

# **O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA: UM MAPEAMENTO.**

Mauad Ana Carolina.

Cita:

Mauad Ana Carolina (2010). *O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA: UM MAPEAMENTO*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/700>

# **O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA: UM MAPEAMENTO**

Ana Carolina Evangelista Mauad

(ana\_mauad@yahoo.com.br)

Instituto de Relações Internacionais Universidade de Brasília

Área temática: Relações Internacionais

Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP).

Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

## **Resumo**

O presente artigo pretende mapear a relação entre o processo de internacionalização dos governos locais brasileiros (estados e municípios) e as alterações recentes da política externa nacional. O fim da Guerra Fria favoreceu a inserção de novos atores no sistema internacional e a ampliação do conceito de política externa. Os governos locais brasileiros passaram a realizar atividades internacionais, o que demanda uma adaptação da política externa nacional, que passa a lidar com esses novos atores. Assim, este trabalho busca compreender o fenômeno de internacionalização dos governos locais brasileiros e a relação dessas atividades com a política externa nacional.

## **A nova dinâmica do sistema internacional com o fim da Guerra Fria: a ascensão dos governos locais como atores relevantes**

Com o fim da Guerra Fria a dinâmica do sistema internacional foi alterada, o mundo que antes era dividido entre o bloco capitalista e o socialista e regido pela disputa de poder entre as duas grandes potências dos respectivos blocos passou a presenciar um período de turbulência e de polaridade incerta. Assim, as relações internacionais anteriormente caracterizadas pelas interações entre Estados nacionais por meio de suas políticas externas passaram a englobar novos atores e novos temas. Os governos locais emergem nesse cenário como novos atores e como um desafio para o conceito tradicional e fechado de política externa.

Essas transformações no sistema internacional e na própria dinâmica das relações internacionais impactaram a todos, e o Brasil não é exceção. Deste modo, com o fim da Guerra Fria e com as mudanças internas ocorridas no Brasil, os governos locais passaram a realizar atividades internacionais. A partir dessa nova realidade cabe a indagação de como se dá a internacionalização dos governos locais brasileiros e qual a relação desse fenômeno com a política externa nacional.

Uma das questões que motivaram o presente estudo é referente à conexão entre os acontecimentos do âmbito doméstico e os internacionais, a pergunta que se quer responder é a seguinte: há alguma relação entre a internacionalização dos governos locais e a política externa oficial brasileira? É possível que muitos municípios e estados da federação estejam atuando no cenário internacional e tal fato não atinja a política externa federal?

O argumento central da pesquisa está presente na definição de política externa da autora Letícia Pinheiro. É uma abordagem de política externa considerada

flexibilizada, uma vez que prevê um processo de tomada de decisão mais amplo que o tradicionalmente aceito. A política externa é entendida dessa maneira como sendo:

um conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas **não necessariamente o Estado**, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. (2004, p. 7, *grifo nosso*)

Este conceito de política externa nos permite realizar a análise aqui proposta, uma vez que prevê a possibilidade de atuação de outros atores que não somente o Estado. A política externa não é algo imutável, estático, é sim passível de mudanças, e as mudanças podem advir de transformações tanto do cenário externo quanto do interno.

O fenômeno de internacionalização de governos locais, denominado inicialmente de paradiplomacia (SOLDATOS, 1990), é uma decorrência das transformações ocorridas nas relações internacionais no pós-guerra fria e evidencia uma nova dinâmica tanto da política internacional quanto da política doméstica. Este fenômeno se refere às atividades internacionais desenvolvidas por unidades políticas locais, que dependendo da estrutura política de cada Estado podem ser regiões, condados, cidades, cantões, estados etc.

A paradiplomacia é um conceito relativamente recente, uma vez que os primeiros estudos sobre a questão datam do final dos anos 1980 e início dos 1990, e é, ainda, pouco explorado. A inserção internacional de unidades políticas locais não é um tema clássico da área de Relações Internacionais, que foi muito influenciada pelas teorias realistas (ROCHA, 2002). Tais teorias consideram o Estado nacional como unitário, forte defensor do princípio da soberania, e único ator relevante no sistema internacional, o que é questionado com o fim da Guerra Fria pela atuação internacional de outros atores, como os governos locais.

A terminologia mais utilizada para definir o fenômeno denominado neste trabalho de inserção/ atividade internacional/ internacionalização dos governos locais é: paradiplomacia; e os estados e municípios referidos aqui como unidades políticas não-centrais/ governos locais são muitas vezes designados como unidades/ governos subnacionais. A escolha das terminologias adotadas aqui foi feita a fim de minimizar conflitos terminológicos e explicitam uma preferência, mas não anulam a importância desses termos quando utilizados por outros pesquisadores. Assim, ainda que os termos paradiplomacia e governos subnacionais não apareçam ao longo do texto eles podem estar presentes em citações, o que não prejudica a compreensão do trabalho.

Parte-se do pressuposto que as ações internacionais dos governos locais brasileiros se constituem como política externa (SALOMÓN, 2007), haja vista o conceito flexibilizado de política externa utilizado na pesquisa. O que se quer ressaltar é que essas ações constituem de alguma forma uma parte da política externa brasileira, uma vez que representam os interesses dos governos locais brasileiros no cenário internacional. Assim, não podem estar apartadas do que se entende que seja a política externa brasileira, são constituintes dela em alguma medida.

Para compreender porque essas ações são também política externa é preciso entender a natureza desses atores. Os governos locais serão então, entendidos como atores mistos, isto é, que não são completamente limitados pela soberania, mas que também não são atores livres de soberania, como as ONG's, por exemplo. Enquanto os Estados nacionais traçam suas ações de política externa baseados pelo conceito de soberania, os governos locais conseguem de certa forma mais flexibilidade de ação, mas não estão de maneira alguma isentos da responsabilidade de assegurar a sua soberania, uma vez que são partes constituintes de um Estado. Assim, os governos locais atuam no

espaço entre os atores livres de soberania e aqueles condicionados pela soberania, isto os classifica como atores mistos, na terminologia empregada por Mónica Salomón (2007), que faz referência ao conceito de Rosenau (1990) de atores livres de soberania e aqueles condicionados por ela.

A classificação dos governos locais como atores mistos é interessante para entender as ações desses governos, que atuam no cenário internacional de duas maneiras: respaldados pelo governo central e com coerência na ação; e sem a tutela do Estado ao qual fazem parte e de maneira desorganizada. Mas o que é preciso reforçar é que sua dinâmica de ação é distinta de outros atores livres de soberania, pois eles fazem parte de uma estrutura política, são constituídos por uma população e governados por líderes políticos, estão sob a jurisdição nacional, e respondem ao governo central.

O conceito de paradiplomacia, assim, diz respeito às atividades internacionais que são desenvolvidas pelas unidades não-centrais de um Estado, mas que não significam uma ameaça para sua soberania nacional. Não há uma intenção de atingir a integridade territorial e política do Estado, e por isso as atividades desenvolvidas são de caráter cooperativo e visam muitas vezes sanar problemas pontuais e específicos que o Estado central não consegue atender. Já a protodiplomacia é um conceito, também desenvolvido por Soldatos (1990), referente às atividades internacionais desenvolvidas por unidades não-centrais do Estado nacional, mas que visam sua separação deste. Portanto, a protodiplomacia se diferencia da paradiplomacia no ponto em que as unidades não-centrais buscam uma emancipação do Estado ao qual fazem parte, e neste caso há a intenção de atingir a soberania nacional. Esta situação pode ser claramente observada nos movimentos internacionais para a separação da província de Quebec no Canadá e da região do País Basco na Espanha, mas não há nenhum caso de protodiplomacia consolidado no Brasil, assim o conceito utilizado no trabalho é o de paradiplomacia.

