



UNIVERSIDADE SALVADOR- UNIFACS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

HELENA FRANCISCA RIBEIRO DE ARAÚJO SANTANA

ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE SALVADOR:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA
DE SALVADOR DE 2001 A 2008

SALVADOR
2010

HELENA FRANCISCA RIBEIRO DE ARAÚJO SANTANA

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE SALVADOR:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA
PREFEITURA DE SALVADOR DE 2001 A 2008**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade Salvador, como requisito para obtenção do título de Mestre.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Fernando Pedrão

SALVADOR
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS
Universidade Salvador, Laureate Internacional Universities)

Santana, Helena Francisca Ribeiro de Araujo

Atuação internacional de Salvador [manuscrito]: uma análise crítica das ações internacionais da Prefeitura de Salvador de 2001 a 2008. Helena Francisca Ribeiro de Araújo Santana. – Salvador, 2010.

205 p. : il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Análise Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.
Orientador : Prof. Dr. Fernando Pedrão.

1. Federalismo. 2. Governos locais. 3. Relações internacionais. 4. Gestão Pública. I. Pedrão, Fernando, orient. II. Universidade Salvador – Unifacs. III. Título.

CDD:338.9

Deus,

A Minha Mãe

Therezinha

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a Deus, por todas as bênçãos e por me prover de muita força e fé para acreditar e lutar por mais uma importante conquista para meu desenvolvimento e crescimento pessoal;

Aos meus pais e irmã, sobretudo à minha mãe, pelo apoio inestimável e incansável, que tornou possível a realização desse trabalho.

Ao Meu Esposo e filhos, por representarem o maior incentivo para minha busca diária de ser um ser humano melhor e de retribuir à vida em trabalho e dedicação por essa benção (minha família);

À Jô Santos e Joana Farias pela amizade e apoio ao cuidar amorosamente dos Tesouros da minha vida, nesses dias intensos;

Aos nobres e caros amigos: André Peixinho, Deíse Nobre, e Maria de Lourdes Santos França pelo grande incentivo e pelas sábias orientações quando este projeto parecia tão difícil e tão distante...

Ao Meu Orientador, Prof. Dr. Fernando Pedrão, de larga experiência internacional, tendo atuado como servidor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros, por sua paciência e tolerância com minhas limitações ante sua vasta e consistente bagagem intelectual e por me incentivar a continuar trilhando os caminhos do saber;

Ao Prof. Dr. Alcides Caldas, Coordenador do Programada Strictu Senso de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador, pela atenção durante o transcorrer do curso, sobretudo na etapa final, carregada de tensão e exaustão;

Ao Amigo, Secretário do Ministério das Relações Exteriores, André Misi, por ter sido instrumento para meu ingresso na área acadêmica, primeiro a incentivar minha busca por esse título;

Ao Amigo, Prof. Dr. Edson Tomaz de Aquino, Coordenador do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Lusíada, pelas orientações iniciais e incentivo para o enfrentamento desse desafio, ainda na fase do processo seletivo para o Mestrado;

A Profa. Dra. Sônia Cavalcanti (*in memoriam*) pelo incentivo, amizade e por sempre ter se mostrado solidária e disposta a contribuir comigo nessa jornada;

Ao Amigo Prof. Dr. Fábio Guedes, Professor Adjunto da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), pelas orientações iniciais e por representar um grande incentivo nesta busca dado seu exemplo de dedicação e comprometimento com o saber e com o instruir;

Aos alunos e colegas do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Jorge Amado, pelas contribuições e discussões em torno desse tema que, a cada novo encontro, ampliava as possibilidades de compreensão;

Às colaboradoras Márcia Stradmann, Lucy Chastinet e Gilsa Costa pela simpatia habitual e pela capacidade de transmitir serenidade e confiança diante dos processos burocráticos da Universidade, adotando uma postura profissional regada de empatia e boa vontade;

À amiga e colega Leide Franco, Mestranda em Desenvolvimento Regional e Mestra diante da própria vida, pela parceria e amizade nos momentos de crise;

Às professoras Íris Caldas e Ana Fortunato pelas orientações metodológicas e banhadas de paciência;

Aos companheiros da Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Salvador, Ana Cláudia Cotias, Félix Muniz, Guilherme Elias, José Caetano, Lucas Souza, Marcelo Rocha, Soraya Pessino, Synara Oliveira, Telles Gondim, pelo apoio, pelos diálogos

enriquecedores em torno da atuação internacional em Salvador e pela manifestação de incentivo para realização deste trabalho;

A Robertson Fiori, Chefe de Gabinete da Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Salvador, pela colaboração fundamental a essa pesquisa, facilitando o acesso às informações e aos dados gerenciais da SECRI - Relações Internacionais;

Aos companheiros do Grupo de Pesquisa em Relações Políticas e Econômicas Internacionais da Universidade Salvador – UNIFACS, cuja convivência tem despertado em mim maior interesse pelo estudo, pesquisa e extensão, sobretudo na área do desenvolvimento regional;

Aos colegas e amigos do Instituto de Pesquisa Social – IPS, notadamente a Matheus Souza, responsável por parte significativa da coleta de dados desse trabalho, sem o qual o sonho poderia rapidamente se tornar um pesadelo;

A Elci Santana de Oliveira e Mércia Santos Silva e Silva, administradoras da Biblioteca de Diários Oficiais da Prefeitura Municipal de Salvador, que com grande simpatia nos acolheu para o levantamento e a coleta de dados da pesquisa;

Ao Mestre e amigo, Professor Leonel Leal Neto, Chefe de Gabinete do Prefeito, Coordenador do FONARI – Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais e Professor do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Jorge Amado, pela co-orientação e por representar um estímulo para que eu siga atuando no ramo das relações internacionais em Salvador.

Agradecimento especial a uma pessoa muito querida e admirada que incentivou minha opção pelas Relações Internacionais quando o momento sobre meu futuro profissional era de grande incerteza.

A cada um dos que aqui foram citados e a tantos outros colegas, amigos e colaboradores anônimos que contribuíram para essa conquista, meu mais profundo “Muito Obrigada!”
Obrigada Jesus!!!

“Agora que estamos descobrindo o sentido de nossa presença no planeta, pode-se dizer que uma história universal verdadeiramente humana está, finalmente começando. A mesma materialidade, atualmente utilizada para construir um mundo confuso e perverso, pode vir a ser uma condição da construção de um mundo mais humano. Basta que se completem as duas grandes mutações ora em gestação: a mutação tecnológica e a mutação filosófica da espécie humana”.

Milton Santos

RESUMO

O trabalho apresentado representa um esforço no sentido de compreender o fenômeno contemporâneo da busca de uma ação internacional autônoma por parte dos governos locais, entes não-centrais do sistema federalista, com destaque para o caso de Salvador no período de 2001 a 2008. A análise contempla um estudo comparativo entre as ações internacionais adotadas na segunda gestão do Governo Imbassahy (2001-2004) e a primeira gestão do Governo João Henrique (2005-2008), apontando as diferenças entre as duas gestões, sobretudo em decorrência da criação da SECRI - Relações Internacionais, ente organizacional administrativo da Prefeitura de Salvador para as relações internacionais (2005). Nesse sentido, discutimos, numa perspectiva crítica, o papel da participação das cidades no cenário internacional, as motivações que impulsionam essa atuação internacional e as implicações decorrentes dessa atuação, sobretudo para a cidade de Salvador. Também refletimos sobre as condições de ordem técnica, política, econômica, social e legal que envolvem essa ação internacional. Apresentamos possibilidades para governos locais com atuação internacional que extrapolam o tratamento dado, quase que exclusivamente por grande parte da literatura, em torno do tema às questões relativas ao comércio exterior e às negociações internacionais. Tentamos resgatar o contexto histórico da atuação internacional de Salvador e destacar aspectos da situação política e econômica recente que motivaram a intensificação de sua atuação internacional por meio da institucionalização da área internacional em 2005 através da SECRI – Relações Internacionais. Compreender o pano de fundo ideológico dessa prática, as motivações que giram em torno dessa institucionalização e a mudança de SECRI – Relações Internacionais para Assessoria de Relações Internacionais configuram o objeto do estudo ora proposto.

