dimensões: (a) dentro da burocracia dos governos subnacionais; (b) entre as burocracias dos governos subnacionais de um mesmo país e (c) dentro das burocracias dos arranjos internacionais regionais.

O que se observa são diferentes níveis de representatividade em que há sobreposição de funções e uma grande dificuldade de coordenação entre elas. Se existem, por um lado, críticas sobre a multiplicação exagerada dessas organizações (muito acima do que se verifica no mundo estatocêntrico), por outro lado, nota-se que essa peculiaridade é uma característica própria da trança frouxa e maleável do mundo multicêntrico. Com o crescimento acelerado da agenda pública, principalmente no âmbito local, há uma tendência natural de ampliação dessas organizações.

Muito se repete na literatura especializada que a inserção internacional subnacional é um recurso para atender a interesses de “low politics” – temas que não interferem na agenda estratégica do governo central, sobretudo em questões econômicas e de segurança nacional (SOLDATOS, 1990). A ascensão da visão cosmopolita, frente à sustentabilidade e à proteção dos direitos humanos, tem conquistado espaços de discussões econômicas e de segurança – o que torna essa divisão de temas políticos, no mínimo, questionável. Só para citar um exemplo, a Rede de Segurança pela Paz reúne governos locais brasileiros para se posicionarem contra a energia

nuclear. Logo, os tipos de organizações e burocracias especializadas estão espalhados em quase todas as áreas.

Grande parte desse movimento de governos locais tem origem em outros países. Para compreender a institucionalização brasileira é preciso, por conseguinte, identificar a influência externa atrelada a fatores internos favoráveis a essa incorporação. O espaço reservado a essa matéria é deveras limitado, pressupondo certo conhecimento prévio do leitor. A proposta é revisitar diferentes níveis de análise, pontuando as principais organizações que deram ensejo a esse movimento internacional.

Pode-se considerar que a origem desse movimento está na articulação, no início do século, em torno da União Internacional de Autoridades Locais (IULA), ganhando força no final dos anos 1950 com a criação da Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU). O surgimento de funções internacionais dentro das associações nacionais, como a Cidades Unidas Francesas (CUF), em 1975, e o Escritório Internacional da Federação Canadense de Municípios, em 1987, forneceu maior capacidade de interação entre a rede. A junção dessas organizações com outras regionais (como a Flacma, 1981) e de grandes cidades (a exemplo da rede Metropolis, 1984) tornou possível uma coordenação na tentativa de unificar o movimento com a criação da CGLU em 2004.

Nesse momento, já havia um grande aparato organizacional que dava corpo a esse movimento. O processo de unificação da União Europeia, na década de 1990, abriu um caminho importante de diálogo entre o mundo estatocêntrico e o mundo multicêntrico. Por parte dos Estados Nacionais, houve uma promoção direta da cooperação entre governos locais dessa região, e até mesmo com outras regiões – como é o caso do Programa Urbal (1995). Ganha força, assim, um movimento em cadeia, com a formação da Mercocidades e a conseqüente propagação de áreas internacionais nos municípios brasileiros. Faz ainda parte desse contexto o alastramento de redes temáticas internacionais – como o Iclei (1990).

As grandes conferências das Nações Unidas na década de 1990 serviram, paralelamente, como propulsores desse movimento. Se o contexto da Guerra Fria encobriu o tema da primeira Conferência de Assentamentos Urbanos em 1976, o reconhecimento explícito na ECO 92 das autoridades

locais (como agentes do desenvolvimento internacional) favoreceu o sucesso da segunda Conferência em 1996. Dois resultados imediatos podem ser destacados desse acontecimento, o primeiro em âmbito externo e o segundo em âmbito interno. A criação da Associação Mundial de Coordenação de Cidades e Autoridades Locais (Waclac) teve um papel importante de construir um caminho para a unificação dos governos locais e a institucionalidade de um vínculo direto das Nações Unidas a partir da Unacla (2000).

Os governos brasileiros demoraram a se adequar às mudanças na governabilidade global. Só em 1997, as articulações em torno dessa segunda conferência levariam à criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF) dentro do Ministério de Relações Exteriores. Nesse mesmo ano, duas novas áreas internacionais seriam criadas em municípios brasileiros, somando-se a outras quatro preexistentes. Por um lado, esse tema teve uma relativa perda de relevância dentro do MRE, com a junção das questões parlamentares na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), em 2003. Por outro lado, há uma descentralização desse tema com a criação dos escritórios regionais que funcionam como braços da Afepa para o apoio às ações internacionais de estados e municípios.

Até o Congresso da Unidade Lula-FMCU, realizado em 2001 no Rio de Janeiro, os municípios brasileiros assumiam uma participação secundária, muito mais provocada por terceiros – dada a liderança do país na América Latina – do que procurada como um interesse próprio. Aos poucos, esse quadro brasileiro começa a ser alterado. Nesse mesmo ano, assumia a prefeitura de São Paulo a futura presidente da CGLU, Marta Suplicy. Um ano antes de sua posse, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiria a Presidência da República, criando dentro desse órgão a Subchefia de Assuntos Federativos. Dá-se início, assim, à formação de uma posição política mais autônoma e latino-americana. Conquistas importantes foram impulsionadas pela SAF, sobretudo no aspecto jurídico, em um momento em que poucas prefeituras detinham atenção ao tema internacional.

Outro fator de extrema relevância para a institucionalização da atuação global municipal no contexto brasileiro é a consolidação de uma área internacional dentro das representações nacionais. Com forte liderança política do PT, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) engajou cidades grandes

e médias em projetos promovidos pelo governo federal – a exemplo da cooperação Brasil-Itália. Uma estratégia muito utilizada é o engajamento dos próprios gestores municipais no desenvolvimento dos temas internacionais da entidade. Essa peculiaridade aproximou da FNP o *Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais* (Fonari), oficializado em 2010.

A Confederação Nacional de Municípios traz uma posição mais independente. Formada pela congregação das 28 entidades estaduais e 230 entidades microrregionais, a CNM conta com a filiação voluntária de mais de 90% dos municípios brasileiros para manter um quadro técnico de 200 funcionários. Durante os seus vários eventos anuais (como a *Marcha a Brasília* e os *Novos Gestores*), a CNM popularizou o tema da atuação internacional, demonstrando os benefícios até mesmo para os pequenos e médios municípios. A valorização da agenda prioritária da política externa levou a trabalhos conjuntos dentro do Comitê de Articulação Federativa (CAF), assim como pleitos diretos a outros órgãos federais (Ministério das Cidades, Mdic, Seain, ABC, Apex).

O aparecimento crescente de organizações específicas sobre o tema em debate, a princípio, corrobora com o processo de institucionalização. Ainda que grande parte dessas organizações sejam financiadas por recursos dos governos locais, representando-os em diferentes esferas, há de se reconhecer que elas são externas ao ente municipal. A abordagem organizacional interna aos municípios será tema de aprofundamento do último capítulo.

8.2 Legislação

A formalização das instituições por meio de atos jurídicos é uma característica do Estado de Direito. Dentro deste, as organizações privadas citadas anteriormente tiveram de passar por um processo de legalização, constituindo estatutos junto aos órgãos competentes, com o propósito de

ganhar personalidade jurídica. Isso não é suficiente, porém, para se institucionalizar uma determinada prática na Administração Pública. Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite – ao contrário da autonomia da vontade nas relações entre particulares.

Segundo o MRE, há uma falta de institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro (TRAD, 2011). Sendo o fenômeno relativamente recente, o estudo da participação dos entes não centrais nas relações internacionais seria, na visão deste Ministério, ainda incipiente, tanto na doutrina, quanto nos meios acadêmicos nacionais e internacionais. No entanto, é cada vez mais comum a celebração de atos internacionais com homólogos estrangeiros pelos órgãos integrantes da Administração Pública brasileira – presente nos três poderes dos quatro entes federados. Mesmo à margem da legalidade, tais condutas estariam sendo toleradas e até mesmo fomentadas pelos entes centrais.

Embora já tratado em diversos outros estudos (a ponto de considerar o subcampo da paradiplomacia nem tão incipiente como afirmado acima), será importante retomar os artigos constitucionais para demonstrar interpretações cabíveis sobre a legalidade de tais condutas. Em seguida, serão apresentados alguns dos fatores que justificariam a preocupação com o marco regulatório da atuação internacional dos governos locais. Além das interpretações constitucionais, há avanços normativos capazes de consolidar uma jurisprudência a ponto de se afirmar uma institucionalização dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Há, no entanto, incoerências nesses posicionamentos a serem ajustadas com o tempo. Apesar de esse processo evoluir naturalmente com a normalização dessa prática, esse tema deve ser debatido em diferentes âmbitos do governo brasileiro.

Os que afirmam a falta de institucionalização da paradiplomacia no Brasil buscam argumentos desde o Direito Internacional Público. Nas origens deste, somente os estados soberanos e as organizações intergovernamentais seriam consideradas pessoas jurídicas de Direito Público Externo. De acordo com essa doutrina clássica do Direito, a soberania está fortemente associada à capacidade dos estados de conduzir sua política externa e de manter relações diplomáticas com estados

estrangeiros – o que poderia ser ameaçada por posições contrárias dos governos não centrais.

Dois contra-argumentos são apresentados dentro desse contexto. Primeiro, a atuação internacional de governos locais, apesar de impactar a política externa, é um fenômeno exógeno às relações diplomáticas com Estados estrangeiros. Segundo, o reconhecimento dos municípios como parte da política externa da República Federativa do Brasil é mais uma questão interna, de trâmite congressional para alteração constitucional, atribuindo essa competência ao ente subnacional.

Conforme expresso no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a soberania é representada pela República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, conforme art. 18, “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. O art. 21 determina que “compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de Organizações Internacionais”. Já o art. 84 outorga competência privativa ao presidente da República para “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes estrangeiros; ainda, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeito a referendo do Congresso Nacional”.

No ordenamento jurídico brasileiro, prevalece o princípio da predominância do interesse. Cabem à União (o que é diferente da República Federativa do Brasil) matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que os estados referem-se a interesses regionais, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local (art. 30). O federalismo brasileiro é marcado, assim, pelo modelo cooperativo, em que, além das competências especificadas dos entes federados, há o exercício conjunto de competências comuns pela União, estados e municípios. Explicitados no art. 23 da Constituição Federal, essas áreas de competência comum tratam de assuntos de extrema importância, tais como Saúde, Educação, Promoção Cultural e Científica, Proteção ao Meio Ambiente, Habitação, Saneamento e Combate à Pobreza. Vale destacar ainda o princípio nas relações

internacionais de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º).

O que se observa nos preceitos constitucionais acima é que as relações entre governos locais não ferem a competência do presidente da República nas relações com outros Estados Nacionais. Dentro de suas competências materiais e comuns, os municípios buscam no âmbito internacional o desenvolvimento de políticas locais e a cooperação para o progresso da humanidade. Com o crescimento da agenda pública e a visão integrada sobre os temas, cada vez mais é necessário uma abordagem compartilhada na oferta de serviços públicos. Há temas, como a inclusão digital, que ainda não foram incorporados na Constituição, mas demandam atenção dos governos locais. A utilização de energia nuclear, dentro de uma visão integrada, pode afetar a saúde pública de um município, sendo razoável um posicionamento político das autoridades locais. Nesse sentido, é muito difícil tratar de restrições na atuação internacional dos governos locais a partir dos dispositivos constitucionais.

Um questionamento pertinente, dentro desse contexto, é a necessidade de avançarmos o desenvolvimento de um marco regulatório, em consonância com a Constituição Federal, para a atuação internacional dos governos locais. Alguns argumentos favoráveis podem ser destacados para esse desenvolvimento. Primeiro, governos regionais e estaduais devem prever, no seu planejamento orçamentário, gastos em relações internacionais – alvo de processos em Ministérios Públicos. Segundo, as atribuições dos Ministérios Federais em ações externas de estados e de municípios devem ser mais claras – a exemplo da anuência a solicitações de permanência de técnicos estrangeiros pelo MRE. Terceiro, é preciso criar mecanismos de controle e penalização em casos de excessos que venham colocar em risco a vida da população ou mesmo da política macroeconômica do País. As posições contrárias a esse marco regulatório coincidem, em geral, com a possibilidade de virem a limitar uma atuação internacional que já acontece de modo natural atualmente.

Esse tipo de preocupação é consistente quando observamos tentativas anteriores de regulamentação. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 475/2005, conduzida pelo diplomata e deputado federal

André Costa (PDT – RJ), foi rejeitada, em 2007, por ferir a liberdade de celebrar atos decorrentes da autonomia federativa quando pressupõe a necessidade prévia de autorização pela União. De acordo com o parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça, deputado Ney Lopes, “nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios)”. Essa liberdade seria ampla, submissa a apenas dois limites: “a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República”.

Outra proposta de regulamentação dessa ação externa é o substitutivo feito ao Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2006. De acordo com esse, estados e municípios poderiam fechar convênios internacionais no âmbito de suas competências, com aprovação prévia do Ministério das Relações Exteriores. Estes convênios seriam regidos por normas estaduais e municipais, segundo cada caso específico. Esse projeto de lei foi rejeitado em abril de 2010 por apresentar inconstitucionalidade por lesão direta à reserva constitucional de iniciativa do presidente da República para projetos de lei que trafequem pelo tema (CF, art. 61, § 1º, II, “a”, e art. 84, II).

Chama atenção ainda o parecer do senador Antônio Carlos Júnior, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 128, de 2007, que susta a Resolução 294, de 2006, da Comissão de Financiamentos Externos, editada pelo ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. No projeto original, o senador Pedro Simon argumenta que a referida resolução da Cofix “constitui ato do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar”. A referida resolução da Cofix estabeleceu que somente fossem considerados pela comissão os pleitos de operação de crédito externo de interesse de municípios, com garantia da União, que atendam – entre outros – ao seguinte critério: **i)** população superior a cem mil (100.000) habitantes, de acordo com informação atualizada fornecida pelo IBGE, com margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada. Recordando a competência privativa do Senado Federal sobre a matéria (art. 52 CF), o relator afirma que

não há, nas referidas normas senatoriais, limites à contratação de operações de crédito pelos entes federados com base em suas populações, assim como não há condição de tal natureza imposta à União para a concessão de garantias em empréstimos de estados ou municípios, nem tão pouco delegação ao poder executivo para tais atos.

O Programa de Cooperação Descentralizada Brasil-França, lançado pelo MRE, traz em seu edital esse mesmo recorte populacional: “no caso do Brasil, poderão participar capitais de estado ou municípios com mais de 100 (cem) mil habitantes. Caso haja interesse por parte dos municípios com populações menores que 100 (cem) mil habitantes, a proposta será analisada individualmente”. Embora a ABC já tenha afirmado que esse critério não será mantido, já há um preconceito nesse tipo de atuação. De qualquer modo, o edital é um grande avanço dentro do MRE, definindo áreas possíveis de cooperação: Governança Local (gestão, democracia participativa etc.); Agricultura e Segurança Alimentar; Saneamento e Recursos Hídricos; Mobilidade Urbana; Saúde; Educação e Formação Profissional; Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente; Infraestrutura e Urbanização.

Tal amadurecimento do quadro brasileiro ocorrerá, naturalmente, a partir de demandas internas e externas; haja vista a decisão da Suprema Corte sobre a reclamação (RCL 10.920) ajuizada pelo governo do Paraguai contra decisões judiciais que beneficiaram o Município de Foz do Iguaçu, no Paraná. Segundo o entendimento do ministro Celso de Mello (STF, 2011), não cabe originariamente ao Supremo Tribunal Federal julgar um litígio entre um estado estrangeiro e um município brasileiro. O artigo 102, I, “e” da Constituição Federal não prevê, assim, a competência para julgar o litígio entre estado estrangeiro (ou organismo internacional) e município brasileiro, mas somente contra a União, estado, Distrito Federal ou território. Caberá à Justiça Federal de primeira instância julgar casos como esse, conforme estabelece o artigo 109, inciso II, da Constituição Federal.

Há outros marcos jurídicos no âmbito multilateral e bilateral, promovidos pelo governo federal brasileiro, que reafirmam a jurisprudência sobre a atuação internacional dos governos locais. A criação do FCCR, em 2004, e a Resolução sobre o poder local no âmbito da CPLP, em 2008, representam arcabouços jurídicos que preveem a cooperação federativa nos

eixos prioritários da política externa. No âmbito bilateral, podem-se destacar dois Protocolos Adicionais aos Acordos Básicos da República Federativa do Brasil com a República Italiana e com a República Francesa.

O primeiro foi promulgado pelo Decreto 7.400, de 2010, após ser aprovado no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 279, de 2010. Entre as inovações abordadas nesse instrumento jurídico, destaca-se a explicitação dos meios para atuação internacional: envio de peritos; recrutamento no local de consultores; atividades no território ou vinculadas aos parceiros territoriais; envio de bens e serviços necessários à realização das ações e participação financeira em projetos com organismos internacionais. Qualquer outra forma de assistência não explicitada nesse acordo deverá ser negociada e acordada caso a caso – o que deixa uma pergunta em aberto sobre com quem se deve negociar e em que condições.