O conceito de paradiplomacia é inovador e representa uma nova percepção das relações internacionais, em que outras unidades políticas passam a desempenhar um papel ativo no sistema internacional. O fato é que há novos atores no cenário internacional e uma maior cooperação entre os atores em um ambiente marcado pela interdependência (KEOHANE; NYE, 2001). Deste modo, as Relações Internacionais não podem mais ser tão somente caracterizadas pelas interações entre Estados nacionais.

O fim da Guerra Fria ocasionou muitas transformações nas relações internacionais, e é portanto, marco importante para analisar o período subsequente. O fim da bipolaridade e da lógica de poder que prevaleceu durante toda a Guerra Fria possibilitou que transformações ocorressem a ponto de alterar a realidade mundial, o que caracteriza esse momento é a turbulência na política mundial (ROSENAU, 1990). O fim da Guerra Fria significa o início de um novo período na história, um período turbulento e de transformações em todos os âmbitos e, por conseguinte de muitas incertezas. Esse período é marcado pelo aumento das trocas comerciais, aumento dos fluxos financeiros, evolução das tecnologias de informação, afirmação da democracia, aceleração dos processos de globalização e de integração regional, e o mais importante para este trabalho: a ascensão de novos atores relevantes no cenário internacional.

Um cenário internacional não mais marcado pela disputa de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética oferecia novas possibilidades de ação para os Estados nacionais, assim como possibilitava a inserção de novos tipos de atores. Durante a Guerra Fria todos eram afetados, em maior ou menor escala, pela disputa entre o bloco capitalista e o socialista e traçavam suas ações no cenário internacional a partir do seu alinhamento com um dos dois blocos, o que limitava as ações

internacionais dos Estados de maneira geral, e inviabilizava a atuação ativa de outros atores.

Com o fim dessa realidade as possibilidades de ação internacional por parte dos Estados foram expandidas, uma vez que não precisavam limitar-se à esfera de influência de um dos dois blocos. Da mesma forma que as possibilidades de ação aumentam, a quantidade e a variedade de atores também é alterada para além do Estado nacional, o que coloca um novo desafio para a compreensão das relações internacionais contemporâneas, uma vez que a análise se torna mais complexa por envolver mais atores e mais modalidades de ação internacional.

As relações internacionais que tradicionalmente eram caracterizadas pelas interações entre Estados nacionais por meio de suas políticas externas passam então a ter uma dimensão mais ampla, e a divisão entre o âmbito interno e o externo é relativizada. Para compreender as transformações e poder denominar o fenômeno novas tipologias passam a ser utilizadas, como é o caso do conceito de política global, desenvolvido por Walker (1993), que evidencia a interação entre o local e o global, como demonstrado na seguinte citação:

[...] developments at the global level frequently acquire almost instantaneous local consequences and vice versa. The idea of 'global politics' challenges the traditional distinctions between domestic/international, inside/outside, territorial/non-territorial politics, as embedded in conventional conceptions of 'the political' (see Walker, 1993). (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 49-50)

O cenário internacional marcado pela interdependência e pelos processos de globalização e de integração regional favoreceu a inserção de novos atores. Há um movimento que é externo aos Estados nacionais e que impulsiona sua presença e de seus governos locais para o cenário internacional. Esse movimento é certamente marcado pela globalização e pela integração regional, que aproximam diferentes partes do globo, da mesma forma como tornam as divisões entre fronteiras sensíveis, possibilitando assim um cenário internacional ativo e diversificado entre seus atores.

A realidade interna dos Estados nacionais que não conseguem responder aos problemas das suas populações é outro fator que faz com que os governos locais busquem espaço de ação no sistema internacional. As instâncias políticas constituintes de um Estado e os próprios cidadãos passam a buscar soluções para problemas locais, muitas vezes questões pontuais e pragmáticas, no sistema internacional ao não conseguirem uma resposta de seu governo central, pois passam a compreender que seu campo de ação pode ser expandido e englobar todo o mundo.

As modificações ocorridas nas relações internacionais com o fim da Guerra Fria atingiram também as políticas domésticas dos países, uma vez que o âmbito interno acompanhou as transformações do externo. Todas estas transformações ocorreram de uma maneira muito acelerada após o desfacelamento da União Soviética, e a rapidez com que as alterações se deram foi proporcionada pelo processo de globalização, que com as inovações tecnológicas dos meios de comunicação fez com que os eventos ocorridos no centro da sistema mundial afetassem a dinâmica das relações internacionais e das políticas domésticas em todo o mundo.

A globalização é entendida como um processo contínuo, que pode apresentar momentos acelerados e outros de retração, e está muito relacionada com os meios de comunicação, que propagam as notícias rapidamente e para um grande público, assim como na propagação global da economia por meio do sistema financeiro mundial. David Held apresenta um conceito bastante atual sobre a globalização, e muito adequado para o presente trabalho. Para Held a globalização é definida da seguinte maneira: “[...] a process (or set of processes) which embodies a transformation in the

spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power.” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, pp. 16). Assim, a definição de David Held será utilizada para fazer referência a esse processo e é fundamental para compreender a inserção dos novos atores no sistema internacional.

Um fator importante do processo de globalização é a ampliação e a intensificação das possibilidades de contatos entre diferentes atores. O desenvolvimento dos meios de comunicação favorece a comunicação entre partes distantes e que até então desconheciam o cenário internacional. Assim, empresas de diferentes países passam a se comunicar, da mesma forma o fazem partidos políticos, organizações não governamentais (ONG's), universidades, sociedade civil, e o mais importante para o presente trabalho: os governos locais.

Ao passo que a globalização favorece a idéia de uma sociedade global, que a todos engloba, ela também desperta um desejo por parte dos indivíduos de pertencer a um lugar na medida em que este se insere em um cenário internacional globalizado. Portanto, ao mesmo tempo em que há uma “unificação mundial” há uma fragmentação em busca da valorização do espaço local. Tal idéia pode ser mais bem compreendida pelas palavras de Zygmunt Bauman “A globalização tanto divide como une; divide enquanto une - e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo. Junto com as dimensões planetárias dos negócios, das finanças, do comércio e do fluxo de informação, é colocado em movimento um processo de “localizador”, de fixação no espaço.” (BAUMAN, 1999, p. 8).

Os dois movimentos aparentemente opostos; de maior internacionalização e de valorização do local, são observáveis nos processos de integração regional, que conseguem associar essas duas dinâmicas. A integração regional, foi facilitada pelo processo de globalização, que aumentou a comunicação entre diferentes regiões, especialmente regiões de fronteira, o que impulsionou um maior contato entre governos locais de diferentes Estados sem a tutela dos governos centrais.

O fato de que em um processo de integração regional as normas nas trocas comerciais e no fluxo de indivíduos serem mais flexíveis cria uma situação favorável a um maior intercâmbio entre os envolvidos. Tal situação ocorre tanto no nível macro quanto no micro, e demonstra para qual direção o processo se encaminha. As trocas que ocorrem no nível micro parecem consolidar a integração, pois envolvem diretamente os cidadãos em questões internacionais, o que aumenta o sentimento de pertencimento e proporciona um melhor entendimento sobre o projeto integracionista, o que lhe garante maior legitimidade. Assim, um município de fronteira que anteriormente acreditava que questões internacionais disrespeitavam apenas ao governo central passa a conviver cotidianamente com situações de cunho internacional, o que demanda profissionais na administração pública qualificados para lidar com tais questões.