Palavras-chave: Federalismo. Governos Locais. Relações Internacionais. Gestão Pública. Gestão de Cidades. Relações Internacionais de Salvador.

ABSTRACT

This work represents an additional effort toward understanding the contemporaneous phenomenon of the search for an autonomous international action undertaken by local governments, non-central entities of the federalist system, emphasizing the case of Salvador during the period ranging from 2001 to 2008. The analysis carries out a comparative study of the international actions assumed during Mayor Imbassahy's second term (2001-2004) and Mayor João Henrique's first term (2005-2008), pointing out differences between those terms, specifically due to the creation of SECRI – International Relations, which is an administrative-organizational agency of the Salvador City Hall for the international relations (2005). In this sense, it is discussed, within a critical perspective, the role played by the participation of cities in the international scene, the motivations that guide them towards being internationally active and the implications that stem from these actions, specifically for the city of Salvador. Furthermore, technical, political, economic, social and legal aspects of this sort of international action are also discussed. Some possibilities within the practice of the internationalization of local governments which go beyond the nearly exclusive focus of the academic literature on foreign trade and international negotiations are presented. There is an attempt to rescue the historical context of the international actions carried out by Salvador and to highlight aspects of the political and economical recent situation that have motivated the intensification of its international acting through the institutionalization of its international department in 2005 through SECRI – International Relations. Understanding the ideological background of this practice and the motivations involved in its institutionalization process, its change from SECRI – International Relations to International Relations Advisory Department make up the object of study hereby proposed.

Key-words: Federalism. Local Governments. International Relations. Public Administration. City Management. Salvador International Relations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Concepção das estruturas históricas de Cox.....	53
Figura 2	Método das estruturas históricas.....	54
Quadro 1	Objetivos x Modalidade da Atuação (tradução livre).....	102
Quadro 2	Volume de Ações Internacionais Empreendidas - Gestão 2001-2004.....	136
Quadro 3	Quantidade de Parceiros na Prefeitura - Gestão 2001-2004.....	137
Quadro 4	Quantidade de Parceiros Internacionais - Organizações Internacionais - Gestão 2001-2004.....	138
Quadro 5	Quantidade de Parceiros Internacionais - Agências de Cooperação Internacional - Gestão 2001-2004.....	138
Quadro 6	Quantidade de Parceiros Internacionais - Governos Locais de Outros Países - Gestão 2001-2004.....	140
Quadro 7	Quantidade de Parceiros Internacionais - Fundações / Organizações Não Governamentais Internacionais - Gestão 2001-2004.....	141
Quadro 8	Quantidade de Parceiros Internacionais - Empresas ou Grupos Privados com Fins Lucrativos - Gestão 2001-2004.....	141
Figura 3	Iceberg x Gestão Pública.....	150
Quadro 9	Volume de Ações Internacionais Empreendidas - Gestão 2005-2008.....	155
Quadro 10	Quantidade de Parceiros na Prefeitura - Gestão 2005-2008.....	156
Quadro 11	Quantidade de Parceiros Internacionais - Organizações Internacionais - Gestão 2005-2008.....	157
Quadro 12	Quantidade de Parceiros Internacionais - Agências de Cooperação Internacional - Gestão 2005-2008.....	158
Quadro 13	Quantidade de Parceiros Internacionais - Governos Locais de Outros Países - Gestão 2005-2008.....	158
Quadro 14	Quantidade de Parceiros Internacionais - Fundações / Organizações Não Governamentais Internacionais - Gestão 2005-2008.....	159
Quadro 15	Quantidade de Parceiros Internacionais - Empresas ou Grupos Privados com Fins Lucrativos - Gestão 2005-2008.....	159
Quadro 16	Quantidade de Parceiros Internacionais - Redes de Cidades - Gestão 2005 -2008.....	160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AFEPA	Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares
APEX	Agência de Promoção de Exportações e Investimento
ARF	Assessoria de Relações Federativas
ARI	Assessoria de Relações Internacionais
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CIDA	Agência Canadense de Cooperação para o Desenvolvimento
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DFID	Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido
DIP	Direito Internacional Público
DOM	Diário Oficial do Município
ECO 92	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FIB	Faculdades Integradas da Bahia
FLACMA	Federação Latino-Americana de Municípios
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
GTZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
Habitat II	Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
ICS	Programa Iniciativa de Cidades Sustentáveis
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IPAC	Instituto do Patrimônio Artístico Cultural da Bahia
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

JICA	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
ODM's	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
OING	Organizações Internacionais Não Governamentais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG's	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PPA	Plano Plurianual do Município
PT	Partido dos Trabalhadores
SAF	Sub-chefia de Assuntos Federativos da Presidência da República
SECRI	Gabinete do Secretário Extraordinário de Relações Internacionais
SEDHAM	Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente
SECULT	Secretaria de Cultura e Educação
SEGOV	Secretaria Municipal de Governo
UCCLA	União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa
UNACLA	Comitê Consultivo das Autoridades Locais das Nações Unidas
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNV	Programa de Voluntários das Nações Unidas
UPB	União dos Municípios da Bahia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS.....	28
2.1	REALISMO E NEOREALISMO.....	31
2.2	LIBERALISMO, NEOLIBERALISMO E INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA.....	35
2.3	MARXISMO E TEORIA DA DEPENDÊNCIA.....	39
2.4	TEORIA CRÍTICA.....	43
2.4.1	A Escola de Frankfurt.....	45
2.4.2	Contribuições de Horkheimer.....	46
2.4.3	Contribuições de Habermas.....	50
2.4.4	Contribuições de Robert Cox.....	51
2.4.5	Contribuições de Linklater.....	56
3	ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS: CONCEITO E CONTEXTO.....	60
3.1	GOVERNOS LOCAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONCEITOS E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	61
3.2	A EMERGÊNCIA DAS CIDADES ENQUANTO ATORES DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	66
3.3	O LUGAR DAS CIDADES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	69
3.4	CONTEXTO HISTÓRICO DA RECENTE ATUAÇÃO EXTERNA DE GOVERNOS LOCAIS.....	74
3.4.1	A globalização.....	76
3.4.2	As conferências da ONU.....	78
3.4.3	Os processos de integração regional.....	80
3.4.4	O fenômeno da urbanização.....	82

3.4.5	Descentralização Político-Administrativa e Mudança do Modelo de Desenvolvimento.....	84
3.5	A (RE) INSERÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	88
4	POSSIBILIDADES PARA GOVERNOS LOCAIS COM ATUAÇÃO INTERNACIONAL.....	92
4.1	O FEDERALISMO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUTONOMIA DAS UNIDADES SUBNACIONAIS PARA A PRÁTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	92
4.2	ESTRUTURAS DE APOIO À INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS.....	98
4.3	POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL PARA GOVERNOS LOCAIS.....	100
4.3.1	Requisitos à institucionalização da atuação internacional de Governos Locais.....	108
4.3.2	Modalidades de Atuação Internacional para os Governos Locais.....	109
4.3.2.1	Cooperação Técnica e Financeira Internacional.....	110
4.3.2.2	Marketing de Cidades.....	109
4.3.2.3	Relações Institucionais.....	111
5	A INTERNACIONALIDADE DE SALVADOR: UM RESGATE HISTÓRICO.....	113
5.1	ASPECTOS DO (SUB) DESENVOLVIMENTO DA BAHIA.....	116
5.2	PRINCIPAIS INICIATIVAS E AÇÕES INTERNACIONAIS DO GOVERNO DA BAHIA - SÉCULO XX.....	120
6	PROCESSO RECENTE DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA PREFEITURA DE SALVADOR (2001 – 2008) E ASPECTOS DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	125
6.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE ASPECTOS SÓCIOECONÔMICOS DE	