Já o Protocolo Adicional com a França foi aprovado pelo Senado Federal por meio do Decreto Legislativo 293/2011. Semelhante ao anterior, o objetivo dessa medida é regulamentar a iniciativa de cooperação internacional protagonizada pelos entes federativos brasileiros, possibilitando a incorporação dessas ações ao abrigo de instrumento de maior abrangência institucional, que é o Acordo Básico de Cooperação Técnica celebrado entre o Brasil e a França em 1967. Os convênios internacionais, fruto desse protocolo, se assemelhariam aos convênios do Direito Administrativo ou mesmo aos “tratados-marco”, subscritos por órgãos centrais, que outorgam a proteção normativa com a garantia dos Estados-Parte. No parecer do deputado Fábio Trad (PDC 1.655/2009), é possível verificar outros exemplos de iniciativa estadual plenamente amparada pelos requisitos constitucionais para a celebração de tratados.

Apesar desses avanços jurídicos, há algumas incoerências a serem ajustadas. O próprio parecer descrito acima parece se limitar à cooperação federativa e não à cooperação descentralizada – conforme diferenciação estabelecida nesta dissertação. Isso porque assume-se que todos os atos deverão ser compatíveis com a política externa do País. Logo, todos esses atos deverão ser previamente submetidos ao conhecimento das autoridades nacionais competentes – do lado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores. Esse mesmo Ministério assegurará que os convênios celebrados

pelos entes federados sejam compatíveis com o ordenamento jurídico pátrio. Entretanto, como esses entes são autônomos perante a Constituição, caberia ao Supremo Tribunal Federal (art. 102) avaliar desvios de competências, assim como litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o estado, o Distrito Federal ou o território.

Outra suposição prevista no parecer é que o relacionamento se daria entre unidades político-administrativas do mesmo nível e não com estado estrangeiro. O problema é que as competências não são distribuídas uniformemente em todos os países. Muitas das obrigações municipais no Brasil são competências de governos regionais e até mesmo de governos nacionais em outros países. A possibilidade de cooperação com Cingapura, uma cidade-estado, demonstra o desafio da aplicação do requisito acima.

No âmbito municipal, há ainda grandes questionamentos sobre a participação da Câmara de Vereadores na aprovação de documentos e ações na área internacional. Cidades como São Paulo anteciparam-se nesse processo, instaurando leis municipais sobre o assunto. A Lei 13.165, de 2001, cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, tendo entre as atribuições a elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional. Já a Lei 14.471, de 2007, consolida a legislação municipal sobre cidades-irmãs do Município de São Paulo:

acordos e programas de ação com o fim de fomentar o mais amplo conhecimento recíproco, para fundamentar os intercâmbios sociais, culturais e econômicos, em especial os relativos à organização, administração e gestão urbana [...] a realização de acordos bilaterais visando à troca de conhecimentos sobre as raízes étnicas, folclóricas e musicais de cada um dos países nos quais se situam as cidades-irmãs.

O que se pode observar no ordenamento jurídico brasileiro é que parte da atuação internacional dos governos locais já se encontra institucionalizada. É preciso avançar essa discussão para abarcar outros meios de ação, refletindo a autonomia federativa declarada na Constituição. Esse vazio jurídico a ser preenchido não inibe a atuação dos governos locais, conforme poderá ser observado na replicação das práticas. O limite a essa atuação internacional é muito mais imposto a partir de uma esfera política do que

propriamente jurídica. Por isso, a regulamentação da atuação internacional de governos locais perpassa uma mudança de discurso político.

8.3 Mudanças de Discurso

As transformações jurídicas refletem mudanças no plano das ideias da sociedade. Antes de analisarmos os discursos no âmbito político, é preciso destacar mudanças dentro de grupos epistêmicos que influenciam os tomadores de decisão. Muitos dos gestores municipais de relações internacionais estão em contato direto com grupos de estudo sobre paradiplomacia. A circulação dessas ideias alcança os órgãos federais, gerando mudanças de comportamento, como os observados a seguir.

O avanço da história diplomática para a história das relações internacionais foi estimulada por um processo de “academização”, que deixa de lado o privilégio da documentação diplomática e passa a captar as percepções dos diferentes atores globais. Inúmeros estudos, disseminados no campo das relações internacionais, retiram a centralidade dos Estados Nacionais. Pertencentes a uma lógica própria, a “Atuação Global Municipal” gera a necessidade de novas teorias, historiografias e conceitos nas relações internacionais. Inicialmente muito influenciada pelas construções estrangeiras (principalmente europeia), já é possível perceber reflexões nacionais ou mesmo regionais em vários centros brasileiros. Toda essa reflexão fortalece a crescente institucionalização desse fenômeno no País.

As mudanças no âmbito municipal estão muito relacionadas à replicação das práticas (próxima sessão deste capítulo) e mesmo às alterações nas estruturas burocráticas (discussão do próximo capítulo). No momento, analisaremos as mudanças de discurso político no âmbito federal – o que impacta em todos os municípios brasileiros.

No governo Fernando Henrique Cardoso, não houve um canal de diálogo federativo dentro da Presidência da República. Por mais que a Afepa tenha sido criada nessa gestão e que o relatório das Nações Unidas elaborado pelo Fernando Henrique (Cardoso Report) reconheça o papel dos

governos locais como atores internacionais, não é possível uma análise profunda desse período. Nesse sentido, partiremos do governo Lula até chegar às tendências apresentadas no início do governo Dilma.

A criação de uma área internacional dentro da SAF já demonstrava outro tipo de atenção da Presidência da República com essa matéria. Já em 2004, o FCCR foi instalado, demonstrando o interesse de envolver os governos locais na integração regional, principalmente os municípios de fronteira. Aos poucos, a SAF passa a ser reconhecida dentro do Ministério de Relações Exteriores, centralizando cada vez mais a coordenação desse processo. O tema do marco regulatório da cooperação descentralizada sofreu movimentos constantes de avanços e recuos, utilizando estrategicamente a demanda externa por outros países, como Itália e França.

Em 2006, o Ministério de Relações Exteriores organizou o primeiro (e único até o momento) *Encontro Negociações Internacionais – estados e municípios do Brasil no mundo*. Mais do que discutir a importância da regulamentação da atuação internacional desses entes federados, o evento se destinou a reforçar o papel do MRE como negociador internacional do Brasil. Todavia, deve-se reconhecer a menção do termo municipalização da política externa pela primeira vez em um evento oficial. Tais ideias podem ser observadas na palavra do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, então ministro do Estado Interino das Relações Exteriores:

Os temas de que tratam a política externa e a política internacional têm o impacto interno muito maior sobre a sociedade brasileira do que costumavam ter no passado. [...] É muito importante ter a participação e a contribuição dos Estados e dos Municípios, para que os negociadores internacionais possam estar mais bem informados sobre os impactos que essas negociações podem vir a ter na população. Por outro lado, esses poderão conhecer melhor o que em sendo negociado internacionalmente (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2007).

A interpretação legalista, contrária à celebração de atos internacionais pelos governos locais, prevalecia com grande força nesse momento – diferente do que se pode observar nas considerações do MRE presentes no parecer do deputado Fábio Trad. Caberia ao MRE julgar se tais atos estão de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro e com a política externa. Dentro dessa visão, a República Federativa do Brasil só seria representada na voz

única da União, sendo as relações exteriores restritas à atuação do presidente da República. Essas percepções foram defendidas pelo professor Antônio Medeiros, então representante da Consultoria Jurídica do Ministério de Relações Exteriores:

nós continuamos sempre firmes na defesa dos dispositivos constitucionais, como não poderia ser diferente, que reservam à União a manutenção de relações exteriores ao Presidente da República e a celebração de tratados. Não são poucas as ocasiões em que batem à Consultoria Jurídica situações às vezes criadas por determinados Estados ou até por grandes Municípios do país de determinados instrumentos jurídicos firmados e acabam se caracterizando como verdadeiros tratados nacionais [...] Na Federação quem representa o Estado – a sua voz no plano internacional – é a voz da União (Ministério de Relações Exteriores, 2007).

Até o final de 2006, a modalidade de Cooperação Descentralizada existia como área dentro da Agência Brasileira de Cooperação. Com a reformulação do MRE em 2007, essa modalidade foi extinta oficialmente, concentrando esse tipo de atividade na Subchefia de Assuntos Federativos. No início de sua gestão como diretor da ABC (outubro de 2008), o ministro Marco Farani demonstrava um discurso um tanto receoso em relação à cooperação descentralizada. A liderança internacional do presidente Lula exigiria, porém, uma grande transformação da agência, não só no redirecionamento de suas ações (privilegiando a cooperação prestada), mas principalmente no crescimento de suas atividades (o orçamento de 16 milhões em 2007 saltou para 52 milhões em 2010).

A autoestima defendida como posição brasileira pelo então Chanceler Celso Amorim, de certo modo, afastou a cooperação recebida da ABC. Muitas das agências internacionais começaram a negociar projetos internacionais diretamente com os governos regionais e locais. Interessado em trazer de volta o papel da ABC como agente coordenadora da cooperação internacional brasileira e de justificar o incremento no orçamento da Agência, o ministro Farani tem buscado mais recentemente a aproximação com governos estaduais e municipais.

No governo Dilma, a cooperação recebida volta a ganhar relevância dentro de um contexto de intercâmbio de conhecimento em áreas como a de

desastres naturais. Já no início de 2011, o diretor da ABC iniciou acordos com o Estado da Bahia, do Paraná, do Rio de Janeiro e das respectivas capitais, convidando-os a participar da renegociação dos planos de atividade quadrianuais com as agências bilaterais. Nesse acordo, está a possibilidade de os governadores e prefeitos assinarem ajuste complementar de acordo-quadro em nome da República Federativa do Brasil.

A convocatória de projetos de cooperação descentralizada Brasil-França prestada para países africanos e Haiti é outro marco de mudança dentro da ABC. Metade desse programa será financiada com recursos da agência brasileira – o que se justificaria pela dificuldade de estados e municípios realizarem esse tipo de gasto. Do lado francês, 25% serão financiados pela AFD e os outros 25% virão das próprias coletividades francesas. Neste momento, ganha força a discussão interna de maior autonomia da ABC frente ao MRE, com possibilidade de incrementar a cooperação descentralizada.

A SAF teve um papel importante na mudança de discurso do MRE ao reafirmar o conceito da cooperação federativa. Se, por um lado, a SAF tem conseguido estruturar uma política de Estado sobre o tema, por outro lado, politizou decisões dadas anteriormente como técnicas. Nota-se, porém, o amadurecimento de critérios objetivos, por meio de editais, que fortalecem a cooperação descentralizada dentro do MRE.

Ainda que os indivíduos mudem seu discurso de acordo com a instituição em que se encontra, já é possível verificar pontos de convergência que se manterão ao longo do tempo, abrindo novas oportunidades para a “Atuação Global Municipal”. A interação desses discursos políticos com os grupos epistêmicos é notória, vide os inúmeros eventos e estudos publicados que constatarem tais evidências de institucionalização, deixando viva a discussão das relações internacionais e o federalismo brasileiro.

8.4 Replicação de Práticas

Mais do que a existência de organizações, o desenvolvimento de arcabouços jurídicos e a percepção de um discurso favorável, há uma prática, que se replica e se dissemina nos municípios brasileiros, capaz de sustentar o argumento de que a “Atuação Global Municipal se encontra institucionalizada no contexto brasileiro. Dentro do conceito utilizado por Held (1999), é possível verificar padrões regulares de interações nas práticas e operações dos agentes que se reproduzem ao longo do tempo e do espaço.

Essas práticas estão diretamente relacionadas com o impacto da globalização que viabilizam ou constroem a escala de preferências dos diversos atores internacionais. Um conjunto de novos canais de interação se abre para o mundo, sendo as transformações locais uma extensão lateral de conexões sociais no tempo e no espaço (GIDDENS, 2003). Entretanto, por mais que essas práticas sigam uma tendência mundial com inspirações em modelos estrangeiros, há condicionantes nacionais que as particularizam, sendo necessário o enfoque sobre elementos próprios do contexto brasileiro.

O que se busca nessa análise sobre as replicações das práticas é a identificação de uniformidades capaz de consolidar um padrão nacional sobre “Atuação Global Municipal”. Essa institucionalidade nacional garantiria a manutenção dessas práticas ao longo do tempo, independente das lideranças políticas que estão no poder. Para tal, é muito importante analisar o reconhecimento e até mesmo a promoção dessas atividades pelo governo federal, assim como a sua distinção das ações de política externa e da atuação internacional dos governos estaduais. Quais seriam as práticas mais propícias a se desenvolverem no contexto nacional e com quais países há um predomínio de relacionamento internacional por parte dos municípios brasileiros?

As uniformidades observadas foram suficientes para se identificar quatro categorias gerais sobre a atuação internacional dos municípios brasileiros dentro de suas competências constitucionais, conforme apresentado na segunda parte deste estudo. Apesar do ecletismo, nem todos os municípios desenvolvem essas quatro categorias em sua atuação internacional. Tampouco é possível afirmar uma categoria que prevalece sobre as demais. De modo geral, a cooperação técnica talvez seja a que mais encontrou um ambiente propício ao seu desenvolvimento. Do outro lado,

a visibilidade externa ainda é conduzida de forma pontual e oportunista – como nos casos de eventos internacionais. O perfil do município (tamanho populacional, cultura local, atividade econômica), assim como o perfil dos gestores municipais, indicará quais práticas serão desenvolvidas em cada uma das cidades.

O irmanamento entre cidades talvez seja a prática mais disseminada e antiga no Brasil. Em 1962, Salvador assinaria o primeiro acordo dessa natureza no Brasil com Los Angeles/USA. Algumas áreas internacionais, como a de Santo André/SP, foram criadas já nas décadas de 1990 e 2000 para estimular esse tipo de prática e a participação em redes internacionais. Todavia, ainda prevalece a formalização desses acordos (com forte participação do Poder Legislativo) sem a consolidação de uma estrutura administrativa para manter esse tipo de relacionamento internacional. Logo, há um crescimento contínuo dos irmanamentos – São Paulo/SP (33), Rio de Janeiro/RJ (28) e Recife/PE (28) – sem, muitas vezes, apresentarem resultados práticos para a população.

Quando se analisa a concentração por países parceiros, é difícil definir um padrão exato da “Atuação Global Municipal”. No caso dos irmanamentos, é nítido o predomínio das relações com Portugal em razão das facilidades do idioma. Em termos de cooperação técnica e ativismo em redes internacionais, há uma prevalência da Europa ocidental de modo geral. Nas relações econômicas, a influência norte-americana divide espaço com países asiáticos, como China, Índia, Japão, Coreia do Sul. O governo federal tem favorecido a ampliação das relações com África e Oriente Médio e, principalmente, América Latina. Dentro desse contexto, pode-se dizer que o Brasil está representado em todos os continentes por meio de relações internacionais de seus entes federados.

São perceptíveis as condições reais do governo federal de orientar essa cooperação, com a construção de arcabouços institucionais e com o financiamento dessas práticas. Dada a limitação orçamentária e até mesmo a precariedade técnica nesses assuntos, os municípios são mais suscetíveis a participar de arranjos maiores de cooperação e de negócios. Nota-se, cada vez mais, a participação de representantes de governos locais em delegações oficiais brasileiras a tratar de temas da agenda global (como

Mudanças Climáticas e Metas do Milênio). Cresce, inclusive, o envolvimento de polícias estaduais e bombeiros municipais em missões de paz e incidentes relacionados a desastres naturais. Nesses casos, recursos das Nações Unidas são repassados para a União para custear esses gastos de pessoal – recursos esses que não chegam aos governos subnacionais.

O apoio do governo federal pode ser observado em diferentes práticas internacionais dos governos locais. Na atração de grandes eventos internacionais, como as Olimpíadas, a linha de crédito do governo federal é fundamental. A Embratur é uma grande parceira no reconhecimento e na divulgação de circuitos turísticos das cidades brasileiras para o público internacional. O Mdic realiza capacitações na área de comércio exterior, assim como disponibiliza informações para atração de investimentos. Há uma queixa de que a Apex não disponibiliza seu banco de informação, apesar da reconhecida aproximação desse órgão com os governos subnacionais. Grande parte dessas ações já ocorre de modo natural dentro do modelo de federalismo compartilhado, sem muitas vezes se dar conta do caráter internacional dessas atividades.

De fato, não há uma coordenação estratégica de todas essas atividades dentro de um propósito maior de internacionalização dos municípios brasileiros. É possível observar, entretanto, uma preocupação com a democratização dessa prática no território nacional. Ao invés de exceções pontuais de um município ou estado, observam-se ações internacionais nos diferentes entes federados de norte a sul do País. Se uma área internacional constituída em um município brasileiro venha, por ventura, se extinguir por motivos particulares, sabe-se que, simultaneamente, outras atividades internacionais nascerão dentro dessa mesma prefeitura ou de outras no País.