No âmbito do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) é possível observar algumas iniciativas que envolvem os governos locais, como a rede de cidades denominada Mercocidades. Esta rede foi fundada em 1995 com o objetivo de favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL e impulsionar o desenvolvimento das mesmas. No início havia apenas onze cidades-membro, em 2007 já eram 181 (PRADO, 2007). O aumento da participação das cidades na rede demonstra a vontade dos governos locais de participarem do processo de integração regional e expõe a inviabilidade de manter as unidades não-centrais apartadas desse processo que é dinâmico e pode ser benéfico para o desenvolvimento local (PINO, 2005).

Para além dessa rede foi instituída em 2000 a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) com o intuito de reunir os governos locais no marco da integração regional para discutir o papel das cidades na integração e suas ações. Entretanto, tal espaço de discussão possuía certa limitação para suas ações, e para saná-las e dar mais voz às cidades foi criado em 2004 o Foro Consultivo de Municípios (PRADO, 2007). É importante reforçar que tal Foro possui caráter consultivo e não deliberativo, ou seja, não possui poder de decisão dentro das instituições do MERCOSUL. Apesar do caráter consultivo do Foro ele explicita a emergência da participação dos governos locais no processo de integração regional e demonstra que o MERCOSUL pode evoluir das questões comerciais para as questões políticas.

As redes de cidades se constituem como uma forma bem sucedida de inserção internacional. O surgimento das redes Eurocidades, em 1986, e Mercocidades, em 1995, nos marcos da integração europeia e sul-americana, respectivamente, como redes capazes de proporcionar o contato entre as cidades de determinadas regiões, é um fato importante para compreender a inserção desses novos atores no sistema internacional, e demonstra um novo tipo de cooperação, uma união de interesses comuns via rede de cidades.

O impacto da globalização e da integração regional na dinâmica dos governos locais é direto e contínuo e exige que tais governos aprendam a lidar rapidamente com o ambiente internacional, que antes era algo distante de suas realidades. O momento posterior à Guerra Fria possui características que o diferem de períodos anteriores ao promover uma maior interação entre o doméstico e o internacional, e a presença de governos locais em questões internacionais é uma evidência das mudanças ocorridas no mundo após 1990.

Os fenômenos da globalização e da integração regional favorecem a inserção dos governos locais no cenário internacional ao modificar a dinâmica desse cenário, como explicita Karina L. Pasquariello Mariano e Marcelo Passini Mariano:

De fato, tanto o fenômeno da globalização como o da regionalização impactam diretamente sobre o cotidiano das localidades, mas se originam fora desse âmbito. Isto implica dizer que, para entender o comportamento de um governo subnacional no plano internacional é preciso compreender também o contexto mundial em que essa ação se desenvolve. (MARIANO; MARIANO. In: VIGEVANI; WANDERLEY, 2005, p.133)

Assim, é preciso abranger o contexto tanto externo quanto o interno para compreender toda a complexidade da atuação internacional dos governos locais, especialmente os brasileiros. Os eventos internacionais que transformaram esse cenário após 1990 aconteceram com uma velocidade muito rápida quando comparados aos acontecimentos domésticos. O fim da bipolaridade alterou o cenário internacional, e portanto, a maneira como os atores deveriam se comportar. Para muitos países, e em particular para os europeus, a mudança no sistema internacional provocou uma revisão do papel do Estado e da sua constituição baseada na defesa irrestrita da soberania nacional, como havia sido traçado no Tratado de Wetfália. Esta revisão favoreceu o processo de integração regional, que para progredir precisava que houvesse uma maior delegação de soberania. Em outros países, como o Brasil, as mudanças no sistema internacional foram aos poucos sendo absorvidas e gradativamente foram feitas adaptações domésticas para garantir a sobrevivência nesse novo cenário.

As transformações ocorridas no mundo, de maneira geral, não impactaram somente o continente europeu, ainda que este explicita bem as alterações no sistema internacional.

Enquanto o mundo mudava o Brasil também passava por transformações importantes. Com o fim da ditadura militar o país comemorou a volta do regime democrático, celebrou uma nova Constituição Federal (1988), que ressalta os valores democráticos e posiciona o Brasil entre os defensores da democracia no mundo, e expandiu a economia e o comércio para o sistema internacional. A conjunção dessas mudanças internas que reúnem acontecimentos quase simultâneos favoreceu a inserção internacional dos governos locais brasileiros.

A redemocratização do Brasil ampliou o espaço público nacional, o que contribuiu para a “[...] corrosão da fronteira entre problemáticas internas e externas. É justamente a eliminação das barreiras entre ambos os domínios que impulsiona uma diversificação do tipo de vinculação entre globalização e vida democrática, entre espaços públicos locais e atores transnacionais.” (HIRST; LIMA, 2002, p. 87). A democracia é, portanto, importante para impulsionar a atuação dos governos locais no cenário internacional, uma vez que ela é capaz de criar espaços para tal atuação.

A nova Constituição foi considerada inovadora, pois pela primeira vez na história da Federação brasileira os governos locais (estados e municípios) foram considerados partes da federação (entes federados). A estrutura federalista foi fortalecida pela Constituição de 1988, que tornou o federalismo cláusula pétrea e, portanto inalterável. A Constituição federalista passou a delegar maior autonomia às unidades estatais ao aprovar a sua autonomia política, jurídica e administrativa em relação à União. A concessão de maior autonomia aos governos locais em um momento em que o cenário internacional passava por grandes modificações e o Estado brasileiro não se mostrava eficiente em responder aos problemas locais impulsionou a inserção dessas unidades da federação no sistema internacional.

Ao passo que os municípios e estados brasileiros puderam pela primeira vez legislar sobre questões que antes não lhes era possível como educação e saúde, questões referentes à sua inserção internacional continuaram restritas à União, que manteve o monopólio de ação internacional.

O artigo 21 da Constituição de 1988 determina que compete apenas à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO 1988, p.109), e considera os municípios e estados como entes federativos e autônomos, mas que não estão na posição de realizarem ações internacionais independentes. A consideração dos governos locais como partes da federação através do reconhecimento destes como entes federativos é uma grande inovação, pois até então eles não faziam parte da constituição federal. Entretanto, essa mesma Constituição restringe a ação dos entes federativos no cenário internacional, afirmando assim o caráter centralista da federação brasileira e a defesa de uma soberania nacional baseada em uma visão westfaliana do Estado. Ao mesmo tempo em que a Constituição descentralizou o poder, ela também o centralizou, como pode ser evidenciado nas palavras de Tatiana Prazeres: “O Estado federal significa a síntese jurídica de um processo político social caracterizado, pois, pela síntese disjunção-integração” (PRAZERES, In: VIGEVANI; WANDERLEY; BARRETO; MARIANO, 2004, p. 294).

A Constituição brasileira não é um caso isolado de restrição à inserção internacional dos governos locais, uma vez que o próprio Direito Internacional considera apenas os Estados nacionais como sujeitos de direito, como explicita Hildebrando Accioly: “O Estado é o sujeito por excelência do Direito Internacional” (ACCIOLY; SILVA, 2002, p. 83).

A despeito das restrições jurídicas da inserção internacional dos governos locais, Vigevani aponta que “[...] estados e municípios permanecem não sendo sujeitos do



direito internacional público. Apesar disso, *de facto*, não *de jure*, participam de modalidades de cooperação internacional [...]” (VIGEVANI, 2006, p. 130).