	SALVADOR.....	125
6.2	ASPECTOS LEGAIS E NORMATIVOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE SALVADOR 2001-2004.....	128
6.3	PANORAMA DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA DE SALVADOR DE 2001 - 2004.....	135
6.3.1	Análise das Variáveis Identificadas nas Ações Internacionais (2001-2004).....	136
6.3.1.1	Volume de Ações Internacionais Empreendidas.....	136
6.3.1.2	Quantidade de Parceiros na Prefeitura.....	137
6.3.1.3	Quantidade de Parceiros Internacionais envolvidos nas Ações Empreendidas	138
6.4	A CRIAÇÃO DA SECRI-RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR.....	143
6.5	PANORAMA DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR ENTRE 2005-2008.....	147
6.5.1	Implicações da atuação da SECRI – Relações Internacionais.....	152
6.5.2	Análise das Variáveis Identificadas nas Ações Internacionais (2005-2008).....	154
6.5.2.1	Volume de Ações Internacionais Empreendidas.....	155
6.5.2.2	Quantidade de Parceiros na Prefeitura.....	156
6.5.2.3	Quantidade de Parceiros Internacionais envolvidos nas Ações Empreendidas	157
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
	REFERÊNCIAS.....	174
	APÊNDICES.....	181
	ANEXOS.....	203

1 INTRODUÇÃO

A questão do protagonismo das cidades nas relações internacionais tem sido objeto de discussões, estudo e investigação no campo das ciências sociais, sobretudo a partir da última década do século passado. O acelerado fenômeno da urbanização, as transformações e avanços das tecnologias da informação, da comunicação e dos transportes em massa, a ampliação e o aprofundamento dos processos de integração regional são alguns dos fatores que respondem pelas interrelações crescentes entre o espaço local e os fluxos internacionais e que justificam a participação mais ativa das cidades em seus relacionamentos internacionais.

A esse fenômeno crescente de participação das cidades em relações internacionais dão-se ainda os nomes de diplomacia federativa, paradiplomacia ou, mais recentemente, internacionalismo municipal, conforme assevera Rodrigues (2009, p. 35):

Prefeitos e intendentes participam de eventos globais de cidades. Secretários e assessores de relações internacionais de municípios discutem e acertam agendas de cooperação regional e hemisférica. Técnicos municipais integram delegações oficiais – ou atuam diretamente – em conferências do sistema da ONU. Reuniões bilaterais e acordos de cidades – irmãs ou de cooperação técnica intermunicipal proliferam, entre recepções e viagens. Essa é a realidade, hoje, da paradiplomacia dos poderes locais, que se traduz num vigoroso movimento de internacionalismo municipal.

Saraiva (2006, p. 430) chama a atenção para a introdução de um certo “federalismo social”, em torno do qual a autoridade política descentralizada atua mais próxima às realidades e interesses socialmente constituídos.” Essa nova dimensão, que emerge na base das transformações ocorridas nos planos mais locais da vida federativa, tem impregnado de forma positiva a gestão do Estado (SARAIVA, 2006). Isso porque surge a possibilidade de se tratarem de forma integrada e complementar as demandas locais por todos os entes da divisão administrativa da esfera federalista.

A década de 90 impulsionou a prática das relações internacionais em governos não-centrais, ou subnacionais em alguns países (inclusive no Brasil) quando acontecimentos internacionais passaram a interferir no dia-a-dia das populações, modificando a paisagem das cidades. Dentre esses destacamos: o Fim da Guerra Fria e a dissolução da ex-URSS; Conferências das Nações Unidas e Movimentos Sociais em torno das preocupações com os Direitos Humanos e

com o Aquecimento Global; Globalização da Economia e a emergência de novos polos de poder econômico e tecnológico; Formação de Blocos Econômicos; Revolução das Tecnologias de Informação e Comunicação, Migrações Internacionais, Tráfico Internacional de Pessoas, Narcotráfico, etc. As fronteiras tornaram-se tênues e frágeis ante o intenso fluxo de pessoas, bens e serviços. O conceito westphaliano de soberania¹ passa a ser questionado.

Por exemplo, diante desse intenso fluxo de pessoas, as cidades, por vezes, se vêem diante da presença de novos vírus, bactérias transmutadas, novas doenças, portanto vulneráveis ao risco de epidemias e pandemias que geram uma sobrecarga nos serviços públicos de saúde, já insuficientes para as demandas corriqueiras. Os chamados fluxos transnacionais perturbadores (tráfico de pessoas, de armas e de drogas), de um modo geral, desafiam a ordem e o bem estar das cidades e de suas populações. Por fim, citamos os fluxos econômicos e financeiros internacionais que geram impactos diretos sobre o emprego, a produção e comercialização da indústria local, alterando sobremaneira a estrutura econômica e financeira nas cidades.

Ao lado dessas transformações, o fim de regimes militares em países da Europa e da América do Sul deu início a um processo de redemocratização, de descentralização políticoadministrativa e de mudança de modelo econômico para o modelo neoliberal.

Nesse sentido, destaca-se o processo de globalização sob dominação da globalização econômica e financeira que se deu de maneira extremamente desigual na distribuição de seus frutos, seja do ponto de vista econômico ou social. Sobretudo em países como o Brasil, o Estado nacional teve seu papel ainda mais diminuído e “se inseriu no processo de globalização dos anos 90 de maneira subordinada e sem projeto nacional” (MATTOSO, 2001).

Os acontecimentos supracitados, somados à crise do Estado, acarretaram mudanças no dia-a-dia das cidades que, via de regra, é onde se dão os desdobramentos da vida social, política e econômica de seus cidadãos.

¹ Por soberania na ordem internacional entende-se o caráter de um Estado que não está submetido a nenhuma outra autoridade.

Referindo ao caso brasileiro no tocante a essas mudanças, Mattoso (2001, p. 114) afirma que:

[...] dada uma política econômica baseada em aberturas comercial e financeira indiscriminadas e na sobrevalorização cambial, desprezou-se a constituição de políticas industriais, de comércio exterior, agrícolas e de emprego. Essas, transformadas em anátema durante os anos 90, terminaram por redundar em uma acentuada desestruturação da esfera produtiva, em um crescimento econômico pífio e na quase estagnação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. As conseqüências sociais foram significativas, com a elevação do desemprego, da precariedade das condições e relações de trabalho, da pobreza e com transformações das grandes cidades no lócus privilegiado das extraordinárias desigualdades estruturais nacionais.

Foi assim que os centros urbanos atraíram e atraem um número crescente de pessoas, sobretudo as mais pobres que buscam não apenas serviços especializados de saúde, mas também emprego, educação, lazer, enfim, buscam um lugar que seja capaz de lhes garantir segurança e melhor qualidade de vida. As cidades ou centros urbanos também atraíram e atraem empresas internacionais e o capital internacional dispostos a explorar os recursos físicos, humanos e naturais das cidades e a comercializar seus produtos e serviços para um numeroso mercado consumidor. Neste contexto da globalização econômica e financeira, as cidades passaram a disputar entre si, buscando melhorar sua posição competitiva em todos os sentidos, desde um ambiente favorável aos negócios, até a elaboração de todos os tipos de chamarizes para atrair o capital à cidade (HARVEY, 2005).