A garantia da permanência dessas atividades, indicando a institucionalidade adquirida por esse fenômeno, provém de inúmeros estímulos. O apoio do executivo federal e das associações nacionais de municípios já foi destacado acima. As demandas de outros governos locais, em diferentes partes do mundo, continuarão a ser um grande impulsionador dessas atividades. As agências internacionais irão cada vez mais negociar diretamente com as prefeituras e com os governos estaduais brasileiros.

Cresce ainda o número de missões internacionais organizadas por federações de indústrias que envolvem os governos locais. Cartilhas e reuniões internas são promovidas por partidos políticos, orientando a criação dessas áreas especializadas nas prefeituras. O Poder Legislativo não só legitima essas atividades com seus pareceres no Congresso Nacional, com também propõe acordos de irmanamentos nas Câmaras municipais. Por fim, há de se reconhecer o papel da sociedade civil, que exige a participação dos governos locais nos temas que impactam a sustentabilidade do planeta Terra e os direitos humanos dos povos.

Por mais que as estruturas administrativas internacionais tenham sido criadas primeiramente nos estados brasileiros (Rio de Janeiro, 1983; Pernambuco, 1985; Rio Grande do Sul, 1986), frente ao reconhecimento tardio da autonomia municipal presente na Constituição de 1988 (Rio de Janeiro, 1993; São Paulo, 2001), pode-se afirmar uma institucionalidade maior nas práticas destes últimos do que nas dos primeiros. Antes de mais nada, é preciso distinguir essas duas práticas – a começar pelas competências constitucionais diferentes dentro do modelo de federalismo compartilhado. O enfoque sobre os interesses locais implica um caráter mais participativo na atuação internacional que contribui para a permanência das ações internacionais, independentemente das mudanças eleitorais.

De acordo com Bueno (2010), “a paradiplomacia estadual brasileira apresenta um conjunto de três dificuldades relativas à sua natureza institucional e operacional”. A primeira delas está relacionada a problemas de descontinuidades. O Estado do Ceará, após 10 anos de atuação internacional (entre 1995-2006), teve suas estruturas de gestão paradiplomática desmanchadas. Tais descontinuidades não ocorreriam apenas nas transições de governos, como pode ser observado no Estado do Pará, com a exclusão da Coordenação de Assuntos Internacionais logo após a edição 2009 do *Fórum Social Mundial*. Apesar da evidente perda da prioridade nessa replicação de práticas preexistentes, deve-se destacar que a extinção de uma Coordenadoria de Assuntos Internacionais não significa, necessariamente, o fim de uma atuação internacional. No caso dos Municípios brasileiros, é muito comum reestruturações dessas áreas internacionais, por vezes descentralizando essas funções em várias

secretarias. Tal discussão será aprofundada no capítulo posterior. Cabe aqui observar apenas que, dada a amostragem maior de municípios frente à de estados, essa descontinuidade é proporcionalmente menor nos primeiros do que no segundo.

O segundo desafio institucional na atuação internacional dos estados estaria relacionado, conforme o autor supracitado, ao baixo nível relativo de cooperação vertical. De fato, há um grande envolvimento do governo federal nas práticas municipais do que nas estaduais – o que contribuiria para uma institucionalidade maior nos primeiros. Ainda que o Itamaraty dê especial atenção às missões estaduais para o exterior, estas ocorrem de forma mais independente, sendo suscetíveis a outras descontinuidades. É importante destacar, no entanto, que os estados brasileiros não representam seus municípios, assim como estes não representam a União.

O terceiro desafio institucional dos estados brasileiros refere-se ao baixo nível relativo de accountability. Segundo Kleiman (2011), as informações acerca da ação internacional dos municípios brasileiros é ainda pouco clara e insuficiente; com relação aos estados, o quadro é ainda pior. Poucas entidades se dispõem a realizar maiores levantamentos a respeito do tema. Bueno (2010) reforça esse raciocínio, afirmando que,

apesar do relativo ativismo econômico da paradiplomacia estadual brasileira, a pesquisa [de doutorado] não identificou fluxos regulares de informações entre os estados da federação no que tange a seus programas de promoção das exportações, atração de investimento e captação de recursos financeiros no exterior.

Em seguida, o mesmo autor afirma:

Nesse quesito em particular, os estados brasileiros parecem ser menos inovadores que os municípios brasileiros, já que mais de três mil governos municipais brasileiros contam com o suporte e os canais de cooperação a eles disponibilizados pela CNM Internacional, órgão da Confederação Brasileira de Municípios sediado na capital federal.

O que se observa é que, aos poucos, muitas práticas dos municípios brasileiros são adaptadas pelos estados brasileiros e vice-versa. Se no princípio era mais perceptível a dominância dos assuntos e interesses econômicos nos estados, nota-se uma tendência ao ecletismo natural nos

governos locais (BUENO, 2010). Ainda que seja importante buscar maior pragmatismo no relacionamento internacional, são necessárias considerações municipais cujos resultados sejam mais difíceis de serem mensuradas, a exemplo da satisfação da população local.

Com mais recursos e maior capacidade de endividamento, os estados voltam suas ações para captação de recursos junto às agências internacionais, como o BID e o Banco Mundial, com o fim de financiar grandes obras de infra-estrutura. Não raro empreendem ações vinculadas às áreas de comércio e indústria em parceria com as federações de indústria e comércio estaduais e nacionais. Embora também desenvolvam ações de cooperação internacional [...], o empenho internacional dos governadores dirige-se a temas cujo retorno financeiro é direto e palpável. (KLEIMAN, 2011)

É razoável que haja um número mais extenso de organizações de governos locais do que de governos regionais. Tal fato contribui para a disseminação de práticas internacionais entre os municípios brasileiros. O caráter pontual dessas ações talvez contribua para a maior institucionalidade frente aos estados brasileiros. Outro fator é que os municípios são mais dependentes de repasses do governo federal, gerando a necessidade de cooperação federativa entre esses dois entes.

8.5 Marcos da Institucionalização

A vinculação da “Atuação Global Municipal” à política externa – como pressuposto no conceito da paradiplomacia – gera um entendimento errôneo de que os atos internacionais dos municípios devem ser aprovados pelo MRE – conforme relatado no último parecer do Congresso Nacional. No entanto, as ações dos governos locais possuem uma lógica própria, que podem vir a ser distintas das posições firmadas na política externa do País – como demonstrado no exemplo do Redd. Ainda que haja certa institucionalidade sobre essas práticas, ajustes serão necessários no contexto brasileiro, resultando em um marco regulatório para essa atuação global.

A dificuldade para realizar esses ajustes é a falta de um consenso. A circulação da elite política nos diferentes entes federados contribui para a convergência dessas ideias. No entanto, é comum observar a alteração dos discursos dos atores políticos conforme a instância federativa que representam. Mesmo assim, avanços na direção da maior autonomia dos governos locais nas relações internacionais podem ser observados. Aos poucos, surgem critérios mais objetivos para a seleção dos municípios ocupantes de assentos em fóruns oficiais e participantes de projetos internacionais financiados pelo governo federal. Amplia-se, assim, a participação dos pequenos municípios, propiciando mais equidade e abrangência a essa atuação.

O aparecimento crescente de organizações favorece essa abrangência no contexto nacional. No entanto, cuidados devem ser tomados quanto à sobreposição dessas organizações, a fim de não se criar um ambiente competitivo degenerativo. Por exemplo, se o *Fórum de Gestores Municipais de Relações Internacionais* (Fonari) for de fato instaurado dentro da Frente Nacional de Prefeitos, há um risco de restrição da autonomia desse fórum, estimulando a criação de similares nas demais associações nacionais. No extremo oposto, a constituição de uma organização sem vínculo com essas associações municipais (com assentos no Comitê de Articulação Federativa) serve apenas como um novo microespaço de disputa por poder.

Ao defender a institucionalidade da “Atuação Global Municipal”, a presente dissertação contraria ideias semelhantes às de Vigevani (2009):

Podemos afirmar que no Brasil há ainda uma baixa institucionalidade da paradiplomacia. A questão coloca-se em dois níveis, tanto na falta de reconhecimento destas ações na esfera jurídica, quanto na formalização no plano subnacional de estruturas que garantam continuidade.

O quadro a seguir evidencia os 50 marcos mais relevantes dessa institucionalidade. Embora seja possível destacar eventos no século passado, é nítida a maior concentração na última década. No governo Dilma, há uma sinalização da possível ampliação desses feitos, tendo os municípios um papel cada vez mais relevante para as relações internacionais do Brasil.

Quadro 4 – 50 Marcos que Influenciaram a Atuação Global Municipal

1913	International Union of Local Authorities (Iula)	1
1957	Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU)	2
1962	Irmanamento entre Salvador e Los Angeles/EUA	3
1965	Irmanamento entre Rio de Janeiro e Istambul, Turquia	4
1976	Conferência do Centro das Nações Unidas de Assentamentos Urbanos – Habitat, Vancouver	5
1981	Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações (Flacma)	6
1982	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)	7
1983	Coordenadoria de Assuntos Internacionais do Estado do Rio de Janeiro	8
1984	Metropolis	9
1985	Assessoria Internacional do Governo de Estado do Pernambuco	10
1985	União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (Uccla)	11
1986	Departamento de Assuntos Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul	12
1987	International Office of the Federation of Canadian Municipalities (FCMIO)	13
1990	Local Government for Sustainability (Iclei)	14
1992	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio de Janeiro	15
1992	Comitê de Regiões, pelo Tratado de Maastricht	16
1993	Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura do Rio de Janeiro	17
1993	Secretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre	18
1995	Rede Mercocidades	19
1995	Programa Urbal	20
1996	II Conferência do Centro das Nações Unidas de Assentamentos Urbanos (Habitat), Istambul	21
1997	Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores	22
2000	Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (Unacla)	23
2001	Secretaria de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo em 2001	24
2001	Secretaria de Relações Internacionais da Prefeitura de Curitiba	25
2001	Fórum de Autoridades Locais (FAL)	26
2001	Congresso da Unidade Iula-FMCU, Rio de Janeiro	27
2001	UN General Assembly SpecialSession Istanbul +5, Rio de Janeiro	28
2002	Programa de Assentamento Humano das Nações Unidas (UN-Habitat)	29
2003	SAF Internacional	30
2003	Coordenação de Relações Internacionais da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)	31
2004	Cidades e Governos Locais Unidos presidida por São Paulo	32
2004	Cardoso Report	33
2004	Foro Consultivo do Mercosul	34
2005	<i>I Fórum Nacional de Secretarias e Assessorias de Relações Internacionais das Cidades</i>	35
2005	Programa de Revitalização Urbana e Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Betim	36
2005	Millennium +5 Summit	37
2006	<i>I Encontro da Cooperação Internacional descentralizada e federativa franco-brasileira</i>	38
2006	CNM Internacional	39
2006	<i>I Encontro Negociações Internacionais – Estados e Municípios do Brasil no Mundo</i>	40
2007	Arquivamento da PEC 475/2005 pelo parecer na Comissão de Constituição e Justiça	41
2008	100 Anos de Imigração Japonesa	42
2008	Resolução sobre o Poder Local na CPLP	43
2009	Projeto de Decreto Legislativo 128/2007, que susta a Resolução nº 294 da Cofix	44
2009	Grupo de Negociação de Mudanças Climáticas - CGLU representado por Manaus na COP15	45
2009	<i>Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (Fonari)</i>	46
2010	Fórum de Governança Local Ibas (FGL IBAS)	47
2010	Foro Urbano Mundial, Rio de Janeiro	48
2010	Decreto nº 7.400, 2010, promulga o Protocolo da Cooperação Descentralizada com a Itália	49
2011	Edital de Convocatória de Projetos no âmbito da Cooperação Franco-Brasileira	50

Fonte: elaboração própria.

8.6 Conclusões Parciais

Pode-se observar, neste capítulo, um contexto favorável no âmbito institucional para atuação global municipal. Mesmo assim, deve-se manter as discussões sobre o marco regulatório brasileiro a fim de afastar interpretações errôneas da Constituição Federal. Avanços incrementais já ocorrem nesse sentido, como destacado nos acordos assinados com outros países. Tais avanços só foram possíveis graças ao reconhecimento no campo cognitivo da competência dos governos subnacionais frente os desafios postos pela comunidade internacional. Essa mudança de discurso foi muito influenciada por eventos externos, como também pelas organizações especializadas criadas no Brasil. É importante agora desenvolvermos critérios mais rigorosos e inclusivos para a replicação das práticas em espaços institucionais que garantam a maior participação dos pequenos municípios e a maior efetividade dessas ações.

CAPÍTULO 9 – MAPEAMENTO DA ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL

Apesar da garantia sobre a institucionalidade da “Atuação Global Municipal”, sabe-se de diversos desequilíbrios a serem enfrentados internamente, tanto em relação à distribuição geográfica, quanto a outras incompreensões refletidas em análises jurídicas. O marco regulatório é importante, mas é necessário amadurecer algumas percepções antes que leis inconsistentes possam vir a restringir essa atuação – enquanto o que se discute nesta dissertação é sua ampliação.

Ao analisar os dados levantados em 2010 sobre a atuação internacional dos municípios brasileiros, o presente capítulo espera elucidar algumas dessas incompreensões. As duas publicações da CNM referentes aos dados do *Observatório de 2008* são leituras complementares sugeridas, sendo as ideias aqui apresentadas um avanço dessa reflexão que se segue por anos. O fato é que ainda é difícil mapear a “Atuação Global Municipal”. É preciso ter um conceito muito claro para que ajustes possam ser feitos, validando as afirmações dos gestores municipais. Isso demanda uma infraestrutura, com equipe técnica capacitada, que nem sempre é fácil de ser obtida. Por todas as dificuldades enfrentadas, o reconhecimento deve ser dado a todo apoio recebido da CNM para que esta pesquisa obtivesse o seu melhor resultado.

Um aspecto importante a ser destacado nesta introdução de capítulo é que não é razoável esperar contrapartes semelhantes nessa atuação dos municípios brasileiros. Ou seja, os governos locais interagem com empresas multinacionais, com organismos internacionais, com unidades regionais (estados, departamentos etc.) e até mesmo com instâncias do poder central (como centros de educação, cidades-estados como Cingapura, Ministérios do Executivo). Mesmo nos casos em que os municípios brasileiros interagem com outros governos locais, há de se reconhecer competências e autonomias distintas entre esses. Logo, o arranjo institucional de cada país é uma variável importante a ser analisada quando tratamos de um mapeamento da “Atuação Global Municipal”.

Antes de iniciar essa análise, a expectativa era obter um dado mais expressivo sobre a atuação internacional dos municípios brasileiros quando comparados aos dados de 2008. O que fica evidente é que a atuação global é mais presente nas localidades do que a capacidade de descrição ou de entendimento dos gestores municipais.

9.1 Ponto de Partida da Análise: OCDB

Uma análise adequada sobre a “Atuação Global Municipal” só seria possível se uma pesquisa levantasse informações sobre as 5.563 prefeituras do Brasil. Todavia, as únicas informações que o governo federal detinha em 2008 era uma lista na Afepa, com um pouco mais de 60 contatos de indivíduos que procuraram o órgão. Outra lista ainda mais restrita era fomentada dentro de um grupo de secretários e gestores de relações internacionais – o que mais tarde veio a formar o Fonari. A coleta censitária desses dados exigiria uma base atualizada com informações das prefeituras, assim como infraestrutura para o contato direto com os municípios.

Tais condições existem dentro da Confederação Nacional de Municípios. Por meio de uma Central de Atendimento com mais de 40 pontos de contato, essa entidade realiza pesquisas periódicas em diversas áreas municipais em todo o País. O desafio era estruturar um pequeno questionário capaz de retratar a “Atuação Global Municipal”, embora ainda não estivesse clareza sobre quais ações esse conceito abrangeeria. No início de 2008, o maior interesse da pesquisa era obter informações sobre projetos de cooperação internacional – daí o nome Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. No entanto, percebeu-se que a maior parte das atividades ocorria de forma pontual, sem conformar um projeto descrito com prazos para início e fim.

Desde então, a pesquisa passou a ter o objetivo de ajustar e ampliar as listas de contatos sobre a organização da área internacional nos municípios brasileiros. Em meados de 2008, um questionário foi proposto com cinco categorias: 1 – Área Internacional Estruturada (pelo menos dois técnicos que tratam especificamente do tema); 2 – Responsável pelo assunto internacional (podendo ser encarregado também por outros temas); 3 – Interessados no tema internacional; 4 – Inexistência de área ou interesse; 5 – não souberam responder. Nessa primeira pesquisa, a Central de Atendimento obteve uma abrangência de 95% dos municípios brasileiros.