A falta de legitimidade jurídica dos governos locais perante o direito internacional não impede que tais governos sejam caracterizados como novos atores das relações internacionais, uma vez que atuam no cenário internacional com ou sem o consentimento dos Estados nacionais e do direito internacional. Eduardo Kugelmas e Marcello Simão Branco expõem que:

Dada a importância que estão adquirindo as relações regionais, seja de estados (ou províncias), seja de municípios, eles podem ser vistos como “novos atores” no espaço internacional, mesmo não os considerando como sujeitos do Direito Internacional Público. Isso porque eles vêm estabelecendo vínculos e integrações de cunho econômico e cultural que tem estabelecido novas formas de cooperação internacional. (BRANCO; KUGELMAS, In: VIGEVANI; WANDERLEY, 2005, p. 182)

Desta forma, a participação de governos locais no sistema internacional não significa o fim do Estado nacional, apenas sinaliza uma nova dinâmica da política internacional, que afeta inevitavelmente a política doméstica. A emergência de atores locais no cenário internacional é fruto de um movimento de descentralização do poder no interior do Estado e que acaba por ser explicitado nas atividades internacionais dessas unidades políticas. A descentralização do poder e a inserção internacional dos governos locais podem contribuir para a ação externa do Estado nacional. De acordo com Tullo Vigevani e Luiz Eduardo Wanderley:

[...] a descentralização não se dá necessariamente em desfavor do poder do Estado nacional; pelo contrário, pode contribuir mesmo ao favorecimento de sua maior eficácia, na medida em que são chamados outros atores, sociais, políticos, administrativos, econômicos, a dela participarem, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional. (VIGEVANI; WANDERLEY; BARRETO; MARIANO, 2004, p. 11)

Alguns estudos (ROSENAU; CZEMPIEL, 2005) apontam para a superação do estado nacional, mas, como supracitado, no caso brasileiro não quer dizer que essas ações representem riscos para a soberania nacional, ou pelo menos não há como afirmar isso, pois elas são realizadas muitas vezes por meio de acordos cooperativos que visam intercâmbio de boas práticas. Estes intercâmbios são concretizados na forma de troca de materiais, de tecnologia e de recursos humanos, que em princípio, deve fortalecer as práticas levadas a termo no cenário nacional e contribuir para o desenvolvimento local.

As alterações na dinâmica das relações internacionais podem ser também constatadas na grande presença de governos locais nas organizações internacionais, como por exemplo, no sistema das Nações Unidas. Algumas agências da ONU passaram a não só a aceitar a presença de representantes de cidades e regiões nas suas reuniões, como é o caso da UNHABITAT (United Nations Agency for Human Settlement), como passaram a pensar na descentralização de suas políticas a fim de obter um maior impacto local, uma vez que acreditam que essa descentralização favorece uma maior eficiência na aplicação dos programas.

A década de 90 foi marcada pelas conferências das Nações Unidas com forte caráter social, o que indica uma mudança na pauta de discussões do período anterior, em que temas sociais eram ofuscados por temas referentes às disputas entre o bloco socialista e o capitalista. À medida que novos temas ganharam espaço na agenda internacional novos atores foram chamados e exigiram a participação nas discussões, uma vez que determinados temas lhe afetavam diretamente, especialmente nas Conferências da ONU.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 inaugurou a década das Conferências sociais da ONU, que passaram a apresentar uma agenda social e a inserção de novos atores nas discussões, como as ONG's, e os governos locais. Em 1994 o então Secretário Geral das Nações Unidas lançou a Agenda para o desenvolvimento, como um reflexo das questões tratadas pelas Conferências da década e ainda “[...] called for an ever higher presence in the field, and therefore, for a need to have **closer relations with local, non-state - or not central-government – actors, the support and commitment of which was essential for a successful implementation of development programmes.**” (SALOMÓN; CANO, 2008, p.131, *grifo nosso*).

A ONU passou, então, a recomendar que os Estados nacionais promovessem um processo preparatório doméstico mais amplo e participativo (LIMA, 2009). Assim, os Comitês Preparatórios para as Conferências passaram a incluir diversos atores domésticos; como a sociedade civil organizada, a academia, e os governos locais.

A inclusão dos governos locais brasileiros em um comitê preparatório nacional para uma conferência da ONU ocorreu apenas em 1994, por meio de decreto presidencial, para a UNHABITAT II que seria realizada em 1996 em Istambul. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal e a Associação Brasileira de Municípios foram dispostos como representante dos interesses dos governos locais brasileiros no comitê preparatório. Segundo Lima (2009) o Ministério das Relações Exteriores teve a constante preocupação de seguir as recomendações das Nações Unidas, o que favoreceu a participação desses atores nos comitês preparatórios.

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996, foi a primeira conferência da ONU a dar espaço para representantes da sociedade civil, o que inclui os governos locais. Paralelamente à Comissão Oficial da Conferência um grupo de mais de quinhentas prefeituras formulou recomendações para a Conferência (RODRIGUES. In: VIGEVANI; WANDERLEY; BARRETO; MARIANO, 2004). Esta primeira atuação de governos locais em uma conferência das Nações Unidas foi emblemática para afirmar o importante papel desses governos nas organizações internacionais. Esta participação possibilitou posteriormente, em 2000, a criação do primeiro órgão (consultivo) de governos locais dentro da estrutura da ONU, o United Nations Advisory Committee of Local Authorities (UNACLA)<sup>1</sup>, que tem como função facilitar o diálogo entre governos nacionais e autoridades locais na implementação da Agenda HABITAT.

Para além da participação em organismos internacionais, os governos locais se uniram para criar uma organização própria para defender seus interesses. Assim, em 2004 foi criada a organização denominada de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), com a fusão da Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU), da União Internacional das Autoridades Locais (IULA) e da rede de cidades Metropolis (Associação Mundial de Grandes Metrôpoles). A IULA foi criada em 1913, o que explicita como a questão local ganhou importância no cenário internacional já no início do século XX, já a FMCU foi criada em 1957, e a rede Metropolis foi criada em 1985<sup>2</sup>.

A CGLU reúne atualmente o maior número de governos locais, em que 127 países estão representados por estes governos, o que evidencia a amplitude dos membros da organização e como a questão local é sensível a todos os continentes.

O Brasil teve um importante papel na criação dessa organização e a então prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, foi presidente da organização, que possui uma presidência tripartite. As cidades brasileiras que fazem parte da CGLU são: Aracajú,

<sup>1</sup> Fonte: <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=366> Acesso: 17 março de 2010.

<sup>2</sup> Fonte: <http://www.metropolis.org/metropolis/en/node/15> Acesso: 17 março de 2010.

Belo Horizonte, Campinas, Cuiabá, Guarulhos, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santo André, e São Paulo<sup>3</sup>.

A presença da CGLU no cenário internacional é muito ativa, uma vez que se constitui como o organismo internacional mais representativo dos interesses dos governos locais. Assim, é interessante observar a relação que essa organização possui com as Nações Unidas. A CGLU possui parcerias com as seguintes agências da ONU: UNHABITAT, PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNIFEM (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher), UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), e OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). Ainda dentro da estrutura da ONU, a CGLU indica dez dos vinte membros da UNACLA, o que explicita a sua forte presença e atuação nas Nações Unidas, e o papel de destaque que as questões locais passaram a ter nas Nações Unidas.