Nesse sentido, é importante considerar a forma com a qual a urbanização se forma e se desenvolve no âmbito de uma cidade e, especificamente, o modo como acontece numa cidade de grande porte, conforme elucida Pedrão (1998, p. 44):

Na análise urbana há um questionamento obrigatório, relativo ao modo como a urbanização se forma e desenvolve no âmbito de uma cidade; e especificamente, relativo ao modo como acontece numa cidade de grande porte, em que a concentração de equipamento mostra, sempre, uma notável defasagem com relação à concentração de população. [...] Nesse sentido, a experiência de Salvador é reveladora em dois aspectos, de que a maioria de sua população não tem renda suficiente para pagar pelos serviços básicos que se consideram inerentes à cidadania; e que as receitas municipais são sempre muito inferiores às despesas mínimas necessárias para atender à prestação desses serviços.

Vê-se aí uma situação circular e complexa ante a experiência de urbanização de Salvador, terceira maior cidade do país em população e a cidade com maior crescimento populacional do Brasil. A população não dispõe de renda para atender às suas necessidades básicas e mais imediatas em termos de exercício pleno da cidadania (habitação, saneamento básico, alimentação, saúde, educação) e o governo local (município) não dispõe de recursos suficientes para garantir o atendimento satisfatório desses serviços. Quanto menor a renda de

uma parcela maior da população, mais caros se tornam os produtos e serviços, aprofundam-se as diferenças sociais e aumenta a dificuldade do governo em suprir essas necessidades.

Pedrão (1998, p. 44) explica ainda que a urbanização é conduzida por forças que operam no âmbito da cidade, mas que, muitas vezes, são fruto de movimentos internacionalmente gestados:

A urbanização é conduzida por forças que operam no âmbito da cidade, mas que não necessariamente envolvem todos os moradores da cidade. De fato, são forças que mobilizam recursos humanos e técnicas em torno de propostas de produção, atingindo uma pluralidade de configurações de mercado, desde a referência mais simples, que é a concentração humana, até referências mais complexas, que são as de concentrações locais de movimentos internacionalmente gestados. A presença de centros de pesquisa, tanto como da sede de empresas multinacionais, agrega um componente qualitativo, que se revela descontínuo com relação aos componentes habitualmente encontrados em um mesmo grupo de tamanho de cidades.

Contemporaneamente, diante da crescente inter-relação entre o local e os fluxos internacionais que desafiam a ordem e o bem estar das cidades e de suas populações, os governos locais têm sido impulsionados pela necessidade de se posicionarem estrategicamente em seus relacionamentos internacionais, sobretudo no sentido de combater a pobreza, a exclusão social, a degradação ambiental e a violência urbana com seus efeitos nefastos.

As cidades estão inseridas num contexto regional e, portanto, “o papel regional das cidades é parte essencial de seu desempenho interno como cidade. É sempre o resultado de uma troca de influências que se transmite e que se recebem” (PEDRÃO, 1998, p. 57).

Salvador, enquanto capital do estado da Bahia e primeira capital do país por cerca de 200 anos, teve e tem um papel regional de destaque, alternando momentos de prosperidade e de estagnação. Segundo Spínola (2009, p. 37), o declínio do estado da Bahia “inicia-se com a transferência do Governo Geral de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763, perdendo Salvador a condição de capital política do país e todos os ganhos inerentes a essa condição”.

Salvador, primeira capital do Brasil, foi palco da abertura dos portos às nações amigas em 1808, episódio que marca a abertura de mercados e, portanto, marca oficialmente as relações de comércio exterior do Brasil. Desde o início da colonização brasileira até 1763, quando a

capital do Brasil é transferida para o Rio de Janeiro, Salvador participa das relações internacionais do Brasil, sobretudo no tocante às relações comerciais, intermediando as relações entre o Brasil e a Europa.

A condição de capital do Brasil por cerca de 200 anos conferiu a Salvador a qualidade internacional, ou seja, uma cidade que desde a sua fundação possui um certo grau de internacionalidade. Em seus quatrocentos e sessenta anos de história, interesses econômicos, políticos e comerciais moveram Salvador em direção aos relacionamentos internacionais de forma autônoma e, ao mesmo tempo, atenta às diretrizes da política externa brasileira. Neste sentido, Pedrão (1998, p. 19) afirma que “desde o início, Salvador tem sido uma cidade sede de relacionamentos internacionais que se realizaram em concomitância e com independência, dos caminhos seguidos pelas demais partes do país”.

O que justifica a institucionalização das ações internacionais de governos locais? Por que algumas cidades têm intensificado, nos últimos anos, sua atuação internacional? O que essa atuação representa para a cidade e para sua população? É lícito às cidades esse tipo de prática? Quais são as implicações decorrentes dessa prática junto ao Governo Central? Esses são alguns dos questionamentos que ocorrem quando se discute o tema da participação de cidades ou de governos locais em relações internacionais.

Este trabalho busca analisar as principais ações internacionais da Prefeitura Municipal de Salvador no período de 2001 a 2008, perpassando por duas gestões administrativas: a segunda gestão do governo Imbassahy e a primeira gestão do governo João Henrique. A escolha do período deve-se às seguintes razões: 1) a criação de um ente organizacional administrativo para a condução das Relações Internacionais de Salvador no âmbito da Prefeitura Municipal de Salvador, no início da Gestão do Prefeito João Henrique, a chamada SECRI - Relações Internacionais; 2) a criação do Conselho Municipal de Relações Internacionais em 2004, no final da segunda gestão do Prefeito Antônio Imbassahy; 3) o interesse em compreender a condução dos relacionamentos internacionais da Prefeitura de Salvador e as ações dela decorrentes que culminaram com a criação do Conselho Municipal de Relações Internacionais e com a criação da SECRI – Relações Internacionais.

O objeto de estudo do presente trabalho é a SECRI – Relações Internacionais, ente organizacional da gestão municipal para as relações internacionais da Prefeitura Municipal de

Salvador de 2005 a 2008. O estudo analisa, contudo, a condução e os desdobramentos das principais ações internacionais do segundo mandato do Governo Imbassahy, que antecede à criação da SECRI e que cria, em dezembro de 2004, o Conselho Municipal de Relações Internacionais.

Algumas são as razões que motivaram a realização dessa pesquisa. Em primeiro lugar, por se tratar de um tema emergente na análise urbana e relevante para a compreensão do papel contemporâneo dos governos locais. Segundo, pela oportunidade facilitada de acesso às informações e aos documentos disponíveis na condição de membro da equipe da Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura de Salvador. Terceiro, pela vontade de compreender a trajetória percorrida pela gestão municipal em Salvador na área internacional, suas implicações e desdobramentos, particularmente entre os anos de 2001 e 2008.

A pesquisa gira em torno do seguinte problema: **a criação da SECRI – Relações Internacionais na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador garantiu o fortalecimento da institucionalização das relações internacionais, potencializando as ações internacionais da Prefeitura?**

Busca-se ainda, investigar as razões que levaram à criação da SECRI – Relações Internacionais e os meios pelos quais a cidade de Salvador buscou essa atuação internacional entre 2005 e 2008.

Em se tratando de uma cidade com grandes proporções de desigualdade na distribuição de renda, onde cerca de 80% da população é pobre e carece de serviços básicos, cerca de 70% reside em habitações irregulares e em áreas de risco, que benefícios essa prática contemporânea de gestão pública pode trazer para a administração municipal e para sua população?

Por outro lado, como é possível uma cidade que convive com uma forte herança do coronelismo e do paternalismo nas relações políticas e sociais, e é considerada ainda excessivamente provinciana, desenvolver satisfatoriamente seus relacionamentos internacionais de forma democrática? Quais fatores se pode identificar como responsáveis pelo êxito ou pelo fracasso de ações empreendidas?

Na tentativa de encontrar respostas para essas questões, buscou-se analisar a atuação internacional da Prefeitura Municipal de Salvador no período de 2001 a 2008, em termos quantitativos e qualitativos. Analisamos ainda as leis municipais, decretos e regimentos de órgãos da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador desse período que fazem referência às ações internacionais e a sua institucionalização no âmbito da gestão municipal.