A proposta da CNM era coletar essas informações antes de possíveis mudanças pós-eleições municipais de 2008 – o que poderia indicar a institucionalidade ou não dessas ações. Naquele momento, os resultados revelaram que apenas 30 cidades possuíam uma área internacional estruturada, alcançando ao todo 146 municípios com pelo menos um responsável pelo tema internacional. Para a confirmação desse número de 30 cidades na categoria 1, a CNM entrevistou os responsáveis por essas áreas nos municípios, verificando se de fato existiam atividades constantes na área internacional

conduzidas por uma equipe. No caso dos 116 municípios com responsável pelo assunto internacional, sabe-se que algumas dessas indicações surgiram no momento da pesquisa, não sendo possível a comprovação efetiva dessa atribuição. Mesmo nos casos das primeiras 30 cidades, observaram-se situações em que parte do gabinete do prefeito ou das demais secretarias não tinha ciência sobre a existência dessas áreas internacionais, embora fosse possível verificar a constituição dessa área e suas ações internacionais.

Outros 3.500 municípios demonstraram interesse pelo tema internacional. Tal dado é curioso, já que essa terceira categoria abrange grande parte dos 588 municípios da faixa de fronteira (mesmo nos casos das 28 cidades-gêmeas¹⁰) – com exceção de dois municípios na categoria 1 e dezesseis na categoria 2. Isso significa que há vários municípios com grande interação internacional, mas sem um responsável específico para os temas internacionais. Embora apresentassem interesse, muitos deles não detinham maiores conhecimentos sobre o assunto ou alegaram dificuldades financeiras e de técnicos capacitados na área.

Deve-se se ater ao cuidado de não excluir a possibilidade de haver atuação internacional nos demais municípios que afirmaram não possuir interesse, não souberam opinar ou não puderam ser contatados nessas localidades. Um bom exemplo disso é Jaguarão (na fronteira de Rio Grande do Sul com o Uruguai, cidade-gêmea de Rio Branco), indicada na pesquisa como categoria 4. Atualmente, esse município faz parte de um projeto de cooperação internacional com as Nações Unidas executado pela CNM, sendo que historicamente há uma relação direta entre as duas cidades.

A conclusão obtida nesse primeiro levantamento foi a de que poucos municípios apresentam uma estrutura internacional capaz de manter um relacionamento contínuo e consistente, articulando as demais secretarias e mantendo um histórico dessa atuação. Na categoria 1, há uma forte concentração no Estado de São Paulo (16 entre os 30), quase todos com porte acima de 100 mil habitantes (29 entre os 30), incluindo apenas 10 capitais. Apesar de não possuírem uma estrutura internacional, muitos municípios (116) mantinham um relacionamento internacional, ainda que pontual, espalhado entre as secretarias.

¹⁰ Cidades que apresentam os meios urbanos interligados diretamente.

9.2 Análise do Observatório II

O projeto Observatório da CNM já previa um novo levantamento em 2010 com o propósito de analisar o quadro brasileiro pós-mudanças eleitorais de 2008. O objetivo era verificar o grau de institucionalidade dessa ação internacional a partir da capacidade de permanecer e disseminar tais práticas entre as cidades brasileiras. Nesse sentido, o presente capítulo aproveita os dados coletados em 2010 pela CNM para fazer uma primeira análise sobre o tema.

Ciente de que muitos municípios mantinham certa atividade internacional, ainda que não chegassem a constituir uma área específica no assunto, a pergunta da pesquisa foi alterada para a presença de atuação internacional ou não. Mais uma vez constataram-se inúmeras dificuldades para encontrar o melhor contato dentro da prefeitura, priorizando, sempre que possível, o prefeito. Como as atividades estão descentralizadas entre as secretarias, nem sempre a autoridade local tem conhecimento dessa atuação, tendo em vista que, na pesquisa em questão, os próprios prefeitos alteravam sua resposta a cada vez que o contato era retomado para confirmá-la.

O conceito de atuação internacional ainda não é claro, sendo necessária uma análise sobre os esclarecimentos fornecidos pelos entrevistados. A atuação internacional foi confirmada nos casos em que se observou um engajamento de técnicos da prefeitura no relacionamento com atores internacionais, sejam esses outros governos subnacionais, agências internacionais ou organizações privadas nos demais países. Infelizmente, não foi possível coletar descrições de todos os municípios que afirmaram possuir uma atuação internacional.

Para minimizar as inconsistências dessas informações, faz-se necessária uma análise estratificada dos dados. Por isso, a fim de permitir um comparativo entre as duas pesquisas, atenção maior foi dada aos trinta municípios da categoria 1, identificados no levantamento de 2008. As estruturas internacionais nesses municípios foram checadas, bem como foi possível verificar novas estruturas administrativas em outros entes municipais. As capitais foram outro enfoque dessa pesquisa, além da verificação da situação dos pequenos municípios que afirmaram possuir atuação internacional. Variáveis como municípios pertencentes à faixa de fronteira, partidos políticos e distribuição geográfica demonstraram-se relevantes na primeira análise do Observatório, sendo novamente foco de atenção nesta segunda análise.

Um dos fatores que chama atenção na realidade brasileira é a grande concentração de municípios com população abaixo de 15 mil habitantes (3.391). O recorte

acima de 100 mil habitantes, por vezes utilizados pelo governo federal, exclui prontamente 95% dos municípios brasileiros. Critério este que afronta a ideia de democratizar a atuação internacional, seguindo, assim, o princípio da equidade entre as regiões. Do contrário, é verdade que os municípios grandes apresentam maiores condições de estruturar um departamento próprio para impulsionar as ações internacionais.

Ainda que se mantenha em proporções reduzidas (386 dos 5.563), a pesquisa em 2010 verificou um crescimento da atuação internacional dos pequenos e médios municípios, quando comparado à presença destes no somatório das categorias 1 e 2 (146), em 2008. Isso demonstra, porém, que grande parte das atividades internacionais nesses municípios acontece de modo descentralizado, sem haver um responsável ou uma estrutura para a atuação internacional. É provável que esses números de 2010 estejam supervalorizados, já que não foi possível checar as informações de todos esses municípios. Além disso, há de se considerar ações pontuais como o caso de Assis Brasil/AC, que indica o apoio à banda de música da prefeitura em eventos na cidade fronteiriça como parte de sua atuação internacional.

Tabela 3 – Distribuição de Municípios Brasileiros por parte Populacional e Grau de Internacionalização

	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
	Até 5.000	5.001 a 15.000	15.001 a 25.000	25.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 300.000	300.001 a 500.000	Acima de 500.001	
Total	1266	2125	879	708	319	185	44	36	5562
Categoria 1					1	7	9	13	30
Categoria 2	15	23	9	12	13	21	6	17	116
Subtotal	15	23	9	12	14	28	15	30	146
Sim (2010)	15	66	58	73	58	60	27	29	386
Não (2010)	1.251	2.059	821	635	261	125	17	7	5.176

Fonte: elaboração própria.

Na verificação das informações repassadas à Central de Atendimento, observou-se ainda que essa imprecisão tende a ser menor à medida que cresce o porte populacional. Enquanto a pesquisa de 2008 apontava trinta (30) municípios acima de 500.001 habitantes (porte 8) com estrutura ou responsável internacional (categoria 1 e 3), a pesquisa de 2010 indica 29 municípios desse mesmo porte com atuação internacional. Belém/PA responde por essa diferença, já que sua estrutura mínima com apoio de estagiários foi encerrada. Goiânia/GO e Natal/RN são outras capitais que afirmaram não possuir atuação internacional dentro do porte 8 na pesquisa de 2010, assim como os

Municípios de Duque de Caxias/RJ, Juiz de Fora/MG, Nova Iguaçu/RJ e São Gonçalo/RJ. As capitais na Região Norte continuam sem tradição de atuação internacional, com exceção de Manaus/AM e Boa Vista/RR.

Tabela 4 – Capitais por Grau de Internacionalização

Análise 2010	Capitais	Análise 2008		
		1	2	3
(7) Não	Belém/PA	X		
	Goiânia/GO		X	
	Macapá/AP			X
	Natal/RN		X	
	Palmas/TO		X	
	Porto Velho/RO		X	
	Rio Branco/AC			X
(19) Sim	Aracaju/SE			X
	Belo Horizonte/MG	X		
	Boa Vista/RR		X	
	Campo Grande/MS		X	
	Cuiabá/MT		X	
	Curitiba/PR	X		
	Florianópolis/SC	X		
	Fortaleza/CE		X	
	João Pessoa/PB		X	
	Maceió/AL		X	
	Manaus/AM		X	
	Porto Alegre/RS	X		
	Recife/PE	X		
	Rio de Janeiro/RJ	X		
	Salvador/BA	X		
	São Luís/MA			X
	São Paulo/SP	X		
	Teresina/PI			X
	Vitória/ES	X		
Total		26		

Fonte: CNM (2011).

Evidencia-se no quadro acima a atuação internacional de Aracaju/SE, São Luís/MA e Teresina/PI – anteriormente indicados como municípios com interesse na atuação internacional. Apesar de não possuírem uma estrutura administrativa própria, os prefeitos participam de missões no exterior e recebem delegações internacionais. Atuações pontuais também são verificadas no caso de João Pessoa/PB, Maceió/AL e Campo Grande/MS. Cuiabá/MT e Manaus/AM contrataram um assessor internacional, sendo neste último caso, focado no tema ambiental. Já Fortaleza estruturou uma área internacional para apoiar a vice-presidência de assuntos internacionais da FNP ocupada pela prefeita da capital cearense.

A pesquisa em 2010 identificou ainda a criação de estruturas administrativas ou responsáveis internacionais em outros municípios brasileiros, tais como Bagé/RS, São Leopoldo/RS e Canoas/RS. Neste último caso, vale ressaltar que o assessor de relações internacionais era o responsável por esse tema no município de Guarulhos em 2008 – o que demonstra a circulação de profissionais no País. Todas as capitais e demais cidades indicadas no quadro anterior como categoria 1 mantiverem suas estruturas internacionais, salvo Belém/PA, como já citado.

A manutenção dessas estruturas internacionais, a criação de novas áreas em outras cidades e a declaração afirmativa de quase 400 municípios referente à atuação internacional são indícios suficientes para defender o alcance de institucionalidade das relações internacionais nos governos locais brasileiros.

Tabela 5 – Surgimento das Áreas Internacionais nos Municípios

Gestão	Lista de municípios	Ano	Total
1993-1996	Rio de Janeiro	1993	4
	Porto Alegre		
	Campinas	1994	
	Belo Horizonte	1995	
1997-2000	Santo André	1997	2
	Maringá		
2001-2004	São Paulo	2001	8
	Curitiba		
	Recife		
	Jundiaí		
	São Carlos		
	São Vicente		
	Jacareí		
	Florianópolis	2004	
2005-2008	Cascavel	2005	16
	Suzano		
	Itanhaém		
	Itu		
	Diadema		
	Guarulhos		
	São José do Rio Preto		
	Santa Maria		
	Salvador		
	Vitória		
	Santos		
	Camaçari		
	Foz do Iguaçu		
	Belém		
	Osasco	2007	
	São Bernardo do Campo		

Fonte: CNM (2011).

Quando se observa a evolução histórica das estruturas internacionais no quadro anterior, cria-se uma expectativa de crescimento cujo número duplica a cada novo ciclo da gestão municipal. Essa tendência, no entanto, não foi observada no levantamento em 2010, com destaque ao aparecimento da Secretaria de Relações Internacionais em Corumbá/MS e Niterói/RJ. Apesar de não ter sido uma pergunta do questionário, foi possível identificar esses municípios por meio do cargo dos entrevistados. Em direção inversa, 66 municípios afirmaram possuir um responsável pela atuação internacional em 2008 e não apresentaram atuação internacional no levantamento de 2010. Muitas das capitais que não possuíam estruturas internacionais mantiveram-se nessa mesma condição.

De fato, a presença de estrutura internacional não é um indicador direto da “Atuação Global Municipal”. As práticas internacionais se multiplicam no Brasil sem necessariamente implicar a consolidação de um aparato administrativo próprio. O movimento observado é o de descentralização das atividades internacionais, com criação de subáreas em diversas secretarias. No Rio de Janeiro, por exemplo, junto à Coordenadoria de Relações Internacionais havia a área internacional da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Em Salvador, a Secretaria se tornou uma assessoria quando o responsável se tornou chefe de gabinete. Dessa forma, as estruturas das áreas internacionais se moldam de acordo com as prioridades momentâneas da autoridade local, muitas vezes acompanhando as especificidades dos gestores responsáveis.

Em termos de distribuição geográfica, nota-se uma variação significativa de acordo com a região em que se encontra o município. Conforme já indicado no levantamento em 2008, São Paulo é o estado com o maior número de municípios que afirmaram possuir atuação internacional (90 entre 386), seguido do Rio Grande do Sul (70). Em direção inversa, a Região Sul (132) apresenta mais municípios com atuação internacional do que a Região Sudeste. Em termos relativos, o Acre e o Amazonas são os que apresentam a maior porcentagem de municípios que afirmaram ter atuação internacional entre o total do estado, mesmo localizando-se na região com o segundo menor número de municípios (31), ganhando apenas do Centro-Oeste (26). No Nordeste, as maiores concentrações por municípios se dão no Estado da Bahia (19), seguido do Estado do Ceará (16). A conclusão parcial é que há algumas regiões em que essa prática está mais institucionalizada do que em outras.

Tabela 6 – Atuação Global Municipal por Estados

Região	UF	Não	Sim	%	Total
CO	GO	237	9	4%	246
	MS	71	7	9%	78
	MT	131	10	7%	141
CO Total		439	26	6%	465
NE	AL	99	3	3%	102
	BA	398	19	5%	417
	CE	168	16	9%	184
	MA	210	7	3%	217
	PB	221	2	1%	223
	PE	171	13	7%	184
	PI	219	4	2%	223
	RN	161	6	4%	167
SE	72	3	4%	75	
NE Total		1.719	73	4%	1.792
NO	AC	18	4	18%	22
	AM	52	10	16%	62
	AP	14	2	13%	16
	PA	133	10	7%	143
	RO	50	2	4%	52
	RR	13	2	13%	15
	TO	138	1	1%	139
NO Total		418	31	7%	449
SE	ES	67	11	14%	78
	MG	833	20	2%	853
	RJ	89	3	3%	92
	SP	555	90	14%	645
SE Total		1.544	124	7%	1.668
SL	PR	366	33	8%	399
	RS	426	70	14%	496
	SC	264	29	10%	293
SL Total		1.056	132	11%	1.188
Total		5.176	386	6%	5.562

Fonte: CNM (2011).

A compreensão da variável geográfica torna-se mais clara quando analisamos a distribuição de acordo com a faixa de fronteira – municípios localizados até 150 km da linha fronteira. O Estado do Acre, por exemplo, tem seu território todo localizado dentro dessa faixa fronteira. Isso explica a atuação internacional de uma cidade-gêmea e de três cidades na linha de fronteira identificadas na pesquisa. O que não se explica facilmente é por que outras três cidades-gêmeas desse mesmo estado afirmaram não possuir atuação internacional. A Região Sul é a que possui a maior concentração de municípios na faixa de fronteira (418 entre os 588). Só no Rio Grande do Sul, são oito cidades-gêmeas que afirmaram possuir atuação internacional, mas duas não reconheceram a relação com o governo local limítrofe como internacional. Do total de 28 cidades-gêmeas no Brasil, apenas 17 afirmaram possuir um relacionamento internacional. No caso da linha de fronteira, muitas vezes a sede do município fica distante da fronteira

territorial, não havendo estradas que a comunique com o governo local vizinho – situação muito frequente na Região Norte.

Tabela 7 – Atuação Global Municipal na Faixa de Fronteira

Fronteira	Não	Sim	Total
Cidade-gêmea	11	17	28
Linha de fronteira	62	30	92
Faixa de fronteira	435	33	468
Total	508	80	588

Fonte: CNM (2011).

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

Tabela 8 – Atuação Global Municipal por Partido Político

Partido 2009	Não	Sim	%	Total
DEM	474	27	5%	501
PCdoB	35	6	15%	41
PDT	323	26	7%	349
PHS	12	1	8%	13
PMDB	1.114	84	7%	1.198
PMN	41	2	5%	43
PP	509	46	8%	555
PPS	122	8	6%	130
PR	360	22	6%	382
PRB	50	4	7%	54
PRP	16	0	0%	16
PRTB	10	1	9%	11
PSB	294	17	5%	311
PSC	55	3	5%	58
PSDB	738	52	7%	790
PSDC	8	0	0%	8
PSL	16	0	0%	16
PT	494	65	12%	559
PT do B	8	0	0%	8
PTB	396	16	4%	412
PTC	13	0	0%	13
PTN	15	0	0%	15
PV	71	5	7%	76
Outros	2	1	33%	3
Total	5.176	386	7%	5.562

Fonte: CNM (2011).

9.3 Análise Qualitativa dos Municípios Entrevistados

Em setembro de 2010, o primeiro levantamento realizado pela Central de Atendimento da CNM destacava um pouco mais de 400 municípios que afirmavam possuir atuação internacional. No entanto, a partir da experiência com o Observatório em 2008 e da prática dentro da CNM Internacional, foi possível identificar incoerências nos dados. Alguns municípios com reconhecida atuação internacional não apareciam na lista, ao passo que havia outros de atuação questionável. As pesquisas por meio de teleconferência exigem o conhecimento e a boa vontade do entrevistado – o que nem sempre ocorre.