Há ainda outros importantes foros internacionais que agregam governos locais, como a Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), e o Foro Consultivo do MERCOSUL, sem mencionar as redes de cidades. A FLACMA é a entidade representativa da CGLU na América Latina e Caribe, e agrega 16 mil municípios latino-americanos<sup>4</sup>. O Foro Consultivo do MERCOSUL é composto por municípios, estados federados, províncias e departamentos dos países membro do bloco, e é um espaço para os governos locais apresentarem suas reivindicações sobre o processo de integração.

### **A internacionalização dos governos locais brasileiros: institucionalização e casos específicos**

Para além da inserção internacional dos governos locais por meio de organizações internacionais, esta acontece muitas vezes de maneira independente. Os governos brasileiros comumente se inserem por meio de projetos de cooperação, e poucos são os municípios e estados que possuem órgãos na administração pública para lidar com as questões internacionais, como mostra os dados apresentados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) no Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil (2009).

O Brasil possuía 5561 municípios, segundo dados do Censo de 2000<sup>5</sup>. A CNM conseguiu abarcar em seu estudo o total dos 5562 municípios da Federação brasileira existentes no período (2005-2008) em que a pesquisa foi feita (um município foi criado desde o censo de 2000, o que justifica os 5562 e não os 5561). Deste total de municípios mapeados pela CNM apenas 30 (sendo 5 capitais) possuem área internacional, o que significa 0,54% do total e 116 (sendo 11 capitais) municípios declararam que possuem uma pessoa responsável pela área internacional, o que totaliza 2,09%. Estes dados podem ser mal interpretados por apresentarem poucos municípios na consideração do espaço amostral brasileiro, mas sua interpretação mais detalhada aponta para a importância desse número, uma vez que os municípios envolvidos possuem grande peso no cenário nacional. Esses 146 municípios (2,63%) acumulam 46,78% do PIB brasileiro, o que demonstra a importância da atuação internacional desses municípios, uma vez que eles detêm quase metade do PIB do país.

Foi definida, pela CNM para este estudo, como área uma estrutura física específica dentro ou ligada à administração municipal, em que há mais de um

---

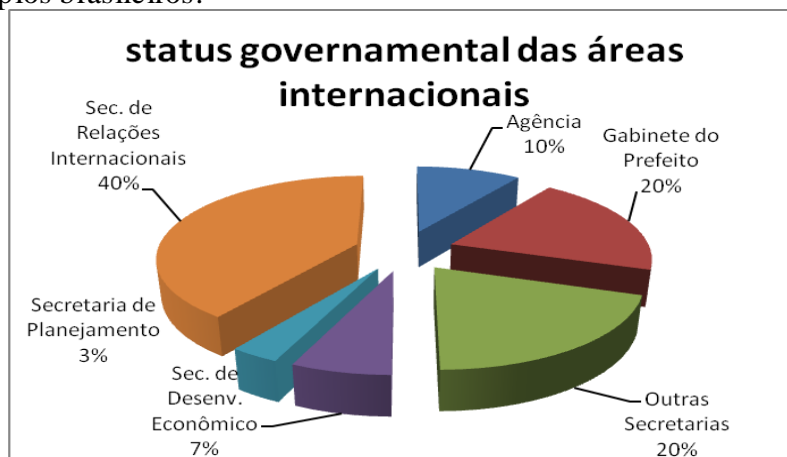
<sup>3</sup> Fonte: <http://www.cities-localgovernments.org/gold/list.asp> Acesso: 9 março de 2010.

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.cn.m.org.br/institucional/inter\\_bra.asp?iId=35190](http://www.cn.m.org.br/institucional/inter_bra.asp?iId=35190) Acesso: 17 março de 2010.

<sup>5</sup> Fonte: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/default.shtm) Acesso: 17 março de 2010.

funcionário designado para executar ações políticas e de políticas públicas voltadas às relações internacionais. Os responsáveis por assuntos internacionais são funcionários da administração municipal (apenas um em cada município) que não possuem uma estrutura física específica para desenvolver seus trabalhos, e que estão ligados a outros órgãos da prefeitura, muitas vezes esses funcionários incorporam a função de responsável por assuntos internacionais em acúmulo a outras responsabilidades dentro da burocracia municipal.

O gráfico a baixo é ilustrativo de como se constitui as áreas internacionais dos municípios brasileiros:



Fonte: CNM, 2009b

É interessante observar que apesar das Secretarias de Relações Internacionais serem a área internacional que mais aparece (40%), ainda são poucas (12), como fica claro na tabela a baixo.

Município	Status Governamental						Total geral
	Agência	Gabinete do Prefeito	Outras Secretarias	Sec. de Desenv. Econômico	Sec. de Planejamento	Sec. de Relações Internacionais	
Belém/PA	X						
Belo Horizonte/MG						X	
Camaçari/BA						X	
Campinas/SP						X	
Cascavel/PR	X						
Curitiba/PR						X	
Diadema/SP			X				
Florianópolis/SC			X				
Foz do Iguaçu/PR						X	
Guarulhos/SP						X	
Itanhaém/SP		X					
Itu/SP						X	
Jacareí/SP			X				
Jundiaí/SP				X			
Maringá/PR	X						
Osasco/SP		X					
Porto Alegre/RS						X	
Recife/PE			X				
Rio de Janeiro/RJ		X					
Salvador/BA						X	
Santa Maria/RS						X	

Santo André/SP			X				
Santos/SP		X					
São Bernardo do Campo/SP						X	
São Carlos/SP		X					
São José do Rio Preto/SP				X			
São Paulo/SP						X	
São Vicente/SP			X				
Suzano/SP					X		
Vitória/ES		X					
<b>Total geral</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>30</b>

Fonte: CNM, 2009 (b)

Assim, das 12 cidades brasileiras que possuem uma Secretaria de Relações Internacionais, cinco são capitais: Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador e São Paulo e apresentam uma grande concentração da população brasileira, apenas São Paulo possui 11 milhões de habitantes, e do PIB nacional. As cinco capitais mencionadas fazem parte de regiões metropolitanas (CNM, 2009 b).

Em Belo Horizonte (MG) foi criada em 2005 a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (Lei 9.011 de 1º de janeiro de 2005), vinculada à Secretaria Municipal de Governo, com o objetivo de coordenar as já existentes ações internacionais da cidade, mas que estavam dispersas em outras instâncias administrativas. A Secretaria é responsável por estabelecer e manter relações e parcerias internacionais e planejar e coordenar as políticas e ações para negociação e captação de recursos financeiros junto a organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras<sup>6</sup>.

A Secretaria atua conforme três vertentes principais: cooperação internacional, captação de recursos, e fomento à cultura de exportação. Uma estratégia de inserção internacional muito utilizada pela cidade tem sido o envolvimento com as redes de cidades-irmãs, que se insere no marco da cooperação internacional. Belo Horizonte possui 16 cidades-irmãs: a mais antiga é Austin (Texas, EUA) que data de 1965; e mais recente é a cidade de Newark (Nova Jersey, EUA) que foi estabelecida em 2006<sup>7</sup>.