Parte-se da seguinte hipótese: a criação da SECRI - Relações Internacionais em 2005 na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) garantiu o fortalecimento da institucionalização das relações internacionais, pois: 1) a competência da promoção das relações internacionais do município foi prevista em decreto municipal; 2) o volume de ações internacionais realizadas com o apoio de parceiros internacionais apresenta-se muito superior ao volume de ações dessa natureza realizadas na gestão anterior; 3) a quantidade de órgãos da administração direta e indireta da PMS bem como o nível de envolvimento desses órgãos nas ações internacionais foi superior ao observado na gestão anterior.; 4) o número de parceiros internacionais das ações internacionais da Prefeitura nesse período foi superior ao da gestão anterior; por fim, 5) a prática de atuação internacional adotada pela SECRI está de acordo com as práticas consideradas convencionais pelos organismos nacionais e internacionais de apoio à internacionalização de governos locais.

A pesquisa contempla as seguintes variáveis: o volume de ações empreendidas; o número de parceiros das ações internacionais na Prefeitura Municipal de Salvador (órgãos da administração direta e indireta); o nível de envolvimento dessas estruturas nessas ações; o número de parceiros internacionais e as práticas convencionais de internacionalização implementadas.

Este estudo buscou associar aspectos qualitativos e quantitativos, numa tentativa de desvelar o objeto por meio de um processo de reflexão crítica. Neste caso, a escolha por este tipo de abordagem justifica-se pelo fato da natureza do objeto de estudo desta investigação permitir diferentes percepções ou entendimentos, abrindo espaço para interpretações igualmente diversas. Por outro lado, a pesquisa busca o teste das hipóteses levantadas por meio de variáveis perfeitamente quantificáveis.

Para sustentação teórica do trabalho, a metodologia aplicada foi a pesquisa exploratória com o objetivo de proporcionar uma visão geral, aproximando o leitor do tema proposto. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica e documental, apoiada em livros, revistas, periódicos, artigos científicos, dicionários e impressos diversos, que buscaram dar fundamentação científica ao tema proposto.

Foi feito ainda um levantamento de dados em que se analisaram Diários Oficiais do Município e Relatórios de Atividades, além de outros documentos gerenciais e informativos da SECRI - Relações Internacionais.

A federalização das Relações Internacionais, o municipalismo internacional ou ainda a atuação internacional de Governos ou Autoridades Locais são temas relativamente novos na academia. Foi mais ou menos no final do século passado e início deste século que surgiu a primeira tese de doutorado sobre este tema no Instituto Rio Branco, com o Secretário Antenor Bógea, cujo texto não foi disponibilizado, a distância, pelo Itamaraty. Para o desenvolvimento deste trabalho, buscamos autores com larga produção e experiência no tema proposto, a exemplo de Gilberto Rodrigues; José Flávio Sombra Saraiva; Saskia Sassen; Manoel Castells, além de manuais da Confederação Nacional dos Municípios e do Observatório da Cooperação Descentralizada União Européia / América Latina. Buscamos ainda autores mais inclinados à perspectiva crítica, como David Harvey e Fernando Pedrão.

Para análise das ações internacionais da segunda gestão do Governo Imbassahy (2001-2004), foram consultados os Diários Oficiais do Município e pesquisados todos os diários do período em questão e coletadas as notícias relacionadas a alguma ação internacional no período. Consideramos para o estudo ora proposto, apenas as notícias pertinentes à estrutura da gestão, ou seja, poder executivo: Gabinete do Prefeito mais os órgãos da administração direta ou indireta da PMS. Buscamos ainda analisar leis e decretos municipais que criaram e/ou modificaram a estrutura organizacional da Prefeitura, no sentido de identificar o órgão da gestão responsável pela condução das relações internacionais, de 1997, quando assumiu a gestão municipal (primeiro mandato) a 2001 (início do segundo mandato).

Para a análise das ações internacionais da primeira gestão do Governo João Henrique (2005-2008), buscamos os Relatórios Gerenciais da SECRI - Relações Internacionais, cujas informações contemplavam as variáveis selecionadas para essa pesquisa. Buscamos ainda

analisar leis e decretos municipais que regulamentaram a criação e/ou modificação do ente organizacional da gestão dedicado às relações internacionais entre 2005, quando assumiu a gestão municipal (primeiro mandato) e 2009² (início do segundo mandato).

As informações relacionadas às variáveis selecionadas para testar as hipóteses levantadas neste trabalho foram organizadas, de forma resumida, em tabelas e estão disponíveis para consulta em material anexo. No corpo do texto, este material foi transcrito em forma de quadros comparativos em torno das variáveis quantitativas e qualitativas citadas anteriormente.

O referencial teórico adotado contempla uma análise pluriparadigmática preliminar, a partir das seguintes visões: Realismo, Neo-realismo, Liberalismo, Neoliberalismo, Interdependência Complexa, Marxismo, Teoria da Dependência e Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, adotada como a que mais se aproxima das nossas convicções e que será desenvolvida no primeiro capítulo desse trabalho.

Há que se considerar pelo menos três aspectos do estudo ora proposto. O primeiro diz respeito à fundamentação teórica relativa ao papel desempenhado pelas cidades nas relações internacionais, o que consiste em um grande desafio, uma vez que ainda é muito incipiente essa discussão no âmbito das escolas dedicadas ao estudo das Relações Internacionais. O segundo diz respeito à discussão prática, ou técnica, das relações internacionais de cidades (ou de governos locais) com destaque para o caso de Salvador, durante o período 2001-2008. O terceiro e último diz respeito a uma visão crítica acerca da busca pela institucionalização das relações internacionais que se tornou convencional em cidades no Brasil e em cidades de muitos países em desenvolvimento, com destaque para Salvador.

Busca-se compreender, portanto: 1) o papel contemporâneo desempenhado pelas cidades nas relações internacionais; 2) o contexto no qual cidades no mundo inteiro estão buscando uma articulação internacional autônoma; 3) o que essa prática significa e/ou o que representa para a cidade e sua população; 4) em que medida a criação da SECRI - Relações Internacionais intensificou as relações internacionais de Salvador; 5) em que medida os esforços em torno

² O período analisado compreende 2001 a 2008, contudo, como a SECRI é o objeto de estudo desse trabalho, analisamos a transição da condição de SECRI para Assessoria de Relações Internacionais (2009), questão que tangencia e complementa nossa análise.

dessa institucionalização contribuíram para o desenvolvimento da cidade, no curto e médio prazo; e 6) em que medida se justifica manter uma estrutura para cuidar das relações internacionais da Prefeitura de Salvador.

Para atingir esses objetivos, é importante, inicialmente, conhecer o significado da expressão “relações internacionais” e o papel contemporâneo desempenhado pelas cidades no sistema internacional. Para isso, recorreremos aos postulados do estudo dessa área do saber, inserida nas Ciências Sociais. Em seguida, cabe compreender a realidade contemporânea das cidades, cuja delimitação temporal consiste nas transformações acentuadas a partir da globalização econômica da segunda metade do século passado.