Mais da metade dos 400 municípios, assim como outros que afirmaram negativamente a pergunta de pesquisa, foram novamente contatados pela Central de Atendimento, seguindo critérios de maior probabilidade de erro – conforme lógica apresentada na seção anterior. Dessa vez, foi solicitado aos entrevistados que descrevessem uma de suas principais atuações internacionais. Para tal, foi necessário esclarecer aos funcionários da Central que tipo de atividades estariam abarcadas nesse conceito. A principal exigência era que o governo municipal tivesse participação nessas atividades. A categorização sobre a “Atuação Global Municipal”, apresentada na segunda parte desta dissertação, foi repassada à equipe para o melhor desenvolvimento da entrevista. O surpreendente foi verificar que grande parte das novas entrevistas inverterem nos resultados iniciais.

Uma terceira análise passou a ser realizada pela área internacional da CNM. Com as informações qualitativas coletadas, foi possível contatar um número menor de municípios. A seção que se inicia traz parte dessas informações para compartilhar algumas das decisões sobre o que foi considerado atuação internacional ou não. Apesar de parecer óbvio, é importante frisar novamente que a compreensão sobre o que é atuação internacional não é clara no município. Da mesma forma, faltam elementos sobre as atividades realizadas para a análise desde Brasília. Estudo mais aprofundado seria necessário para confirmar com maior exatidão quais são os municípios com atuação internacional no contexto brasileiro. A triagem realizada é capaz, porém, de reunir uma amostragem adequada para desenvolver induções sobre o contexto brasileiro.

Ao reenfatizar a dedicação da equipe da CNM para a concretização dessa pesquisa, vale iniciar com as informações repassadas pelos próprios municípios de Abaetetuba/PA, de Barbalha/CE, de Marliéria/MG e de Jaguarão/RS quanto à

participação no projeto internacional executado por essa entidade nacional com financiamento do Pnud. Dentro dessa mesma lógica, não foi considerado o projeto financiado pela Cida em municípios da Paraíba, como Cabaceiras, que encerrou suas atividades em 2009.

Barracão/PR é bem atuante no movimento municipalista, principalmente no tema da integração fronteiriça. Entre as atividades realizadas, destacam-se palestras na Argentina em prol da prevenção e do combate a doenças com foco no público dos caminhoneiros. Treze Tílias/SC também indicou atividades na área da saúde, como prevenção a DST e cirurgias de urgências feitas no Uruguai. Dionísio Cerqueira/SC está construindo um parque turístico ambiental integrado com parceiros argentinos. Porto Xavier/RS, por sua vez, evidenciou atividades como feiras de ciências, torneio de futebol e de bocha com participação de países como Argentina, Paraguai e Uruguai.

De forma semelhante, Camaçari/BA destacou o intercâmbio cultural, com a apresentação de artistas ingleses no município, assim como o envio de artistas plásticos da cidade para expor na Itália. Este mesmo país recebeu uma comitiva governamental de Caxias do Sul/RS para desenvolver atividades no eixo de suas cidades-irmãs. Joinville/SC enfatizou o caráter comercial, educacional e cultural em seus irmanamentos, ilustrado pelo programa de intercâmbio de estudantes com a China. A parceria com universidades espanholas também é um tema de relevância para Lajeado/RS.

Contagem/MG descreveu inúmeras frentes de trabalho, tais como: convênios com a Itália e projetos de cooperação com agências das Nações Unidas no tema de gestão pública e a participação no Mercosul. Guarujá/SP, que recebeu um prêmio internacional na área da educação, tem como prioridade a organização de missões internacionais a cidades portuárias. Nesse mesmo setor, Cairu/BA assinou um acordo de cooperação com La Rochelle, incluída no departamento francês Charente-Maritime, em prol do desenvolvimento de um polo náutico. São José dos Campos/SP enfatizou ainda o prêmio inglês na área de educação de trânsito e o convênio com o Ministério de Relações Exteriores.

A promoção econômica foi aprofundada por Guarapuava/PR, com destaque para a atração de investimentos da Malásia, Espanha e Estados Unidos, tendo como incentivos as isenções tributárias e a disponibilização de local para a instalação das empresas. Apoio à exportação foi enunciado por Lindolfo Collor/RS, a cargo da Secretaria Municipal de Fazenda. Por outro lado, não foram consideradas ações de empresas locais que exportam sem haver demonstração do apoio da prefeitura. Da mesma forma, a promoção

do turismo da cidade por meio dos *folders* da Copa do Mundo, apresentados por Cambará do Sul/RS, não foi aceita por falta de ciência sobre a participação da prefeitura.

Projetos inacabados ou intentos internacionais também não foram considerados por essa pesquisa. Inclui nessa lista a visita de técnicos ou turistas internacionais ao município sem a articulação da prefeitura. A mesma lógica segue para Jandaíra/RN, que apontou o apoio da prefeitura no sustento de um estudante em Cuba. Paraíso do Sul/RS indicou intercâmbios culturais com a Alemanha e a Itália por meio do Rotary Club local – projeto da sociedade civil sem caráter institucional da prefeitura. Apesar de celebrar o Ano das Florestas indicado pelas Nações Unidas, Cataguases/MG afirmou não possuir atuação internacional.

9.4 O Futuro do Observatório

A coordenação nessas duas etapas do Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil resultou em lições aprendidas para futuros levantamentos sobre a “Atuação Global Municipal”. Se o objetivo inicial da OCDB era mapear os projetos de cooperação internacional executados no âmbito municipal, percebeu-se que muitas das atividades não chegam a constituir um projeto e que grande parte dessas não constitui uma cooperação internacional. A nomenclatura utilizada pelo observatório, segundo a linha adotada neste estudo, deixou de ser apropriada para os resultados obtidos.

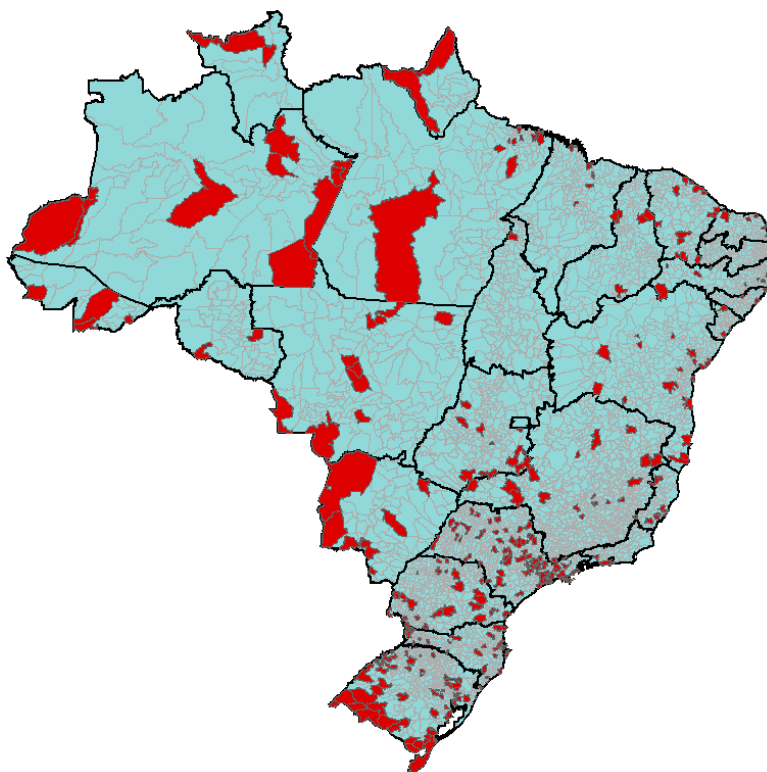
À próxima pesquisa censitária sobre a atuação internacional dos municípios brasileiros, sugere-se a coleta de informações qualitativas já no primeiro contato. Um segundo momento seria destinado ao detalhamento das informações disponibilizadas, assim como à confirmação da existência de uma estrutura própria para relações internacionais a partir dos cargos indicados. A entrevista com os gestores municipais, assim como foi feito na primeira etapa do Observatório, permite uma análise detalhada sobre a área internacional, tais como eixos prioritários no relacionamento externo, quantidade de profissionais e orçamento do setor. As leis municipais podem reforçar a institucionalidade dessa atuação dentro do município, desde a indicação da área na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) até a consolidação dos irmanamentos já assinados.

A institucionalidade da atuação internacional vai além, portanto, da legislação federal. Medidas importantes devem ser adotadas nos municípios. A Câmara Legislativa deve estar mais próxima dessa atuação, fiscalizando e defendendo os interesses da comunidade. Programas de capacitação da mídia local já foram realizados em algumas

idades a fim de conscientizar a população sobre a necessidade de interagir com povos em outras localidades do mundo. Em outros países, como na Espanha, os governos locais adotam a prática de aprovar Planos Diretores Participativos de Relações Internacionais, com o estabelecimento de critérios de atuação junto à sociedade – o que pode servir como modelo a ser adequado ao contexto brasileiro.

O Observatório II demonstrou que a maior parte dos municípios que atuam internacionalmente não possui uma área internacional estruturada ou responsável por essa atuação. Inúmeras iniciativas sucedem de ocasionalidades, aproveitando oportunidades abertas como editais de projetos, grandes eventos ou celebrações internacionais – daí a importância do estímulo federal. Análise pormenorizada deve ser realizada com os municípios de fronteira, principalmente com cidades-gêmeas, em que inúmeras políticas dependem de ações dos governos locais do país vizinho. As especificidades regionais também são marcantes nessa atuação internacional. Enquanto os municípios do Sul e do Sudeste voltam-se mais à promoção econômica, as Regiões Norte e Nordeste aproveitam prioridades estabelecidas pelas agências internacionais para projetos de cooperação internacional. O mapa abaixo ilustra essas distorções em termos de distribuição geográfica e tamanho dos municípios.

Mapa 1 – Localização dos Municípios com Atuação Global Municipal



Fonte: CNM (2011).

Se fosse difundida a compreensão sobre atuação indireta, em que os atores locais se internacionalizam sem estabelecer contatos com agentes de outros países, o mapa acima seria bem mais colorido. Mesmo com poucos territórios destacados no mapa, mantém-se a defesa da institucionalidade da “Atuação Global Municipal”. Isso porque não há um proibitivo para essa atuação no cenário brasileiro, reconhecendo um potencial a ser explorado em cada cidade. Afinal, em maior ou menor grau, todas elas já estão inseridas no mundo globalizado atual.

As mudanças eleitorais não extinguiram as áreas internacionais nos trinta municípios levantados pelo Observatório I, sendo que a reeleição foi observada apenas em metade desses. A área internacional de Belém/PA, que deixa de existir no levantamento de 2010, é reflexo do reconhecimento de estrutura precária ainda em 2008, mantida, em grande medida, por uma estagiária. O que se observou em razão das mudanças eleitorais foi a circulação de gestores de relações internacionais entre as prefeituras, criando novas áreas internacionais. Um profissional da prefeitura de São Paulo, por exemplo, assumiu a área internacional de Guarulhos, e o antigo gestor desse município, por sua vez, foi trabalhar como assessor internacional em Canoas/RS. Ao contrário do que se esperava, não há um crescimento vertiginoso de estruturas municipais de relações internacionais em 2010.

Algumas ações, principalmente as relacionadas ao governo federal, mantiveram-se dentro dos municípios. Outras ações foram renovadas com inspiração em práticas de outros municípios, ou mesmo na atuação dos estados federados. Assim como se observa uma interação positiva entre a União e os municípios na área internacional, deve também haver um estreitamento das relações entre esses e seus respectivos estados – prática mais comum nas capitais estaduais. É preciso disseminar a “Atuação Global Municipal”, levando as políticas de internacionalização já institucionalizadas até o interior dos estados, a fim de que o país como um todo possa se beneficiar das interações com o meio externo.

Os dados levantados em 2010 são ainda preliminares, a ponto de não permitir uma classificação dos municípios brasileiros dentro da tipologia proposta no terceiro capítulo, tampouco uma análise das interações internacionais privadas identificadas como relevantes dentro da “Atuação Global Municipal”. As quatro dimensões dessa atuação foram muito úteis no momento das entrevistas com os gestores municipais. Ainda que o diagnóstico da organização interna dos municípios brasileiros não tenha indicado um crescimento significativo de estruturas internacionais, foi possível observar um número bem maior de cidades com atuação internacional (386 ao invés de 146).

9.5 Conclusões Parciais

O crescimento de áreas internacionais estruturadas nas atuais gestões municipais brasileiras não acompanhou a expectativa criada pela série temporal indicada na tabela 5. Isso demonstra que enfoque na estrutura internacional é insuficiente quando se espera analisar as diferentes dimensões e graus de interação da atuação global municipal. Por outro lado, o número de municípios que afirmaram possuir atuação internacional ainda é pouco expressivo (7% no cenário nacional).

Todavia, o que se percebe é que esse conceito ainda não é claro para os gestores municipais. Incongruências na faixa de fronteira, por exemplo, demonstram a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o tema. Isso porque pesquisas telefônicas não permitem uma avaliação adequada da atuação global na forma indireta. Na verdade, em um contexto global, políticas no âmbito doméstico impactam diretamente em questões internacionais e vice-versa. Conseguir realizar essa separação como um corte de análise se mantém como um desafio para os futuros trabalhos.

De qualquer modo, a manutenção das 29 estruturas internacionais observadas na gestão passada, a criação de novas estruturas em outros municípios e a confirmação da atuação internacional de quase 400 municípios são evidências de que essa tendência permanecerá no tempo como parte das competências dos órgãos públicos municipais. Nesse sentido, afirma-se que a atuação global municipal encontra-se em um grau significativo de institucionalização.

CONCLUSÃO

A história da humanidade é marcada por ondas senoidais de repressão e ampliação do papel das cidades nas várias dimensões da vida pública. Nas últimas décadas, o que se observa é uma relativa perda da soberania dos Estados Nacionais a favor da progressiva descentralização do poder em direção aos entes locais. Ondas de democratização promoveram, assim, a valorização desses ordenamentos originários, com a ampliação das autonomias locais no que tange as condições de suportar responsabilidades, desempenhar tarefas estabelecidas e alcançar os objetivos pretendidos.

Ao invés de ondas reversas de democratização, a tendência observada é a coexistência de autoridades e a necessidade de negociação com os diversos atores da sociedade. O fato é que os Estados Nacionais não são mais capazes de coordenar as interações globais em suas múltiplas direções. Enquanto os atores perseguirem o desenvolvimento de suas habilidades, essas tensões nas questões internacionais deverão persistir – “turbulência na política global”. Rosenau (1990) nos ensina ainda que as habilidades e as orientações sobre a forma de agir são diferentes entre as estruturas de autoridades, havendo momentos e espaços em que alguns atores ganham maior relevância do que outros.

Dentro desse contexto, os governos locais ajustam o seu comportamento aos novos padrões de interação. Ocupando uma posição de elo entre o micro e o macro, esses líderes locais interligam a base de sustentação desse sistema com a ordem de Estados Nacionais. Crises após crises, percebemos que os governos locais são mais sensíveis e vulneráveis às situações de instabilidades. Isso porque as demandas locais são as primeiras a aparecerem, sobretudo na porta das prefeituras, tendo essas recursos e instrumentos limitados para reagirem a esse contexto. A fim de reduzir essa vulnerabilidade, os governos locais têm se articulado em redes de governança capazes de repassar as demandas para os atores nacionais e multilaterais. Enquanto essas redes não ameaçarem a segurança dos povos e as fronteiras entre os Estados, a influência dos governos locais crescerão na política global.

As guerras intraestatais ou civilizatórias trouxeram esses atores à mesa para debater não apenas “low politics”, como cooperação cultural, mas também questões de “high politics”, como intervenções militares em operações de paz. A sociedade internacional se constrói, assim, em um só ambiente, não sendo mais possível separar a política doméstica da política internacional. Processos de desterritorialização e reterritorialização da globalização são responsáveis por constantes estruturação e reestruturação das relações de poder a distância, permitindo a interação do local ao global em um mesmo espaço urbano.

Dois mundos coexistem, assim, de modo independente, porém não dissociados. O mundo estatocêntrico encontra-se mais institucionalizado por meio de procedimentos formais, preceitos hierárquicos e comprometimentos assumidos em diversos regimes internacionais. Já no mundo multicêntrico, sobressai a capacidade de cada ator sustentar sua autonomia frente a interações pontuais, temporárias e suscetíveis a mudanças. Apesar da característica de ator misto na interação entre esses dois mundos, prevalecem nas ações dos governos subnacionais a lógica do mundo multicêntrico. Logo, a institucionalização das relações internacionais do municípios brasileiras está diretamente associada ao processo emergente de institucionalização do mundo multicêntrico.