Ainda dentro do marco da cooperação internacional, Belo Horizonte possui atualmente cinco projetos de cooperação. Com a cidade de Chicago (EUA, firmado em novembro de 2008) cujo objetivo é a capacitação de professores de inglês da rede de ensino municipal. Com as cidades de San Salvador e de Soyapango (El Salvador, firmado em dezembro de 2007) com o propósito de promover atividades conjuntas e intercâmbios de experiências em diferentes áreas de governo. Com a cidade de Stuttgart (Alemanha, firmado em junho de 2008) e que tem o objetivo de promover atividades conjuntas e intercâmbios de experiências em diversas áreas de governo, com foco na temática mobilidade urbana e desenvolvimento do sistema de transporte de Belo Horizonte para a Copa de 2014. Com a Universidade de Ryerson (Canadá, firmado em agosto de 2008), que tem como objetivo promover atividades conjuntas e intercâmbio de experiências, informações e conhecimentos sobre segurança alimentar e nutricional,

6

Fonte: [http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=8497&lang=pt\\_BR&pg=5781&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=8497&lang=pt_BR&pg=5781&taxp=0&) Acesso: 20 de março de 2010.

<sup>7</sup> Fonte:

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=11465&lang=pt\\_BR&pg=5781&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=11465&lang=pt_BR&pg=5781&taxp=0&) Acesso: 20 de março de 2010.

e que contou com a visita de estudantes de Ontário a Belo Horizonte, em agosto de 2008, com o intuito de conhecerem os programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Abastecimento. Com a Universidade de Michigan (EUA, firmado em junho de 2008), que tem como propósito o intercâmbio de experiências em planejamento participativo e requalificação urbana<sup>8</sup>.

Além das cidades-irmãs e dos projetos de cooperação a cidade de Belo Horizonte se insere no cenário internacional por meio de redes temáticas internacionais e organizações internacionais. A cidade faz parte das seguintes redes e organizações: Mercocidades (Rede de Cidades do Mercosul), URB-AL (Cooperação Cidades da União Européia e América Latina), AICE (Associação Internacional de Cidades Educadoras), CIDEU (Centro Ibero-americano para o Desenvolvimento Estratégico Urbano), Metrópolis (Associação Mundial de Grande Metrôpoles), CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos), ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade), OICI (Organização Ibero-Americana de Cooperação Intermunicipal), Cities for Mobility, Rede Latino-americana pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>9</sup>. Belo Horizonte ainda é sede de sete câmaras de comércio e vinte e sete consulados.

Todas as ações acima citadas da Secretaria Adjunta de Relações Internacionais da prefeitura de Belo Horizonte demonstram como a cidade possui uma forte inserção internacional e que apesar da Secretaria ter sido formalizada apenas em 2005 as ações internacionais aconteciam muito antes dessa formalização, como é o caso das cidadãs-irmãs, que teve o primeiro intercâmbio estabelecido em 1965 com a cidade de Austin.

A prefeitura municipal de Salvador fundou em 2005 a Secretaria de Relações Internacionais, que tem como objetivo promover uma imagem positiva de Salvador no exterior, atraindo investimentos e recursos da cooperação internacional, e seguindo as experiências de boas práticas de cidades globais. As articulações externas de Salvador incluem a participação na rede CIDEU, na rede Mercocidades, na rede AICE, na União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA), na rede URB-AL, no Comitê Bi Gestor Brasil-França, e no Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias, e Departamentos do Mercosul<sup>10</sup>. Salvador ainda possui nove cidades-irmãs, sendo Angra do Heroísmo (Portugal) a mais antiga estabelecida em 1985, e mais recente Sciacca Terme (Itália) estabelecida em 2001<sup>11</sup>. Atualmente a Secretaria destaca dois projetos: um em parceria com a IBM que pretende promover a inclusão digital das crianças da cidade de Salvador; e outro com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para a prevenção de acidentes naturais<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Fonte:

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=11466&lang=pt\\_BR&pg=5781&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=11466&lang=pt_BR&pg=5781&taxp=0&) (Acesso: 20 de março de 2010).

<sup>9</sup>Fonte:

[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=11470&lang=pt\\_BR&pg=5781&taxp=0&](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=relacoesinternacionais&tax=11470&lang=pt_BR&pg=5781&taxp=0&) (Acesso: 20 de março de 2010)

<sup>10</sup> Fonte:

[http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=41&Itemid=50](http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=41&Itemid=50) (Acesso: 20 de março de 2010)

<sup>11</sup> Fonte:

[http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40&Itemid=47](http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=47) (Acesso: 20 de março de 2010)

<sup>12</sup> Fonte:

[http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=30](http://www.secri.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=30) (Acesso: 20 de março de 2010)

A cidade de São Paulo é conhecida por ser uma cidade receptora de imigrantes, o que por si só já a projeta para o cenário internacional como uma cidade cosmopolita, o fato de ser o centro financeiro do Brasil a impulsiona ainda mais, além de outros fatores, como os culturais. Assim, em julho de 2001 foi criada, por meio da Lei Municipal nº 13.165, a Secretaria de Relações Internacionais, que tem como atribuições primárias projetar a cidade de São Paulo no cenário internacional e estabelecer contatos e parcerias com organismos internacionais variados<sup>13</sup>. A cidade atrai e realizou grandes eventos internacionais, como a XI UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) em junho de 2004, e o Primeiro Bureau Executivo de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). A Secretaria organizou, também, as três edições (2001-2004) da Feira e Congresso Internacional de Cidades (URBIS), que contou com especialistas de mais de 200 cidades a fim de compartilhara experiências. São Paulo participa ativamente de importantes redes de cidades e organizações internacionais, como a CGLU, e possui 33 cidades-irmãs.

A cidade de Curitiba possui uma Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais e Cerimonial para lidar com as questões internacionais. Curitiba se destaca no cenário internacional como um exemplo bem sucedido de planejamento urbano, assim como nas questões referentes ao transporte público. Com esta marca Curitiba atrai a atenção de muitos pesquisadores, gestores municipais, e investidores estrangeiros.

Porto Alegre passou a ter desde o governo do prefeito de Tarso Genro (1993-1996) a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (Secar) que, em 1996, passou a chamar-se Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, a qual abrangia a coordenação da agenda de relações internacionais da prefeitura (SALOMÓN; NUNES, 2007). Dois focos foram dados para atuação da prefeitura: um de captação de recursos, e outro de promoção de boas práticas, como o Orçamento Participativo, além da realização do Fórum Social Mundial. Com as mudanças de governo as prioridades foram sendo alteradas até resultar na Coordenação de Financiamentos Externos do Gabinete de Captação de recursos e investimentos. Entretanto, a Secretaria foi extinta em dezembro de 2004 pela administração do então prefeito João Verle<sup>14</sup>. A vontade da administração municipal de Porto Alegre de se inserir no cenário internacional foi fortemente motivada pela experiência do estado do Rio Grande Sul, atualmente o responsável pelas questões internacionais é o Secretário de Captação de Recursos, Investimentos e Relações Internacionais.

É interessante observar que a inserção internacional das cidades citadas se dá de diversas maneiras, seja por meio de captação de recursos, cidades-irmãs, participação em redes de cidades, promoção turística, ou outras formas. Esta diversidade de atuação internacional faz com que a internacionalização dos governos locais não seja uniforme e, portanto, é difícil enquadrar essas ações em instituições bem definidas da administração pública, o que explica, em certa medida, porque muitas estão ligadas a outros órgãos municipais.

A inserção internacional dos municípios foi de alguma forma impulsionada pela inserção dos estados brasileiros, como é o caso da cidade de Porto Alegre, que foi influenciada pela inserção internacional do estado do Rio Grande do Sul, especialmente pela captação de recursos.