A estrutura da dissertação está assentada da seguinte forma: o primeiro capítulo fará uma abordagem do ponto de vista das teorias das relações internacionais numa tentativa de entender o pano de fundo da atuação internacional dos governos locais. Visitam-se às teorias clássicas das Relações Internacionais, começando pelo Realismo, passando pelo Neorealismo, Liberalismo, Neoliberalismo, Interdependência Complexa, Marxismo, Teoria da Dependência e chegando à Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, na qual se busca um maior detalhamento em torno das contribuições de Adorno e Horkheimer, Habermas, Cox e Linklater. Adotamos a Teoria Crítica como eixo teórico do trabalho em questão em virtude de sua proposta de (re)leitura da realidade observada e do discurso, ambos inclinados à manutenção da ordem (ou desordem) vigente e atentos aos interesses das classes dominantes. O estudo da Teoria Crítica nos levou a refletir sobre as motivações reais e as motivações aparentes (ou aquelas presentes nos discursos) acerca da institucionalização das relações internacionais na Prefeitura de Salvador (2005). Tal estudo nos levou a refletir ainda sobre quem são os beneficiários da atuação de Salvador nas relações internacionais. Este seria um projeto emancipatório com amplos benefícios à sociedade, especialmente à parcela mais pobre e excluída do processo produtivo, ou mais um mecanismo de ascensão, ampliação e manutenção de estruturas de poder?

O segundo capítulo busca aproximar o leitor do tema por meio de alguns conceitos e termos próprios da temática em questão, bem como por meio do contexto recente de atuação internacional de cidades, com destaque para os principais acontecimentos que motivaram fenômeno. Ainda nesse capítulo apresentamos um panorama desse fenômeno recente de atuação internacional das cidades brasileiras.

O terceiro capítulo trata das possibilidades para governos locais com atuação internacional. Abordamos aspectos referentes às implicações legais e institucionais da atuação internacional dos governos locais e possibilidades convencionais de internacionalismo de governos locais e ferramentas disponíveis para esse fim. Buscamos ainda aprofundar uma discussão iniciada no capítulo anterior sobre as razões que podem justificar a adoção de uma estratégia para inserção internacional por parte das autoridades locais (ou governo locais) e os caminhos que os especialistas apontam para consecução desse objetivo.

O quarto capítulo é dedicado à compreensão sobre a qualidade internacional de Salvador por meio de um resgate histórico sobre sua condição de capital do país por 200 anos e por meio de ações e iniciativas internacionais adotadas por gestores do estado da Bahia ao longo do século XX, o que reflete que a preocupação com a dimensão internacional por parte dos governos locais não consiste num fato novo e não é exclusividade dos gestores do século XXI.

Por fim, o quinto capítulo consiste na leitura e interpretação de dados coletados na pesquisa que buscam elucidar de que forma a condução das relações internacionais está contemplada na estrutura organizacional da Prefeitura de Salvador. Analisamos, de forma breve, alguns dados da realidade sócio-econômica de Salvador no sentido de servir como referência para a compreensão desse processo recente de atuação internacional da Prefeitura de Salvador. Analisamos ainda, um panorama das ações internacionais da gestão municipal entre 2001 e 2004 e da gestão municipal entre 2005 e 2008, no sentido de pontuar a evolução das relações internacionais e de sua institucionalização durante esse período.

Trata-se de um estudo exploratório, que não esgota em absoluto as inúmeras possibilidades de análise em torno do tema, dada a impossibilidade temporal e metodológica de aprofundar todas as questões relativas à prática das relações internacionais identificadas no período.

Pretendemos que a leitura deste trabalho permita uma compreensão mais ampla sobre a prática das relações internacionais por parte dos governos locais e contribua para despertar ainda mais o interesse pelas possibilidades de desenvolvimento local por meio das relações internacionais.

2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS

Toda a ciência está embebida de política. A crença na neutralidade do saber científico serve apenas para isolar os cientistas e técnicos da vida política e aliená-los do uso social que é feito do conhecimento que eles produzem.

(MAGNOLI, 1996)

O estudo das Relações Internacionais enquanto área autônoma do conhecimento é recente, data da primeira metade do século passado, 1919, na Inglaterra, motivado pela vontade popular de compreender as razões que levaram à Primeira Guerra Mundial³. A guerra deixou de ser um tema restrito aos militares e diplomatas porque suas consequências se espalharam entre os civis em proporções nunca antes observadas.

A expressão “relações internacionais” dá margem a um vasto campo de interpretações. Para melhor compreensão desse fenômeno, apresentamos aqui alguns conceitos desta expressão. Em seu sentido mais amplo, entende-se por relações internacionais os relacionamentos de ordem política, diplomática, econômica, comercial, financeira, cultural, social, religiosa, etc., entre dois ou mais entes governamentais ou não-governamentais que ultrapassem os limites de determinado território nacional. Ou ainda, na opinião de Seitenfus (2004, p. 2) como “o conjunto de contatos que se estabelecem através das fronteiras nacionais entre grupos socialmente organizados”. Em outras palavras, “o que caracteriza propriamente as relações internacionais é o fato de elas constituírem fluxos que atravessam as fronteiras.” (BRAILLARD, 1990 apud PEÇEQUILO, 2004, p. 18).

A nova área do conhecimento surgia a partir de uma visão multidisciplinar. Os eventos internacionais, dado seu caráter multifacetado, precisava contar com uma compreensão sistêmica e integrada de disciplinas e áreas já consolidadas enquanto ciência, tais como: Ciência Política, Direito, Economia, História, Geografia, Sociologia. Os estudiosos das Relações Internacionais acreditavam que isoladamente essas disciplinas não suportavam a explicação dos fenômenos internacionais ora em curso.

³ Essa é uma abordagem anglo-saxônica das relações internacionais, que data da primeira metade do século XX. Não é a única visão acerca desse campo do conhecimento, mas é a que prevalece até os dias atuais nas academias tradicionais que se dedicam ao estudo das Relações Internacionais.

A emergência dessa nova área do conhecimento, que só chegou à academia, no Brasil, na década de 70, pelo Instituto Rio Branco com a finalidade de formar profissionais para o Corpo Diplomático Brasileiro, ainda hoje é alvo de questionamentos quanto a sua validade científica. Qual seria o objeto de estudo dessa nova área? Que peculiaridades justificam sua autonomia diante das demais áreas do conhecimento das quais é formada?

Moreira (1999, p. 13) defende que “o problema da autonomia disciplinar das relações internacionais é um aspecto do problema da autonomia disciplinar da ciência política”, e explica:

Assim como esta se definiu na base de um fato social relevante que foi o *poder político soberano*, isto é, uma capacidade de obrigar que não tem igual na vida interna da comunidade, nem tem superior na vida externa, as relações internacionais ganharam autonomia na base do facto social conseqüente, isto é, que a *pluralidade de poderes políticos soberanos* implica relações de perfil específico, o qual encontrou uma primeira expressão no conceito recuperado de *estado de natureza*.

Ou seja, as relações internacionais se definiram a partir da consagração do Princípio da Soberania do Estado-Nação, com a Paz de Westfália em 1648, quando os Estados Soberanos passaram a se relacionar num ambiente anárquico, assim caracterizado pela ausência de um poder soberano que viesse regular esse relacionamento. Portanto, a lógica hobbesiana de Estado de Natureza desses atores, os Estados, passou a ser incorporada para a compreensão do funcionamento do sistema internacional de estados soberanos.

No tocante à autonomia das relações internacionais enquanto área do conhecimento, Moreira (1999, p. 17) acredita que “a crescente complexidade da vida internacional tornou, pois, inevitável a autonomia desta área de estudo, sobretudo depois da Primeira Guerra Mundial (1914-1918)”. Em outras palavras, os fenômenos sociais internacionais careciam de uma explicação ou de um maior entendimento tornando-se objeto de estudo e formando as peculiaridades de uma nova área do conhecimento.

Por sua vez, Castro (2005, p. 101) defende que “o estudo das Relações Internacionais adquiriu identidade própria com o desenvolvimento da Teoria das Relações Internacionais no século XX.” Ele considera que seu objeto de estudo é a “política internacional”. Ou seja, o fato de existir uma orientação metodológica e sistematizada para o estudo levou ao desenvolvimento de teorias específicas dessa área, e isso garantiu sua autonomia.