Como resultado da crise de representatividade no processo sistêmico, os governos subnacionais desenvolvem suas próprias habilidades e seus canais institucionais de interação global, ao invés da concorrência por papéis e vozes na política externa. A cooperação e a competição intergovernamental em questões internacionais observada no cenário político brasileiro é natural do pacto federativo assumido na Constituição Federal. Assim como a política externa é uma incumbência da União, estados e municípios desenvolvem suas competências constitucionais por meio de interações globais. Nota-se, porém, uma tendência de gestão compartilhada, principalmente nos temas em que normas infraconstitucionais não foram regulamentadas. A maior proximidade dos atores privados, o foco no trabalho em rede e a necessidade de recursos do governo federal talvez sejam fatores responsáveis pela maior institucionalidade da atuação global dos municípios brasileiros, quando comparados às 27 unidades federativas.

Apesar dos grandes avanços alcançados no campo da paradiplomacia, priorizou-se aqui a busca de conceitos e teorias capazes de abarcar essas interações locais além das relações interestatais. O ponto de partida foi esclarecer que a atuação global dos municípios brasileiros é fruto da ampliação da globalização, ao invés de uma abertura à margem da diplomacia oficial. Entende-se, assim, que esse fenômeno é um efeito do alargamento das relações políticas por meio da intensificação do tempo e prolongamento das dimensões do espaço – a política global. A amplitude dessa globalização seria mensurada por determinantes econômicos, culturais, políticos e sociais, com todas as disparidades observadas nos espaços urbanos. Assim como as interações privadas foram destacadas no conceito “Cidade Global”, era preciso desenvolver uma abordagem com enfoque maior nas estratégias e nas políticas adotadas pelas autoridades públicas locais.

O modelo a ser construído deveria ultrapassar essas expectativas iniciais, absorvendo as diferentes camadas de poder preexistentes nesses dois mundos (estatocêntrico e multicêntrico), assim como os canais de interação entre eles. Ao invés de priorizar uma corrente teórica das relações internacionais, buscou-se o ecletismo e a técnica do garimpo na revisão bibliográfica, encontrando vestígios do que um autor, por descuido, escreveu, mas não desenvolveu. Métodos estatísticos e qualitativos foram explorados, junto com o potencial da visualização gráfica e a descrição histórica da experiência profissional. Nasce, assim, a abordagem da “Globalização a Partir do Local”, sustentado pela premissa que todo conhecimento, em certa medida, é local, podendo ser disseminado, com adaptações, para outras localidades.

Dentro dessa abordagem, a “Atuação Global Municipal” pode ser definida pelo grau de interação global presente em um território, assim como o grau de intencionalidade dos atores locais (privados e públicos) em determinado resultado dessa interação. Desse modo, o desenvolvimento de canais de interação micro-macro e de estratégias locais aumenta as chances das políticas globais alcançarem os objetivos pretendidos, assim como os seus impactos e efeitos permanecerem no tempo e no espaço. Quanto maior for a interação entre atores, mais **direta** será essa “Atuação Global Municipal”. Semelhantemente, quanto maior for o engajamento da estrutura

administrativa municipal (em termos de recurso de coordenação e planejamento dessas atividades), mais **estratégica** será a internacionalização.

De início, sabe-se que todos os territórios (municípios brasileiros) estão inseridos, em certo grau, na política global. Em alguns locais, as ações privadas são responsáveis pela maior parte das interações, tendo a atuação pública um caráter pontual em eventos fortuitos. Em outras localidades, o poder público é capaz de promover uma maior interação global nas iniciativas privadas. A tipologia ideal criada sugere quatro graus de interação e de intencionalidade baseada em exemplos brasileiros. O aprofundamento dessa tipologia requer estudos de casos que aprofundem essa análise por município. Mais do que o caráter pró-ativo, é preciso identificar a organização interna dessas estruturas privadas e públicas ao longo do tempo.

Inúmeros são os desafios para o mapeamento efetivo no contexto brasileiro. A começar pela falta de compreensão dos gestores municipais sobre a abrangência da atuação global municipal. A fim de ilustrar esse conceito em termos práticos, a presente dissertação utilizou a percepção desenvolvida por alguns gestores brasileiros para categorizar as diferentes dimensões dessa atuação. Nota-se, porém, um certo mimetismo do governo federal capaz de restringir essas dimensões da política global, cooperação internacional, promoção econômica e visibilidade externa.

Na política global, por exemplo, é comum indicarem a atuação internacional quando os municípios ocupam assentos políticos nas estruturas formais criadas pelo governo federal, como os Fóruns criados nas prioridades da política externa. Esses gestores esquecem, com muita frequência, o caráter global do intercâmbio de políticas públicas com localidades externas ou o cerimonial de autoridades de outros níveis de governo de países terceiros. Mesmo nas instâncias oficiais, é preciso observar que os governos subnacionais possuem autonomia e objetivos próprios.

Em reforço ao argumento anterior, é preciso ter clareza que nem toda cooperação internacional dos municípios brasileiros passará pelo governo federal. A cooperação descentralizada é legítima e deverá ser incrementada por meio de fundos disponibilizados pelos governos locais de países desenvolvidos. Enquanto a cooperação federativa significar o respeito das

autonomias de estados e municípios, sobretudo no que tange às relações internacionais como parte integrante da República Federativa do Brasil, essa também deve ser incrementada – já havendo sinais positivos desse entendimento no contexto federal. A captação de financiamento internacional continuará sendo relevante para os governos subnacionais, principalmente para os pequenos e médios municípios que, atualmente, sofrem restrições quanto ao acesso a essas fontes de recursos. Não obstante, atenção maior deverá ser dada a cooperação com vistas à inovação social, ao intercâmbio tecnológico e à promoção comercial.

Entre os tipos de atuação global municipal, Viola (2008) destaca a atração de investimento externo direto, a promoção de uma cultura exportadora e empreendedora, a participação de cadeias produtivas transnacionais e o estímulo ao aprendizado de inglês e espanhol (de forte impacto na atração do turismo internacional). A promoção econômica deixa claro a influência das políticas locais na competitividade do país de atrair investimentos e ampliar os fluxos comerciais. Mais do que isso, o poder municipal é responsável por políticas de emprego e renda que oferecem uma condição digna ao cidadão. No atual estágio da econômica global, isso significa, por vezes, voltar-se para políticas de internacionalização.

Apesar da estreita relação da promoção econômica com o marketing da cidade, é importante frisar o caráter mais social dado a última dimensão dentro da dissertação. Por visibilidade externa, defende-se uma reorientação do interno para o externo, assim como a identificação da comunidade com o seu território, construindo uma visão compartilhada e coerente entre os diferentes atores que interagem no local. O interessante a observar é que a territorialização da informação exige uma percepção maior sobre os atributos físicos, quando comparado a dimensão mais simbólica desenvolvida pelos Estados Nacionais. Mais do que o turismo estimulado pela EMBRATUR, aponta-se aqui a necessidade de maior comunicação e transparência das políticas locais. Nota-se, por fim, uma grande interdependência entre as quatro dimensões da “Atuação Global Municipal”, sendo mais uma simplificação categórica em que uma reforça as outras.

Mesmo tendo prevalecido o modelo de democracia liberal no mundo, há os que tentam, ainda, negar os direitos dos cidadãos em participar de

questões externas. Por vezes, pareceres jurídicos são construídos com visões limitadas de que os governos locais só poderiam se relacionar com seus correspondentes em outros países. Nota-se, porém, uma grande diferença funcional entre unidades políticas de diferentes países. O exemplo de Cingapura ilustra muito bem esse contexto. Os três entes federativos brasileiros possuem competências correspondentes a essa cidade-estado. Na prática, quando se analisa as contrapartes dos municípios brasileiros, verificam-se organismos internacionais, empresas, organizações da sociedade civil e diferentes âmbitos governamentais dos mais variados países.

O arcabouço legal é relevante para a institucionalização desse fenômeno no Brasil, tendo em vista, principalmente, que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. Avanços importantes foram destacados no capítulo oitavo, a ponto de se afirmar a existência de um quadro jurídico suficiente para estabelecer a legalidade da atuação global municipal. Outras regulamentações deverão ser aprovadas para esclarecer ainda mais a concertação dessa competência internacional dentro do pacto federativo brasileiro. Enquanto não houver contexto político favorável a definição desse marco regulatório, estados e municípios continuaram desenvolvendo suas políticas, da mesma forma que já o fazem.

Por isso, outras categorias de análise são importantes para compreender a institucionalização desse fenômeno no Brasil. A primeira é o aparecimento de inúmeras organizações regulamentadas no direito privado que impulsionam esse movimento internacional. A segunda é a mudança de discurso observada nos diferentes eventos promovidos pelo tema. A terceira é o mapeamento da disseminação dessas práticas para outros municípios brasileiros. Ao final do oitavo capítulo, sugere-se uma lista com os cinquenta principais marcos que influenciaram essa institucionalização da atuação global municipal. Resta destacar que essas categorias de análise é um desenvolvimento próprio dessa dissertação que poderá ser utilizada por outros estudos sobre institucionalização.

Embora poucas sejam as cidades brasileiras com atuações globais estruturadas (equipe, orçamento e mandato definido), há um contexto institucional favorável a disseminação dessa prática no país. Mesmo com o

desenvolvimento de canais de interação e o reconhecimento na esfera jurídica, há uma baixa intencionalidade dos gestores municipais em projetarem a sua localidade externamente. É importante destacar também que a natureza das interações do mundo multicêntrico são pontuais e temporárias. Apesar disso, constatou-se aqui a manutenção das 29 estruturas internacionais (identificadas em 2008) na atual gestão municipal. Outros municípios também criaram estruturas internacionais especializadas em 2009 e 2010, ainda que em proporção menor a expectativa inicial.

Por mais que se reconheça a capacidade dessas estruturas internacionais possibilitarem maior continuidade as ações internacionais, como elemento integrador e de consolidação da memória organizacional, nota-se que muitas das ações internacionais estão descentralizadas dentro da administração municipal. Nesse sentido, a pesquisa realizada em 2010 pela CNM buscou afirmações positivas quanto a presença de atuação internacional, ao invés de estrutura ou responsável internacional. Se antes das últimas eleições municipais tínhamos 146 municípios enquadrados dentro dessa categoria organizacional, em 2010 identificou-se 386 municípios com atuação internacional.

Outra constatação relevante é a dificuldade de estabelecer uma demarcação conceitual sobre a atuação global municipal, já que se refere a graus distintos de interação e intenção. Na análise qualitativa, demonstrou-se o critério de bom senso utilizado nessa dissertação – ainda que outros autores pudessem adotar compreensões distintas. Há um desafio, sobretudo, na incorporação da internacionalização indireta dentro desse conceito – o que é diferente de oportunizar casos fortuitos.

Estratégias de internacionalização indireta tendem a privilegiar o adensamento das cadeias produtivas internas, as informações disseminadas nas redes *on-line*, a cultura dos estrangeiros (vizinhos ou presente no território). Como esse tipo de ação está mais voltada para o público interno, por vezes, ela é identificada como algo distinto da atuação internacional. Esse é o caso de algumas interações entre cidades-gêmeas, de eventos municipais sobre datas comemorativas mundiais que não foram consideradas como atuação global pelos gestores municipais.

Ainda que a metodologia de pesquisa parta do respeito as opiniões dos entrevistados, é difícil pressupor, por exemplo, cidades-gêmeas nas faixas de fronteira sem atuação internacional. A fim de minimizar a subjetividade dos entrevistados, solicitou-se como parâmetro a exemplificação de pelo menos um política internacional implementada. Deve-se considerar ainda o caráter dinâmico e potencial da atuação global – vide a capacidade da União e das agências internacionais incluírem a qualquer momento um município aleatório em fóruns políticos ou projetos internacionais.

Por essas razões, acredita-se que o número de atuação global municipal coletado nas entrevistas em 2010 esteja subestimado. O mapa apresentado no último capítulo tende a ser mais colorido do que o sinalizado. De qualquer modo, o objetivo dessa pesquisa é compreender os arranjos institucionais no contexto nacional. Por menor que sejam os municípios brasileiros atuantes internacionalmente, já há canais de interação com padrões regulares e favoráveis a multiplicação dessas práticas internacionais. Logo, a atuação global municipal apresenta condições suficientes de se reproduzir ao longo do tempo e do espaço. Apesar de outros autores afirmam a baixa institucionalidade da paradiplomacia, essa dissertação comprova uma institucionalidade significativa da atuação global municipal.

Entidades como a Confederação Nacional de Municípios e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República manterão essa discussão viva dentro do debate federativo. Espaços de influência na política externa continuarão a fazer parte da pauta política das organizações municipalistas, correspondendo a mais um canal de interação micro-macro. Apesar desse estudo se focar no Brasil, sabe-se do alcance dessas idéias para realidades de outros países, já que esses canais de interação inserem em um contexto mais amplo da política global.

Se a fragmentação do poder político gera uma perda relativa dos Estados Nacionais, há, por outro lado, ganhos com a articulação dos entes subnacionais. No momento em que a política externa brasileira pretende ser universal (fazer-se presente em todas os continentes), a atuação global municipal soma força como parte integrante da República Federativa do Brasil. Apesar dos objetivos próprios, há uma interface importante a ser

considerada entre a atuação global municipal e a política externa. Nesse sentido, as capacidades locais passam a ser uma variável importante para se determinar o grau de influência de um país.

Assim como o governo federal tem buscado maior aproximação com estados e municípios, estes dois entes precisam fazer o mesmo entre si. Seguindo a mesma lógica nacional, quanto mais internacionalizado forem os municípios do estado, mais internacionalizado será a região como um todo. Essa relação é mais desenvolvida nas capitais ou quando os eleitos são do mesmo partido político. O engajamento do Poder Legislativo nesses dois âmbitos de poder é outro fator importante para avançarmos a institucionalização da atuação global dos entes subnacionais.

A sociedade internacional, aos poucos, passa a compreender o papel dos governos locais dentro da governança global. O equilíbrio ambiental; a defesa dos direitos humanos; a manutenção da paz é um dever maior de todos os cidadãos do mundo, estando presente em todos os níveis de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC, A. B. (2005). *Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT). Manual de Orientação*. Disponível em: <www.abc.gov.br/download/PRJ-CTI.pdf>. Acesso em: 29 mar. de 2011.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. (s.d.). *Projetos – América do Sul. Brasil e Colômbia cooperam na área de gestão dos incêndios florestais*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cf_colombia.asp>. Acesso em: 1º maio de 2011.

_____. *Seminário Brasil-França de Cooperação Cruzada para Haiti e África*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=597>.

ALDECOA, F.; KEATING, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. (E. J. S.A., Ed.) Madrid: Marcial Pons, 2000.

ALEXA, L. (2010). *Urban Marketing And Its Impact Over The Competition Between Cities Lecturer*. Disponível em: <http://uaic.academia.edu/LidiaAlexa/Papers/398626/Urban_Marketing_And_Its_Impact_Over_The_Competition_Between_Cities>. Acesso em: 1º maio de 2011.

ANDRANOVICH, G.; BURBANK, M.; HEYING, C. Olympic cities: Lessons learned from mega-events politics. *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, 2001.

_____. Olympic cities: Lessons learned from mega-events politics. *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, 2001.

ARANTES, O. B. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* Petrópolis/RJ: Vozes, p. 11-74, 2000.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA . *Plan Director de Cooperación Internacional, solidaridad y paz, 2009-2012*. Disponível em: <http://www.bcn.es/cooperacio/cas/pla_director/pla-director-09-12.pdf>.

AYUNTAMIENTO DE MADRID. *Madrid en el contexto de las ciudades globales*. Disponível em: <<http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/>>

EspecialInformativo/RelacInternac/MadridGlobal/QuienesSomos/NuestraCiudad/estudios/ficheros/Resumen%20Ejecutivo_nuevo.pdf>.

BABBIE, E. *The practice of social research*, vol. 4th. Belmont: Ed. Wadsworth, 1986.

BAKER, F. P. Marketing in Local Authority. *Journal of Marketing Practice: Applied Marketing Science*, vol. 76, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Brasil Elementos de uma Estratégia de Cidades*. Brasil: B. M. Latina, 2006.

BANCO MUNDIAL. Brazil. Making a difference for Entrepreneurs. Comparing Business Regulation. In: *183 Economies*, 2011. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/>>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

BANCO MUNDIAL. (2000). *Cities in transition: World Bank urban and local government strategy*. Retrieved 2011 йил 29-Março from The International Bank for Reconstruction and Development: <http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_capa_building/WorldBank_urban_and_local_gov_strategy.pdf>.

BANCO MUNDIAL. (2007). *Doing Business in Brazil*. Disponível em: <[http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_Resources_Countryreports_BrazilDB_English/\\$FILE/DB+in+Brazil+final+english.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_Resources_Countryreports_BrazilDB_English/$FILE/DB+in+Brazil+final+english.pdf)>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

BANCO MUNDIAL. (2005). *O Banco Mundial no Brasil – uma parceria de resultados*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-11864042592_43/26Miolo2aEdicao.pdf>. Acesso em: 29 mar. de 2011.