---

<sup>13</sup> Fonte:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/organizacao/historico/index.php?p=1171](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/organizacao/historico/index.php?p=1171) (Acesso: 20 de março de 2010)

<sup>14</sup>Fonte: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/> (Acesso: 20 de março de 2010)

Os estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro que foram pioneiros na inserção internacional. O estado do Rio Grande do Sul criou em março de 1987 a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (Decreto n. 32515). O estado então governado por Pedro Simon e muito impulsionado pelas trocas com os países vizinhos vislumbrava aumentar os investimentos externos e promover o desenvolvimento do Rio Grande do Sul (VIGEVANI, In: CARVALHO; SANTOS, 2006). O governo do estado do Rio de Janeiro possui uma Subsecretaria de Relações Internacionais, que está subordinada à Casa Civil<sup>15</sup>.

Apesar de ser possível observar o movimento de expansão das atividades para o exterior também pelos estados, estes não se encontram tão unidos na defesa dessas atividades, como os municípios, que se organizam em redes e contam com o apoio de órgãos representativos, como a Confederação Nacional dos Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos e a Associação Brasileira de Municípios. Assim, a sistematização de dados e informações acerca da internacionalização dos governos estaduais é mais escassa, o que dificulta a pesquisa e uma melhor exploração dessa atuação, e acaba colocando em maior evidência a atuação dos municípios.

A despeito da institucionalização de Secretarias de Relações Internacionais terem ocorrido em um período recente, como a de São Paulo em 2001, a de Salvador em 2005 e a de Belo Horizonte também em 2005, isto não significa que tais municípios não desempenhassem alguma atuação internacional anteriormente a criação dessas secretarias. A criação dessas Secretarias ocorreu porque possivelmente essas cidades já possuíam uma atuação externa, como cidades-irmãs, por exemplo, o que demonstrou a necessidade de criar órgãos responsáveis na administração municipal para lidar com essas questões.

### **Governos locais e política externa nacional: um mapeamento**

Estabelecer a relação entre a internacionalização dos governos locais brasileiros e a política externa nacional é complicado, pois as variáveis que podem indicar tal alteração não são óbvias. A fim de mapear essa relação foram definidas duas variáveis: as instituições criadas pelo governo federal para lidar com o fenômeno e o discurso do próprio governo, que em certa medida está imbutido na criação dessas burocracias.

A política externa brasileira possui uma matriz tradicional, que remete à formação do Brasil e à pessoa do Barão do Rio Branco. O Ministério das Relações Exteriores (MRE - Palácio do Itamaraty), representante oficial da política externa nacional, é considerado por muitos pesquisadores (HIRST; LIMA, 2002; PINHEIRO, 2004), e pela própria sociedade brasileira, um ministério distante, apartado da realidade da população. De acordo com Souza (2009), a elite brasileira que de alguma forma atua nas relações internacionais do país, denominada por ele de Comunidade Brasileira de Política Externa, expõe a opinião corrente na sociedade brasileira do distanciamento do Itamaraty “[...] surpreende a percepção generalizada de que o Itamaraty dá escassa atenção às opiniões e propostas de diversos grupos dispostos a contribuir para a formulação da política externa, inclusive outros ministérios do governo federal” (SOUZA, 2009, p. 128). O distanciamento do Ministério das Relações Exteriores da sociedade sugere o pouco interesse por política externa declarado por 78% dos entrevistados em 2001, e 76% em 2008, segundo pesquisa realizada por Souza (2009) na Comunidade Brasileira de Política Externa.

---

<sup>15</sup> Fonte: <http://www.casacivil.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=5&caminho=Casa%20Civil%20-%20Organograma> (Acesso: 20 de março de 2010)



Entretanto, esse ministério possui segundo Cheibub (1985) uma forte capacidade de adaptação, que pode ser observada por meio da criação de burocracias para lidar com os governos locais. Segundo Lima,

A década de 1990 marcou a política externa brasileira como um período de transformações e adaptações. Tradicionalmente o Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi reconhecido, além de por sua competência técnica, por um certo grau de insulamento burocrático em suas decisões. A partir dos eventos que se iniciaram ao fim da década de 1980, esse insulamento foi sendo paulatinamente substituído por uma abertura institucional que, apesar de ser crescente, ocorreu de forma seletiva e gradual. As decisões de política externa passaram a contar com maior participação de sindicatos, Organizações Não-Governamentais (ONG'S), de movimentos sociais e de outros atores no debate sobre o posicionamento internacional brasileiro. (2009, p. 14-15).

Lima ainda ressalta a complexidade dos acontecimentos: “Essa mudança na forma de atuação do Itamaraty ocorreu por conta de um processo multicausal, incluindo-se questões domésticas brasileiras e elementos novos do sistema internacional.” (LIMA, 2009, p. 15).

O presidente Fernando Henrique Cardoso já apresentava observações em 1998 acerca da relação entre o Itamaraty e a internacionalização de estados e municípios brasileiros. O governo do então presidente passou a denominar as ações internacionais de estados e municípios brasileiros de diplomacia federativa, a fim de enquadrar tal fenômeno em um quadro conceitual desenhado pelo governo federal, especialmente pelo Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia. A posição do presidente pode é evidenciada na seguinte citação:

[...] os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso no passado era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina, e pelo MERCOSUL, é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você nem fica sabendo [...]. O Itamaraty no começo não assimilava essa idéia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também [...]. (CARDOSO, Fernando Henrique; TOLEDO, Roberto Pompeu de., 1998 In: BARROS, 2009 p.55)

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso passou então a adotar uma postura mais tolerante em relação às ações internacionais de governos locais, fato esse explicitado pela adoção do termo diplomacia federativa, e pelos discursos proferidos tanto pelo presidente, quanto pelo ministro Lampreia, e outros burocratas do governo federal.

O Ministério das Relações Exteriores por muito tempo manteve um certo distanciamento da sociedade brasileira, como evidenciado nas citações supracitadas, o que de certa forma afetou os governos locais da política externa nacional. Por um longo período o MRE não reconhecia as atividades internacionais dos municípios e estados brasileiros, mas com as transformações da década de 1990 e a crescente presença de municípios e estados brasileiros no sistema internacional o Itamaraty, e a Presidência da República, criaram burocracias para lidar com a questão, evidenciando a relação entre a internacionalização dos governos locais e a política externa nacional.

Em 1997 o Ministério das Relações Exteriores criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF) para lidar com os entes federativos, que em 2003 se fundiu com a Assessoria de Relações Parlamentares (ARP) e passou a ser denominada Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), por meio do decreto no. 4.759/03, e estabeleceu escritórios regionais em estados brasileiros que demonstravam

inserção internacional<sup>16</sup>. A Presidência da República também manifestou preocupação com a inserção internacional dos governos locais e para auxiliá-los criou, em 2003, a Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República<sup>17</sup>.

É interessante ressaltar que a reestruturação do órgão do MRE e a criação da Assessoria Internacional da Presidência da República ocorreram no mesmo ano (2003), que foi o primeiro ano do governo Lula, o que pode indicar um esforço de coordenação para o fenômeno e uma preferência partidária para a questão, uma vez que o partido do presidente (Partido dos Trabalhadores) apresenta uma pauta internacional relevante e que ressalta a participação dos governos locais (VIGEVANI, 2006b).

As competências da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE são: promover a articulação entre o Ministério e os governos estaduais e municipais, e as assembleias estaduais e municipais, a fim de fornecer apoio em suas iniciativas externas. Há, ainda, os escritórios de representação do Itamaraty, que devem coordenar e apoiar as iniciativas do Ministério nas regiões em que se encontram. O Itamaraty possui oito escritórios regionais espalhados por estados brasileiros, estes escritórios estão localizados nas cidades de: Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, Boa Viagem, Rio de Janeiro e São Paulo.