Por outro lado, Peçequilo (2004, p. 18) afirma que “pode-se sugerir que foi o crescimento e expansão de seu objeto de estudo, o internacional, que gerou a própria necessidade da disciplina Relações Internacionais”. Desta forma, propõe que a natureza do objeto foi que levou ao perfil particular da disciplina multidisciplinar.

Outra característica desse campo de estudo das relações internacionais é o fato de ser bastante amplo. A interdependência cada vez mais acentuada entre a realidade interna e a internacional faz do estudo das relações internacionais o mais vasto campo analítico de todas as ciências sociais e humanas (SEITENFUS, 2004).

Todas essas discussões permeiam a validade científica dessa área do saber. Em muitos aspectos não existe um consenso entre os pesquisadores e estudiosos. Por exemplo, não existe uma teoria geral das relações internacionais amplamente aceita pela comunidade acadêmica. Contudo, parece constituir consenso a necessidade de construção do objeto de estudos por meio da delimitação temática.

Nesse sentido, Huntzinger (1987, p. 11) assevera que “o campo de estudos é tão vasto e tão diferenciado que o analista, em vez de se perder na selva da vida internacional, irá delimitar o seu próprio objecto”.

Braillard (1990, p. 12), por sua vez, explica que “todo o conhecimento estrutura o real e implica, assim, uma certa construção do seu objecto, porque ele não opera sobre factos brutos, mas sobre factos escolhidos, percebidos, filtrados, ordenados através de estruturas cognitivas e de quadros conceptuais.”

Não pretendemos aqui detalhar nem aprofundar discussões ontológicas e epistemológicas⁴ das Relações Internacionais. Contudo, para melhor compreender o desenvolvimento dessa temática, há que se considerar essas características de seu campo de estudos bem como alguns marcos históricos relevantes.

⁴ De acordo com Sarfati (2005, p. 28) “em Relações Internacionais, a ontologia refere-se a como os atores constroem o mundo político e dão propósito a ele”. Trata-se da referência concreta de um discurso. “A epistemologia de uma teoria refere-se a como o conhecimento é construído, como ele é gerado”(SARFATI, 2005, p. 28).

O primeiro deles é o início do estudo pela academia, que data de 1919 na Inglaterra. A área do conhecimento definida como “Relações Internacionais” é a mais recente dentre as Ciências Sociais. Castro (2005, p. 99) esclarece que:

A primeira cátedra de Relações Internacionais foi criada em Aberystwyth, no país de Gales, em 1919. Outros centros desenvolveram-se em seguida na London School of Economics, em 1923, e na Universidade de Oxford, em 1930. Mas foi nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, que a disciplina realmente floresceu, a ponto de ficar conhecida como uma Ciência Social americana.

O segundo marco histórico é a celebração da Paz de Westfália, em 1648, que consolidou a territorialização da política por meio da formação do Estado-Nação, o princípio de Soberania e, por conseguinte, o sistema de estados. Somente a partir de então é que é possível referir-se a “relações internacionais”.

O terceiro corresponde ao fato de se atribuir a Tucídides, autor que narra a história da Guerra do Peloponeso (431 a.C. a 404 a.C.), conflito ocorrido entre Atenas e Esparta, o primeiro autor a tratar de um assunto central ao estudo das relações internacionais.

O estudo das relações internacionais, portanto, remonta à antiguidade clássica, embora seu marco histórico do ponto de vista conceitual seja a formação do Estado, em 1648 com a celebração da Paz de Westfália. Autores como Tucídides, Maquiavel, Hobbes, Rousseau, Kant, Grotius, dentre outros, embora não tenham se dedicado ao estudo das relações internacionais e sejam autores centrais de outras ciências humanas e sociais, são considerados precursores intelectuais do estudo das Relações Internacionais.

Neste capítulo, revisitamos os paradigmas clássicos das Relações Internacionais, buscando dialogar com eles na tentativa de compreender se podem e como podem elucidar as relações internacionais dos governos locais.

2.1 REALISMO E NEOREALISMO

O Realismo considera o mundo como ele é e não como deveria ser. Para tanto, baseia-se no caráter anárquico do sistema internacional, visto que é composto por unidades autônomas e

soberanas desprovidas de lei que lhe sejam superiores. Trata-se de uma teoria positivista que busca adaptar os postulados das ciências naturais às ciências sociais numa tentativa de provar a regularidade e a previsibilidade dos acontecimentos internacionais estudados.

A perspectiva realista é a corrente teórica mais antiga das relações internacionais. O realismo prevê o caráter essencialmente anárquico das relações internacionais. As relações entre Estados são relações políticas norteadas por interesses em termos de poder. O poder, portanto, é a essência da política. O força é um instrumento legítimo para se atingir a paz.

O episódio mais antigo de que se tem notícia e que constituiu objeto de estudo das relações internacionais foi a Guerra do Peloponeso, contada por Tucídides. Ele analisou o comportamento das cidades-estado gregas, Esparta e Atenas, que se digladiavam disputando o poder.

O estudo realizado por Tucídides representa uma importante contribuição para o estudo das relações internacionais e para o estudo ora proposto. Ele não se restringe ao relato da guerra, pelo contrário, avança quando se interroga sobre “as razões que levaram as duas cidades a combater tão duramente uma contra a outra quando poderiam ter vivido em paz, lado a lado, usufruindo dos poderes respectivos.” (HUNZINGER, 1987, p. 17).

Ele encontra a explicação da guerra no imperialismo de Atenas e argumenta que a guerra é resultante do excesso de poder. Huntzinger (1987, p. 18) explica o esboço do raciocínio de Tucídides:

Quanto mais poderosa for uma cidade, maior será a ambição e o desejo de conquista. O poderio de Atenas torna-a cada vez mais ávida de estender o seu império sobre tudo o que a rodeia, do que, aliás, não tem qualquer necessidade. Mas, ao mesmo tempo, as outras cidades temem um pouco mais o novo poder de Atenas e colocam-se em posição de defesa. O ciclo conflitual é então iniciado pela dialética da ambição devoradora do mais poderoso e do medo cada vez maior dos vizinhos. Uma grande cidade está condenada a agir do mesmo modo para manter a sua credibilidade.

Nesse sentido, entende-se que quanto mais poderosa for uma cidade, mais será ambiciosa e isso despertará insegurança e medo nas cidades vizinhas.

Essa avaliação se baseia na concepção do Estado de Natureza dos Estados descrito por Hobbes. De acordo com essa abordagem, a natureza humana é má. O homem é por natureza egoísta e ambicioso. Para que o convívio social fosse possível e não houvesse a guerra de

todos contra todos, conforme assevera Hobbes, os homens abriram mão de sua soberania para uma autoridade superior que garantisse sua sobrevivência e o atendimento de suas necessidades.

Essas características são atribuídas ao Estado em suas relações com outros no Sistema Internacional, com a diferença de que nesse não há autoridade superior que garanta a ordem e a convivência pacífica e harmoniosa, por isso o ambiente internacional é considerado hostil e caracterizado pela anarquia. Assim, o realismo entende que as relações internacionais são constituídas quase que exclusivamente por relações entre Estados.

Kenneth Waltz, um dos maiores expoentes do neo-realismo, acredita que existem atores não-estatais na política internacional. Contudo, eles não são relevantes para a sua compreensão porque não podem alterar a estrutura internacional. Fazendo uma analogia com a economia, as pequenas empresas seguem as regras do mercado, enquanto os oligopólios determinam o seu comportamento. Trazendo para a realidade das relações internacionais, poderia ser argumentado que as grandes corporações internacionais são muitas vezes maiores que a maior parte dos Estados pequenos. No entanto, os neo-realistas atestam que, primeiro, essas empresas não possuem exércitos que defendam seus cidadãos; segundo, as empresas dependem de ordens jurídicas estabelecidas pelos Estados; e terceiro, as pessoas não são fiéis às empresas e, sim, a seus países. (SARFATI, 2005).