BARTIK, T. J. (2003). *Local Economic Development Policies*. Disponível em: The W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Upjohn Institute Staff Working Paper No. 03-91: <<http://www.upjohninst.org/publications/wp/03-91.pdf>>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

BATISTA JR., R. N. Mitos da Globalização. *Revista Estudos Avançados*, p. 125-186, 1998.

BEAVERSTOCK, J.; DOEL, M.; HUBBARD, P. (2002). Attending to the world: competition, cooperation and connectivity in the World City network. In: *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, vol. 2, p. 111-132, 2002, Blackwell.

BEAVERSTOCK, J. V. A Roster of World Cities. *Research Bulletin*, 5, 16 June of 1999.

BOBBIO, N. *Estado Governo Sociedade, para uma teoria geral da política*. NOGUEIRA, M. A. Trad. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOGEA, A. *Diplomacia Federativa*. Brasília: Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Itamarati, 2001.

BORJA, J. A Ciudad Mundial. In: MEYER, R. *Memória, encontro, século XXI*. São Paulo: Viva o Centro, p. 11-16, 1994.

BORJA, J.; CASTELLS, M. As cidades como atores políticos. In: *Revista Novos Estudos*, p. 152-166. São Paulo: Cebrap, 1996.

_____. *Local and Global – Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan, 1997.

BRANCO, M.; KUGELMAS, E. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. *Governos subnacionais e sociedade civil. Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ/Edunesp/Edusc, p. 131-160, 2005.

BRAUN, E. (2008). *City Marketing Towards an integrated approach*. Disponível em: <<http://www.city-regiomarketing.nl/publicatie/pub10.pdf>>. Acesso em: 1^o de maio de 2011.

BUENO, I. *Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. Brasília/DF, 2010.

BULL, H. *A sociedade Anárquica*. Brasília/DF: Universidade de Brasília (UnB), 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2007). *Projeto de Decreto Legislativo, 128/2007*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/material/detalhes.asp?p_cod_mate=81439>. Acesso em: 1º maio de 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2011). *Proposição: PDC-1655/2009*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=439363>. Acesso em: 10 maio de 2011.

CALDWELL, N.; FREIRE, J. R. The Differences between branding a country, a region and a city: applying the Brand Box Model. In: *Brand Management*, vol. 12, p. 50-61, 2004, Henry Stewart Publications.

CALDWELL, N.; FREIRE, J. R. The Differences between branding a country, a region and a city: applying the Brand Box Model, vol. 12, *Journal of Brand Management*, 2004.

CARVALHO, M. (2000). *Cidade Global. Anotações críticas sobre um conceito*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9753.pdf>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

CASTELLS, M.; BORJA, J. *Local y Global – La gestión de las ciudades en la era de la información*. (Sétima, Ed.) Madrid: Taurus, 2004.

CEPEC. (2010). *Ranking de ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones. INAI 2010*. (E. U. Rosario, Ed.). Disponível em: Inteligência de Negócios. Acesso em: 1º de maio de 2011.

CERVO, A. L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CESÁRIO, P. S. *Os Determinantes Políticos do Investimento Estrangeiro Direto: Um Estudo Quantitativo*. Brasília/DF: Universidade de Brasília – UnB, 2010.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA. (2009). *Parecer sobre Projeto de Decreto Legislativo nº 128, de 2007*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/material/detalhes.asp?p_cod_mate=81439>. Acesso em: 1º maio de 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *Cooperação*

Descentralizada Franco-Brasil, vol. 1. Brasília/DF: CNM, 2009.

_____. *Índia, Brasil e África do Sul. A Cooperação Sul-Sul na Governança Local*. Brasília: CNM, 2011.

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

_____. *As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros: Observatório da Cooperação Descentralizada. Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais* (Fonari). Salvador: CNM, 2011.

_____. *Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade*, vol. 13. Brasília/DF: CNM, 2008.

_____. *Fronteiras em Debate I Encontro dos Municípios de Fronteira. A Visão dos municípios sobre a questão fronteiriça*. Brasília/DF: CNM, 2008.

_____. *Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil*. Brasília/DF: CNM, 2009.

CORREA, M. A Cooperação Descentralizada. *Workshop de Capacitação de Gestores de Cooperação Descentralizada e Federativa franco-brasileira*. Belo Horizonte, 2009.

Council of European Municipalities and Regions. (2007). *Twinning for tomorrow's world. Practical Handbook*. Disponível em: <http://www.ucm.org.cy/Depository/Document/599/Document_599_File.pdf>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

COX, R. W. *Globalization, Multilateralism and Social Choice*, 13. (T. U. Univesity, Produtor, & United Nations University). Disponível em: <<http://www.nzdl.org/gsdImod?e=d-00000-00---off-0ccgi--00-0----0-10-0---0---0direct-10---4-----0-1l--11-en-50---20-about---00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00-0-0-11-1-0utfZz-8-10&cl=CL1.7&d=HASH93f69d0c3aeebd0c477c48.3.7>=1>>. Acesso em: 17 jul. de 2011.

CPLP. (2008). Resolução sobre o Poder Local na CPLP. In: VII CONFERÊNCIA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DA

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. XIII REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DE MINISTROS. Disponível em: <<http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/docsVIICCEG/ResolPoderLocal.pdf>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

CUNHA, R. Preferências Domésticas e Instituições do Processo Decisório em Política Econômica Externa. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 52 (4), p. 871- 910, 2009.

CZAJKOWSKI JÚNIOR, S. (2005). *Estratégias urbanas e city-marketing: os limites ético-legais da cidade-produto na contemporaneidade*. (F. I. Vinci, Ed.). Disponível em: <<http://www.up.com.br/davinci/2/03.pdf>>. Acesso em: 21 abr. de 2011.

DIRLIK, A. *Globalism and the politics of place*, vol. 41. Development, 1998.

DREZNER, D. Ideas, bureaucratic politics, and the crafting of foreign policy. *American Journal of Political Science*, 44, p. 733-749, 2000.

DUARTE, F. *Global e Local no mundo contemporâneo: integração e conflito em escala global*, vol. 1. São Paulo: Paradoxos, 1998.

DUPAS, G. *Ética e poder na sociedade da informação*. São Paulo: Unesp, 2000.

DUROSELLE, J.-B. *Todo Império perecerá*. Brasília/DF: Universidade de Brasília (UnB), 2000.

EMBRATUR. (s.d.). *AQUARELA*. Disponível em: <<http://aquarela2020.wordpress.com/>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Turismo no Rio ganha impulso internacional. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 54, 2011.

FISCHER, A. *Industrie et espace géographique*. Paris: Masson, 1994.

FRIEDMANN, J.; WOLFF, G. World City Formation: An Agenda for Research and Action. In: BERNNER, N.; KEIL, Routledge. *The Global Cities Reader*. Oxford, p. 58-66, 1982.

FROEHLICH, J. M.; HEBERTON, F. Novas Identidades, Novos Territórios – Mobilizando os Recursos Culturais para o Desenvolvimento Territorial. *Revista Extensão Rural – UFSM*, 2007.

FUKUDA, S.; LOPES, C.; MALIK, K. *Capacity for development: new solutions to old problems*. Earthscan Publications, 2002.

FUKUYAMA, F. The end of History. In: BEETS, R. *Conflict After the Cold War: Arguments on causes of war and peace*. New York: Macmillan Press, 1995.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. (2003). *Foreign Direct Investment Trends and Statistics*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sta/fdi/eng/2003/102803.htm>>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

GAIO, S.; GOUVEIA, L. O Branding Territorial: uma abordagem mercadológica à Cidade. *Revista A Obra Nasce*, p. 27-28, 2007.

GARESCHE, E. Z. (2007). *Manual práctico para internacionalizar La ciudad.*, disponível em: <http://www.ci.gub.uy/home/fotos/131/manual_practico_para_internacionalizar_la_ciudad_volumen_i.pdf>. Acesso em: 29 abr. de 2010.

GEDDES, P. *Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London: Williams, 1915.

GIDDENS, A. The consequences of modernity. In: HELD, D.; MCGREW, A. *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press, p. 60-66, 2003.

GILBERT, R. *Improving the lives of the poor by investing in cities: na update on the performance of the World Bank's urban portfolio*. Washington D.C, 2004.

GRAU, N. *Repensando o Público através da Sociedade: Novas Formas de Gestão Pública e Representação Social*. Brasília/DF: Enap, 1998.

GRBAC, B.; PALIAGA, M. (2004). *Local government in transition: strategic urban marketing of the Croatian towns*. Disponível em: <<http://www.mar>

kopaliaga.com/userfiles/file/0314grbac,%20bruno%20and%20marko%20palia ga.pdf>. Acesso em: 21 abr. de 2011.

GRINDLE, M. S. *Getting good government: capacity building in public sectors of developing countries*. Harvard: Harvard Institute for International Development, 1997.

GUERREIRO, M. M. (2008). *O papel da Cultura na Gestão da Marca das Cidades*. Disponível em: <<http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/191.pdf>>. Acesso em: 21 abr. de 2011.

HAFTECK, P. *An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping*. Public Administration Development, 2003.

HALL, P. *The World Cities*. New York: McGraw-Hill, 1966.

HELD, D.; MCGREW, A. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HELSINKI, S. (2003). *Success Factors Of Place Marketing: A Study Of Place Marketing Practices In Northern Europe And The United States*. Disponível em: <<http://lib.tkk.fi/Diss/2003/isbn9512266849/isbn9512266849.pdf>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

HILL, C. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). *A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

HUNTINGTON, S. P. The erros of endism. In: R. BEETS, *Conflict After the Cold War: Arguments on causes of war and peace*. New York: Macmillan Press, 1995.

_____. *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*. Norman, 1991.

INOUE, C. Y. *Ciência e tecnologia: alternativas para a Amazônia*. Cúpula

Amazônica de Governos Locais. Brasília/DF: CNM, 2009.

JANEIRO, E. D. Turismo no Rio ganha impulso internacional. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 54 (Parte 1), 2011.

JARQUE, C. M. (200-). *Globalização e cidade na América Latina*. Disponível em: <<http://www.estantevirtual.com.br/mariangelalivros/Centro-Iberoamerica-no-Desarrollo-Estrategico-Urban-10-A-os-de-Planificacion-Estrategica-E-430-59406>>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

KATZENSTEIN, P. International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. *International Organization*, 30, p. 1-45, 1976.

KAVARATZIS, M. *From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands*, vol. 1. Place Branding, 2004.

KAVARATZIS, M.; ASHWORTH, G. J. (2005). *City branding: an effective assertion of identity or a transitory marketing trick?* Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie.

KING, A. D. The Times and Spaces of Modernity. In: FEATHERSTONE, M.; LASH, S.; ROBERTSON, R. *Global Modernities*. London: Sage, 1995.

KLEIMAN, A. Um olhar brasileiro sobre a ação internacional dos governos subnacionais. In: C. MILANI; PINHEIRO, L. *As práticas da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

KOLB, B. M. *Tourism Marketing for cities and towns – using branding and events to attract tourists*. Amsterdam: Butterworth-Heinemann, 2006.

KOTLER, P. *Marketing no setor público*. (G. Perizzollo. Trad.) Porto Alegre: Bookman, 2008.

_____. *Marketing Management* (11 ed.). New Jersey: Pearson Education Upper Saddle River, 2003.

KOTLER, P.; GERTNER, D. *Theoretical papers. Country as brand, product, and beyond: A place marketing and brand management perspective*, vol. 9. Special Issue Brand Management, 2002.

KOTLER, P.; ASPLUND, C.; REIN, I.; HAIDER, D. *Marketing Places Europe: Attracting Investment, Industry and Visitors to European Cities, Communities, Regions and Nations*. New York: Harlow: Financial Times Hall, 1999.

KRANSER, S. *International Regimes*. Cornell University Press, 1993.

LANDRY, C. *The art of city making*. London: Earthscan, 2006.

LESSA, J. V. *A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais*. Brasília: Instituto Rio Branco – MRE, 2002.

LEVY, E. *Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LIN, P. Y. (2008). *Global City Review: Hong Kong as a Global City*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1101011>>. Acesso em: 10 mar. de 2011.

LINKLATER, A. (2008). *Critical Theory and world politics: citizenship; sovereignty and humanity*.

LOPES, C. *Cooperação e desenvolvimento humano. A agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Unesp, 2005.

MALÉ, J. P. (2007). *Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública*. (2. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Ed.). Disponível em: <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-199.pdf>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

MALTA, F. (2008). *Cidades Globais e Relações Internacionais*. Acesso em: 1º maio de 2011. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2008/relatorios/ccs/iri/iri_fernando_malta.pdf>.

MARIANO, K. L.; MARIANO, P. M. (2005). Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, T.; L. E.

MARINUCCI, R. (2008). *Brasileiros e Brasileiras no Exterior*. Disponível em: <http://www.csem.org.br/2008/roberto_marinucci_brasileiros_e_brasileiras_no_exterior_segundo_dados_do_mre_junho2008.pdf>. Acesso em: 1º maio de 2011.

MARQUES, E.; TORRES, H. (1997). *São Paulo no Sistema Mundial de Cidades*. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/MARQUES_TORRES_Sao%20Paulo%20no%20contexto%20do%20sistema%20mundial%20de%20c.pdf>. Acesso em: 1º jul. de 2011.

MARTINS, H. *A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

MARTINS, J. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MCLUHAN, M.; FIORE, Q. *Guerra e Paz na Aldeia Global*. (I. P. Martins, Trad.) Rio de Janeiro: Record, 1971.

MCLUHAN, M.; POWERS, B. R. *The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21 st Century*. Nova York: Oxford Univestity Press, 1989.

MIKLOS, M. S. (2010). *A Inserção Internacional de Unidades Subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a Experiência Brasileira*. Disponível em: Universidade Estadual Paulista (Unesp). Acesso em: 1º maio 2011.

MILNER, H. *Interests, Institutions, and Information*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Ministério de Relações Exteriores. (2007). *1º Encontro Negociações Internacionais – Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo*. Brasília: Funag.

MOMMAAS, J. T. City branding: the necessity of socio-cultural goals. In: HAUBEN, G. *City branding: image building & building images*. Rotterdam: NAI Uitgevers, p. 32-48, 2002.

MORGAN, P. (1997). Capacity building: An overview. In: GRINDLE, M. S. *Getting good government: capacity building in public sectors of developing countries*. Harvard Institute for International Development.

MORGAN, P.; BASER, H. (1993). *Making Technical Co-operation More Effective – New Approaches by the International Development Community*. Technical Cooperation Directorate CIDA.

MPOG. (05 de 05 de 2009). *IV Seminário de Execução Financeira de Projetos Financiados com Recursos Externos. Painel 2 – Negociação e Contratação dos Projetos Externos*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/projetos_externos/Painel_2_SEAIN_MP.pdf>. Acesso em: 1º maio de 2011.

NICOLLET, M.-P. (2010). *A AFD NO BRASIL*. Disponível em: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PUBLICATIONS/PLAQ_UETTES/AFD_Bresil_PT.pdf>. Acesso em: 1º maio de 2011.

NORTH, D. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, p. 97-112, 1991.

_____. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: University Press, 2005.

NYE, J. A globalização. In: *O paradoxo do poder Americano*. São Paulo: Unesp, p. 135-138, 2002.

NYE, J. S.; KEOHANE, R. O. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

OCD. (s.d.). Disponível em: <<http://www.observ-ocd.org/>>. Acesso em: 1º de abr. de 2011.

OROZCO, M. (2007). *Remittances in Latin Maerica and The Caribbean: Their Impact on Local Economies and The Response of Local Govenments*. Disponível em: <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/FINAL_Orozco%20Remittances%20in%20Lamerica%20and%20Caribbean_61808.pdf>. Acesso em: 1º maio de 2011.

PADISSON, R. *City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration*, vol. 2. Urban Studies 30, 1993.

PECQUEUR, B. (2006). *Quel tournant territorial de l'économie mondiale globalisée?* Disponível em: <<http://www.univ-cefi.fr/IMG/pdf/Pecqueur.pdf>>. Acesso em: 3 ago. de 2008.

PINTO, G. J. (2001). *Planejamento estratégico e city marketing: a nova face das cidades no final do século XX*. (C. d. Geografia, Ed.). Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/10070/5941>>. Acesso em: 4 abr. de 2010.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. (10 de 06 de 2007). *454^o da fundação de São Paulo*. Disponível em: <http://pt.wikisource.org/wiki/Lei_Municipal_de_São_Paulo_14471_de_2007>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2011). *Comista Brasil – Argentina recebe Cooperação Descentralizada como oportunidade*. Disponível em Subchefia de Assuntos Federativos: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/ProjetoBa>>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

_____. (2006). *Subchefia de Assuntos Federativos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/sri/foro_consultivo/index.htm>. Acesso em: 1^o maio de 2011.

PRIETO, N. C. *Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflit and Co-operation*. In: KEATING, M. *Paradiplomacy in Action*. Londres: Frank Kass, 1999.

QUALMAN, A., BOLGER, J. *Capacity Development: A Holistic Approach to Sustainable Development*. Development Express, International Development Information Centre (Idic), 1996.

QUEIRÓZ, M. I. O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. In: LANG, A. *Reflexões sobre a pesquisa sociológica*, vol. 3, p. 13-29. São Paulo: Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1992.