Para os pesquisadores Tullo Vigevani e Luiz Eduardo Wanderley a criação em 1997 da Assessoria de Relações Federativas do MRE significou “(...) o reconhecimento formal de parte do governo federal das ações internacionais realizadas por partes constitutivas da Federação, de estados e municípios (...)” (VIGEVANI; WANDERLEY; BARRETO; MARIANO, 2004, pp. 15).

A Assessoria Internacional da SAF foi criada a fim de:

“[...] apoiar, potencializar e dinamizar as iniciativas internacionais dos entes federados, em consonância com as políticas definidas pelo Ministério das Relações Exteriores e demais ministérios e órgãos federais. [...] responder às demandas formuladas pelos Municípios e Estados brasileiros em suas ações internacionais, assim como explorar o potencial estratégico da Federação Brasileira no fortalecimento dos entes federativos, articulando suas ações internacionais com a Política Externa do Governo brasileiro e, ao mesmo tempo, contribuindo para torná-la mais acessível ao conjunto da Federação.” ([http://www.planalto.gov.br/sri/saf\\_internacional/index.htm](http://www.planalto.gov.br/sri/saf_internacional/index.htm) Acesso em 15 de janeiro de 2010)

Os objetivos definidos pela Assessoria Internacional da SAF condizem com as razões de sua criação, que são os seguintes: 1) assessorar o Ministro e sua equipe sobre as questões envolvendo os entes da Federação brasileira em suas ações internacionais; 2) fortalecer, promover e apoiar as iniciativas dos municípios e estados na área internacional; 3) desenvolver instrumentos de gestão intergovernamental, de cooperação e diálogo e de articulação federativa na esfera internacional.

Para além da atuação dessas instituições federais cabe mencionar a atuação ativa de diferentes associações que não fazem parte da administração estatal, como a Confederação dos Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), e a Associação Brasileira de Municípios (ABM).

A internacionalização de governos locais e estaduais brasileiros é certamente uma evidência das transformações das relações internacionais do pós-guerra fria e um

<sup>16</sup> [http://www.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=389&Itemid=351](http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=389&Itemid=351). Acesso em 10 de dezembro de 2008.

<sup>17</sup> [http://www.planalto.gov.br/sri/saf\\_internacional/index.htm](http://www.planalto.gov.br/sri/saf_internacional/index.htm) Acesso em 15 janeiro de 2010.

desafio para a compreensão da disciplina e das ações políticas. O fato é que tais ações ocorrem mesmo que a Constituição Federal restrinja essa atuação, o que desafia o conceito tradicional de política externa e a condução da diplomacia nacional por parte do Ministério das Relações Exteriores. Estados e municípios brasileiros mostram-se ativos no cenário internacional e o governo federal não está alheio a esses acontecimentos, como fica evidente na utilização do conceito de diplomacia federativa idealizado e utilizado pelo governo federal.

A criação de instituições dentro da burocracia federal para lidar com a inserção internacional dos governos locais e estaduais demonstra que há uma relação entre essas ações e a política externa nacional. O fato das ações internacionais dos entes federativos não apresentarem questões de confronto à soberania nacional facilita que os interesses desses atores possam ser agregados aos preceitos da política externa nacional. Portanto, a internacionalização de governos locais brasileiros aos poucos se alinha com a política exterior nacional e de alguma forma aproxima o Itamaraty dos interesses dos cidadãos brasileiros, garantindo à política externa brasileira mais credibilidade.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACCIOLY, Hildebrando e SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (Ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publications, 2000.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. Questão subnacional e integração regional: o caso do MERCOSUL. 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.

BARROS, Mariana de Andrade e. **A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

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

BRANCO, Marcello Simão; KULGEMAS, Eduardo. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; FAPESP, 2005.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO 1988. **Constituição Federativa do Brasil – 1988**. São Paulo: Rideel, 2005.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. In: **Contexto Internacional**, v. 25, n.2 julho/dezembro, 2003, pp. 363-401.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de.; SANTOS, Maria Helena de Castro (Org.). **O Século 21 no Brasil e no Mundo**. Bauru: Edusc, 2006.

CASTRO, Marcus Faro; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Globalização e Transformações Políticas Recentes no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, 2002.

CHEIUB, Zairo. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984.

Confederação Nacional dos Municípios – CNM. **Estudo: Cooperação Descentralizada Franco-Brasil**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2009(a).

Confederação Nacional dos Municípios – CNM. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2009(b).

EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **Double-edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics**. Berkeley: University California Press, 1993.

GARCIA, Eugênio Vargas (Org.). **Diplomacia brasileira e política externa**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global Transformations: Politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HELD, David; MCGREW, Anthony G.. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: J Zahar, 2001.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 38, n.1, 1995.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto Internacional, Democracia e Política Externa. In: **Política Externa**, v. 11, n.2, 2002.

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

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis – Classic and Contemporary Theory**. Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 23-59, jan/jun. 1995.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. 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.

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

LESSA, José Vicente da Silva. **A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-centrais**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. **A Participação da Sociedade Civil Organizada na Formulação da Política Externa Brasileira: as conferências sociais da ONU na década de 1990**. Dissertação de Mestrado Instituto de Relações Internacionais Universidade de Brasília, 2009.

LOWENTHAL, Abraham F. **Global California: rising to the cosmopolitan challenge**. Stanford University Press, 2009.

MACHADO FILHO, Haroldo de Oliveira. **O Caráter Sistêmico das Grandes Conferências das Nações Unidas da Década de 90: estudo com ênfase na HABITAT II**. Dissertação de Mestrado Instituto de Relações Internacionais Universidade de Brasília, 1998.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MCGREW, Anthony G.; HELD, David. **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. 2. ed. Cambridge, UK: Polity, 2005.

MEDEIROS, Marcelo de A. Unidades subnacionais e integração européia: o caso do comitê das regiões. 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.

MICHELMAN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

MILNER, Helen. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

NEVES, Antônio Augusto de Castro. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. In: **Cena Internacional**, ano 5, n. 3, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Paradiplomacia e Relações Internacionais: A Experiência de São Paulo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 2007.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. As cidades como atores nas Relações Internacionais: a atuação via rede. In: I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP), 2007.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PINO, Bruno Ayllón. **O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: as dimensões teóricas e suas implicações práticas.** Projeto de Pesquisa (Pós-doutorado em Relações Internacionais)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais – Teorias e Agendas.** Brasília: IBRI: FUNAG, 2002.

ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity.** New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James N. **Along the Domestic-foreign Frontier: exploring governance in a turbulent world.** Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1997.

ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: EdUnb, 2005.

SALOMÓN, Mônica. La Acción de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI, Brasília, 2007.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. In: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, janeiro/junho 2007 p. 99-147.

SALOMÓN, Mônica; CANO, Javier Sánchez. The United Nations System and The Progress of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor. **Brazilian Political Sciences Review**, 2008.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: a política externa de FHC a Lula.** Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

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.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; FAPESP, 2005.

VIGEVANI, Tullo. Federalismo e Relações Internacionais: marco jurídico e institucional. Algumas Experiências. In: CARVALHO, Maria Izabel V. de; Santos, Maria Helena de Castro. **O Século 21 no Brasil e no Mundo.** Bauru: EDUSC, 2006 (a).

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais – Estados e Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciência Política** – Vol. 21 N°. 62, 2006 (b).

WEBBER, Mark; SMITH, Michael. **Foreign Policy in a Transformed World**. Essex: Pearson Education Limited, 2002.

YOUNG, Oran R. (Ed). **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience**. Cambridge: The MIT Press, 1997.