RISSE-KAPEN, T. *Bringing Transnational Relations Back-In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

_____. Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures and the end of the Cold War. *International Organization*, 48, p. 185-214, 1994.

_____. Public Opinion, Domestic Structures and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, 43, p. 479-512, 1991.

RODRIGUES, G. (2004). *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. São Paulo: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

RODRIGUES, A. (2008). *Relações Internacionais Federativas no Brasil*. Disponível em: <<http://petrelint.files.wordpress.com/2011/04/ri-federativas.pdf>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

ROSENAU, J. N. *Global Structural Transformations: Underpinnings and Outcomes*, 1993.

_____. The New Global Order: underinnigns and outcomes. *XVth World Congress of the International Political Science Association*. Buenos Aires, 1991.

_____. *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princiton University Press, 1990.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora UnB, 2000.

RUA, M. d. (1998). Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. d.; CARVALHO, M. I. *O estudo da política: tópicos selecionados*, p. 231-260. Brasília: Paralelo 15.

SÁNCHEZ, F. *Políticas urbanas em renovação: uma leitura dos modelos emergentes*, vol. 1. Campinas/São Paulo/Brasil: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1999.

SANTOS, B. d. (1986). *Um discurso sobre as Ciências*. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/carlacristiana/DiscursoCiencias.pdf?attredirects=0>>. Acesso em: 10 maio de 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILHEIM,

Jorge e SOLA, Lourdes (orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, M. *A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. H. The Exporting of Democracy in American Foreign Policy Doctrine: the post-cold war period and the use of force. *ISA-ABRI Conference*. Rio de Janeiro, 2009.

SARAIVA, J. F. *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21th Century: National and Regional Approaches*. Brasília: Ibri, 2009.

SARAIVA, J. F. *A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol 47. N.2 p. 131 -162. 2004.

_____. (2006). Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações Internacionais do Brasil: Temas e agendas*, vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

SASSEN, S. *Cities in a World Economy*. London: Pine Forge, 1994.

_____. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New York: Princeton University Press, 1991.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, 1961.

SEBRAE. (2006). *Instrumentos de política sugeridos pela experiência internacional*. Disponível em: <<http://www.internacionalizacao.sebrae.com.br/>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

_____. (2006). *Internacionalização das Micro e Pequenas Empresas*. Disponível em: <<http://www.internacionalizacao.sebrae.com.br/>>. Acesso em: 1º maio de 2011.

_____. (2008). *Termo de Referência do programa de internacionalização das micro e pequenas empresas*. Disponível em: <<http://www.>

internacionalizacao.sebrae.com.br/>. Acesso em: 1º maio de 2011.

SEISDEDOS, G. (2006). *State of the Art of City Marketing in European Cities*. Disponível em: <http://www.isocarp.net/Data/case_studies/858.pdf>. Acesso em: 1º maio de 2011.

SENADO. (2006). *PLS – PROJETO DE LEI DO SENADO, nº 98/2006*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77481>. Acesso em: 1º maio de 2011.

SHORT, R. E.; KIM, Y. H. *Globalisation and the City*. New York: Harlow Longman, 1999.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

STRANGE, S. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. (C. S. Relations, Ed.) Cambridge: Cambridge University, 1996.

TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TESOURO NACIONAL. (05 de 05 de 2009). *IV Seminário de Execução Financeira de Projetos Financiados com Recursos Externos. Painel 2 – Negociação e Contratação dos Projetos Externos*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/projetos_externos/Painel_2_SEAIN_MP.pdf>. Acesso em: 1º maio de 2011.

THEODORSON, G. A. *A modern dictionary of sociology*. London: Methuen, 1970.

TRAD, F. *Parecer do Relator Dep. Fábio Trad pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa*. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), 2011.

TREVAS, V. (2006). Os Governos Locais e Regionais nas Relações Internacionais. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; CINTRA, R. *Ação*

Internacional das Cidades no Contexto da Globalização. São Paulo: Cedec/PUC/SP.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: *Primeiro Relatório Científico da Pesquisa Gestão pública e inserção internacional das cidades*. São Paulo: Cedec, 2006.

VIGEVANI, T.; BARRETO, M. (2003). Cenário Global e o Espaço de Intervenção dos Governos Locais.

VIOLA, E. Internacionalização dos Municípios. *Curso de Capacitação em Mobilização de Recursos Internacionais para Projetos de Desenvolvimento Local*. Brasília: CNM, 2008.

WANDERLEY. *Governos subnacionais e sociedade civil. Integração Regional e Mercosul*, vol. 1, p. 131- 160. São Paulo: Educ/Edunesp/Edusc.

WALTZ, K. *Theory of International Politics Reading Mass*. Addison-Wesley, 1979.

WENDT, A. *Social Theory and international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHITEHEAD, L. Freezing the flow: Theorizing about Democratization in a World in Flux. *Taiwan Journal of Democracy*, 1, p. 1-20, 2005.

WTTC. *Travel & Tourism Economic Impact 2011*. Disponível em: <http://www.wttc.org/bin/pdf/original_pdf_file/brazil.pdf>. Acesso em: 1º maio de 2011.

YOUNG, O. *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. London: MIT Press, 2000.

_____. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. (Ithaca, Ed.) New York: Cornell University Press, 1989.

ANEXO

Lista de municípios brasileiros com atuação internacional

1	Abaetetuba/PA	54	Brusque/SC
2	Acopiara/CE	55	Buriti dos Montes/PI
3	Adamantina/SP	56	Cabo de Santo Agostinho/PE
4	Adolfo/SP	57	Caçador/SC
5	Águas de Lindóia/SP	58	Cáceres/MT
6	Alcobaça/BA	59	Cachoeira/BA
7	Alecrim/RS	60	Cachoeirinha/RS
8	Alegrete/RS	61	Cachoeiro de Itapemirim/ES
9	Alfredo Chaves/ES	62	Cacoal/RO
10	Altamira/PA	63	Caibi/SC
11	Altinópolis/SP	64	Cairu/BA
12	Amajari/RR	65	Camaçari/BA
13	Amargosa/BA	66	Camanducaia/MG
14	Amparo/SP	67	Campina das Missões/RS
15	Ananás/TO	68	Campinas/SP
16	Ananindeua/PA	69	Campo Bom/RS
17	Andradina/SP	70	Campo Grande/MS
18	Antônio Prado/RS	71	Campo Limpo Paulista/SP
19	Aparecida de Goiânia/GO	72	Campos do Jordão/SP
20	Aparecida/SP	73	Canarana/BA
21	Apuí/AM	74	Candói/PR
22	Aquiraz/CE	75	Canoas/RS
23	Aracaju/SE	76	Cantanhede/MA
24	Araçatuba/SP	77	Capanema/PA
25	Arambaré/RS	78	Capão do Leão/RS
26	Araraquara/SP	79	Capim Grosso/BA
27	Arês/RN	80	Capivari/SP
28	Arroio Grande/RS	81	Capixaba/AC
29	Assis Brasil/AC	82	Caraguatatuba/SP
30	Assis/SP	83	Caravelas/BA
31	Atalaia do Norte/AM	84	Cariacica/ES
32	Atibaia/SP	85	Carinhanha/BA
33	Bacuri/MA	86	Carlos Chagas/MG
34	Bagé/RS	87	Carmópolis de Minas/MG
35	Balneário Arroio do Silva/SC	88	Casa Branca/SP
36	Barbalha/CE	89	Cascavel/PR
37	Barra de Guabiraba/PE	90	Castelo do Piauí/PI
38	Barra de São Francisco/ES	91	Castro/PR
39	Barra do Quaraí/RS	92	Catalão/GO
40	Barracão/PR	93	Caucaia/CE
41	Barreirinha/AM	94	Caxias do Sul/RS
42	Bauru/SP	95	Centenário do Sul/PR
43	Bela Vista/MS	96	Chapadão do Sul/MS
44	Belo Horizonte/MG	97	Chuí/RS
45	Benjamin Constant/AM	98	Cidade Ocidental/GO
46	Bento Gonçalves/RS	99	Coari/AM
47	Boa Vista/RR	100	Colíder/MT
48	Bom Jardim da Serra/SC	101	Colombo/PR
49	Bom Jesus do Sul/PR	102	Colorado/PR
50	Bombinhas/SC	103	Conde/PB
51	Botucatu/SP	104	Confresa/MT
52	Bragança Paulista/SP	105	Contagem/MG
53	Bragança/PA	106	Coromandel/MG

107	Coronel Sapucaia/MS	165	Itapeva/SP
108	Corumbá/MS	166	Itapirapuã/GO
109	Costa Marques/RO	167	Itaquaquetuba/SP
110	Crato/CE	168	Itatiba/SP
111	Cubatão/SP	169	Itu/SP
112	Cuiabá/MT	170	Itumbiara/GO
113	Curitiba/PR	171	Itupeva/SP
114	Curuçá/PA	172	Jaboatão dos Guararapes/PE
115	Descalvado/SP	173	Jacareí/SP
116	Diadema/SP	174	Jaguarão/RS
117	Dionísio Cerqueira/SC	175	Jaguaruana/CE
118	Divinópolis/MG	176	Jandaíra/RN
119	Dois Córregos/SP	177	Jandira/SP
120	Dois Vizinhos/PR	178	Jaú/SP
121	Dom Feliciano/RS	179	Jequié/BA
122	Dom Pedrito/RS	180	Jerônimo Monteiro/ES
123	Doutor Maurício Cardoso/RS	181	João Pessoa/PB
124	Elias Fausto/SP	182	Joinville/SC
125	Engenho Velho/RS	183	Jucás/CE
126	Entre Rios do Oeste/PR	184	Jundiá/SP
127	Erechim/RS	185	Lago do Junco/MA
128	Espera Feliz/MG	186	Laguna/SC
129	Estância/SE	187	Lajeado/RS
130	Extremoz/RN	188	Lajedo/PE
131	Farroupilha/RS	189	Lapa/PR
132	Feira de Santana/BA	190	Laranjal do Jari/AP
133	Fernandópolis/SP	191	Laurentino/SC
134	Ferraz de Vasconcelos/SP	192	Lauro de Freitas/BA
135	Florianópolis/SC	193	Licínio de Almeida/BA
136	Forquilha/SC	194	Limeira/SP
137	Fortaleza/CE	195	Limoeiro do Norte/CE
138	Foz do Iguaçu/PR	196	Lindolfo Collor/RS
139	Garruchos/RS	197	Londrina/PR
140	Goiana/PE	198	Lucas do Rio Verde/MT
141	Governador Valadares/MG	199	Maceió/AL
142	Gravataí/RS	200	Manaus/AM
143	Guaraciaba/SC	201	Mandaguá/PR
144	Guarani das Missões/RS	202	Mantenópolis/ES
145	Guarapuava/PR	203	Maragogi/AL
146	Guarujá/SP	204	Marechal Cândido Rondon/PR
147	Guarulhos/SP	205	Marechal Floriano/ES
148	Herval/RS	206	Marechal Thaumaturgo/AC
149	Hortolândia/SP	207	Mariana Pimentel/RS
150	Ibaté/SP	208	Maringá/PR
151	Ibiá/MG	209	Marliéria/MG
152	Ibitinga/SP	210	Matinhos/PR
153	Ilhabela/SP	211	Matozinhos/MG
154	Ilhéus/BA	212	Matupá/MT
155	Indaiatuba/SP	213	Maués/AM
156	Ipameri/GO	214	Mauriti/CE
157	Iperó/SP	215	Mercedes/PR
158	Irauçuba/CE	216	Mirandiba/PE
159	Irecê/BA	217	Mirandópolis/SP
160	Itaberá/GO	218	Mogi das Cruzes/SP
161	Itabuna/BA	219	Monte Alto/SP
162	Itajaí/SC	220	Montes Claros/MG
163	Itajobi/SP	221	Moreno/PE
164	Itanhaém/SP	222	Mossoró/RN

223	Mozarlândia/GO	281	Quixeré/CE
224	Muquém de São Francisco/BA	282	Rancho Queimado/SC
225	Não-Me-Toque/RS	283	Recife/PE
226	Niterói/RJ	284	Redentora/RS
227	Nova Hartz/RS	285	Registro/SP
228	Nova Mutum/MT	286	Ribeirão Preto/SP
229	Nova Olímpia/PR	287	Ribeirão/PE
230	Nova Petrópolis/RS	288	Rio Claro/SP
231	Nova Prata/RS	289	Rio de Janeiro/RJ
232	Nova Trento/SC	290	Rio do Sul/SC
233	Novo Hamburgo/RS	291	Rio dos Cedros/SC
234	Novo Oriente/CE	292	Rio Grande/RS
235	Oiapoque/AP	293	Riversul/SP
236	Olímpia/SP	294	Roque Gonzales/RS
237	Olinda/PE	295	Rosário do Sul/RS
238	Ortigueira/PR	296	Sabáudia/PR
239	Osasco/SP	297	Salesópolis/SP
240	Osvaldo Cruz/SP	298	Salinas/MG
241	Otacílio Costa/SC	299	Salvador das Missões/RS
242	Ourinhos/SP	300	Salvador/BA
243	Paço do Lumiar/MA	301	Santa Isabel do Pará/PA
244	Palma Sola/SC	302	Santa Leopoldina/ES
245	Palmeira das Missões/RS	303	Santa Maria/RS
246	Panambi/RS	304	Santa Rosa de Viterbo/SP
247	Paracuru/CE	305	Santa Rosa/RS
248	Paraibuna/SP	306	Santa Vitória do Palmar/RS
249	Paranaguá/PR	307	Santa Vitória/MG
250	Paranapanema/SP	308	Santana de Parnaíba/SP
251	Parintins/AM	309	Santana do Cariri/CE
252	Pato Branco/PR	310	Santana do Livramento/RS
253	Paulínia/SP	311	Santiago/RS
254	Pelotas/RS	312	Santo André/SP
255	Pérola d'Oeste/PR	313	Santo Ângelo/RS
256	Petrolina/PE	314	Santo Antônio da Patrulha/RS
257	Pinhalzinho/SC	315	Santo Antônio do Sudoeste/PR
258	Piracicaba/SP	316	Santo Cristo/RS
259	Piraí do Sul/PR	317	Santos/SP
260	Piraí/RJ	318	São Bernardo do Campo/SP
261	Pirapora/MG	319	São Borja/RS
262	Planalto/PR	320	São Caetano do Sul/SP
263	Pomerode/SC	321	São Carlos/SP
264	Ponta Grossa/PR	322	São Francisco de Assis/RS
265	Ponta Porã/MS	323	São Francisco do Pará/PA
266	Porto Alegre/RS	324	São Francisco do Sul/SC
267	Porto da Folha/SE	325	São Gonçalo do Amarante/RN
268	Porto Ferreira/SP	326	São Gonçalo do Rio Abaixo/MG
269	Porto Mauá/RS	327	São José do Cedro/SC
270	Porto Murtinho/MS	328	São José do Rio Preto/SP
271	Porto Seguro/BA	329	São José dos Campos/SP
272	Porto Xavier/RS	330	São Leopoldo/RS
273	Presidente Epitácio/SP	331	São Luís/MA
274	Presidente Figueiredo/AM	332	São Luiz Gonzaga/RS
275	Presidente Juscelino/MA	333	São Manuel/SP
276	Promissão/SP	334	São Marcos/RS
277	Quaraí/RS	335	São Miguel do Gostoso/RN
278	Quatro Barras/PR	336	São Miguel do Oeste/SC
279	Quebrangulo/AL	337	São Paulo/SP
280	Quirinópolis/GO	338	São Raimundo Nonato/PI

339	São Sebastião/SP	363	Torres/RS
340	São Vicente/SP	364	Tracuateua/PA
341	Sapiranga/RS	365	Trairi/CE
342	Sena Madureira/AC	366	Três de Maio/RS
343	Sorocaba/SP	367	Treze Tílias/SC
344	Sumaré/SP	368	Trindade/PE
345	Suzano/SP	369	Triunfo/PE
346	Tabatinga/AM	370	Ubatuba/SP
347	Taboão da Serra/SP	371	Uberaba/MG
348	Tambaú/SP	372	Uberlândia/MG
349	Tapera/RS	373	Uruguaiana/RS
350	Tapes/RS	374	Várzea Paulista/SP
351	Tapurah/MT	375	Venâncio Aires/RS
352	Taquari/RS	376	Veranópolis/RS
353	Tarumã/SP	377	Vila Bela da Santíssima Trindade/MT
354	Taubaté/SP	378	Vila Pavão/ES
355	Teófilo Otoni/MG	379	Vila Velha/ES
356	Teresina/PI	380	Vinhedo/SP
357	Terra Nova do Norte/MT	381	Vitória/ES
358	Teutônia/RS	382	Votuporanga/SP
359	Tijucas/SC	383	Wenceslau Braz/PR
360	Timon/MA	384	Xangri-lá/RS
361	Toledo/PR	385	Xaxim/SC
362	Tomé-Açu/PA	386	Zortéa/SC