Assim, Waltz (2002, p. 134) afirma que:

Os estados definem o cenário no qual eles, com actores que não são estados, representam os seus dramas ou continuam com os seus assuntos mais monótonos. Apesar de eles poderem escolher interferir pouco nos assuntos dos actores que não são estados por longos períodos de tempo, os estados, no entanto, estabelecem as condições da relação, quer permitindo passivamente que regras informais se desenvolvam ou intervindo activamente para mudar as regras que já não os servem. Na hora do aperto, os estados refazem as regras segundo as quais os outros actores operam.

Os Estados, para os neo-realistas, são unidades semelhantes. Isso quer dizer que são parecidos enquanto unidades políticas autônomas. É outra forma de dizer que os estados são soberanos (WALTZ, 2002).

Para os realistas, portanto, a Soberania é um aspecto central a ser considerado nas relações internacionais e tem um valor notório e decisivo para suas análises, conforme assinala Waltz (2002, p. 136) “ dizer que um estado é soberano significa que ele decide por si mesmo como irá enfrentar os seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros e, ao fazê-lo, limitar a sua liberdade, chegando a compromissos com eles.”

O realismo separa assuntos da política interna, considerados *low politics* e assuntos da política internacional, considerados *high politics*. Apresenta como pressuposto ainda a postura racional de Estado, capaz de analisar com precisão as alternativas ao seu dispor e suas capacidades objetivas de maneira que sua política externa é construída com vistas a maximizar seus benefícios e minimizar seus custos (VIOTTI; KAUPPI, 1998). Ele não conta, por exemplo, com uma percepção equivocada ou distorcida da realidade e ainda não considera a possibilidade de uma postura ou de um discurso forjado com finalidades diversas de persuasão ou de coação.

A despeito de agregar outros atores internos, delimitados por suas fronteiras, o realismo entende que externamente o Estado aparece com a voz do governo estabelecido e, portanto, não importam os protestos e as demandas populares, por exemplo, como mostraram alguns países que se aliaram aos EUA quando da invasão ao Iraque em 2003 (SARFATI, 2005).

No realismo, os Estados perseguem seus próprios interesses, norteados pela ânsia do poder. Prevalece a lógica do conflito, num ambiente anárquico de unidades soberanas. Suas ações são destituídas de qualquer valor moral, e a política é o exercício do poder. Na arena internacional, os Estados mais poderosos se equilibram, vigilantes às ações dos demais no sentido de fazer valer seus interesses e não sucumbir ao poder de outro. Outra possibilidade de equilíbrio de poder é o equilíbrio bipolar e ainda unipolar, quando uma ordem hegemônica é aceita pelos demais (VIOTTI; KAUPPI, 1998).

O realismo possui ainda um compromisso claro com um determinismo histórico de forma que as possibilidades de mudança do sistema internacional são muito pequenas. Os autores realistas retratam o sistema como se este tivesse vida própria, independente da vontade e das ações dos Estadistas, como explicam Viotti e Kauppi (1998, p. 83):

The system is seemingly independent of the wishes and actions of states, even though it is the result of the preference and powers of the constituent states. Statesmen are granted too little autonomy and too little room to maneuver, and decision-making process is seemingly devoid of human volition.

Nesses termos, considerar o realismo uma possibilidade de interpretação para a atuação internacional dos governos locais não parece viável, pelo menos por três razões. Primeiro porque o realismo considera os Estados como principais, senão os únicos atores das relações internacionais em virtude, sobretudo, de serem entidades soberanas e as cidades não são entidades soberanas. Ademais, a internacionalização de governos locais envolve outros atores não-estatais transnacionais.

Segundo, porque os temas internacionais defendidos pelos governos locais, via de regra, não privilegiam assuntos militares. Pelo contrário, as cidades, tanto sofrem interferência da alta política, como é o caso, por exemplo, de decisões e encaminhamentos da Organização Mundial do Comércio em temas como a agricultura ou patente de medicamentos, como são capazes de conduzir questões de seu interesse para discussões em fóruns internacionais, como o tema do meio ambiente e dos direitos humanos, sem que haja uma hierarquia determinada de temas internacionais, onde a segurança esteja em primeiro plano.

Terceiro, porque o caráter conflituoso e hostil do ambiente internacional retratado pelo realismo não parece corresponder ao ambiente internacional no qual interagem os governos locais, especialmente porque essa interação envolve outros atores internacionais não-estatais, especialmente organizações internacionais e redes de cidades.

2.2 LIBERALISMO, NEOLIBERALISMO E INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

O Idealismo ou Liberalismo está assentado em normas de conduta, valores e princípios éticos de convivência pacífica e democrática. Por outro lado, considera e acredita nas instituições e na vontade de cooperar. Esses ideais encontram em Kant⁵ seu principal expoente e precursor intelectual.

⁵ Immanuel Kant (1724-1804) filósofo alemão, escreveu, dentre outras obras, *Paz Perpétua*. Suas ideias sobre a paz derivam do conceito de moralidade e do princípio da razão prática. Kant acredita na evolução da espécie humana em direção a fins morais. Para ele, tal como os conflitos individuais, a guerra somente será ultrapassada mediante o reconhecimento de um direito universal incorporado numa sociedade civil universal. Os homens

Também o liberalismo econômico de Adam Smith e David Ricardo representa uma importante contribuição para essa perspectiva teórica das relações internacionais. Segundo os adeptos dessa corrente, o estado deve possuir um papel mínimo, atuando como árbitro nas disputas entre indivíduos e assegurando as condições nas quais os indivíduos podem exercer seus direitos plenamente. Para os liberais, o Estado mínimo é possível e desejável porque há um conjunto harmonioso de interesses entre as pessoas. Assim como a livre concorrência produz bons frutos, a disputa de ideias produz políticas acertadas, inclusive políticas externas, conforme afirma Kauppi e Viotti (1998, p. 201):

For liberals, the minimal state was a possibility (and necessity) because it was assumed that there was an underlying harmony of interests among individuals. Just as that competition of the marketplace would produce the best goods, so too would the marketplace of ideas produce sound political sense. It followed that liberals emphasized the positive role played by public opinion in providing guidance to state officials and producing good public policy, including foreign policy.

A interdependência complexa surge como corrente teórica das Relações Internacionais na década de 70, com a obra *Power and Interdependence* de R. Keohane e J. Nye. Nesse momento, as prerrogativas do realismo passaram ser questionadas uma vez que o mundo se tornava cada dia mais interdependente, e os países do Terceiro Mundo davam mostras de que o poder podia estar tanto nas armas como num barril de petróleo.

Há um aspecto importante para a compreensão dessa interdependência complexa que diz respeito aos ganhos relacionados às negociações entre os atores no âmbito das relações internacionais. Santos Júnior (2000, p. 248) explica:

Segundo Joseph Nye e Robert O. Keohane, por trás dos novos padrões de interconexões globais ocorre um acelerado processo de interdependência. Isto acontece, no âmbito das relações internacionais, quando os efeitos de uma transação envolvem tanto benefícios quanto constrangimentos ou custos recíprocos, podendo vir a restringir a autonomia dos envolvidos em acordos ou negociações. A princípio, não é possível definir quando uma relação excede ou não os custos, pois este fato depende do peso político-econômico dos atores envolvidos e da natureza da relação, e nada garante uma igualdade de benefícios aos participantes. Uma relação mutuamente dependente, como ocorre neste caso, nem sempre resulta em vantagens simétricas.

sairão do estado de guerra para organizarem a paz universal e entrarem numa sociedade das nações. Kant acredita ainda no caráter pedagógico da guerra que será estímulo para levar à humanidade a paz universal. Para ele, um mundo pacífico é possível mediante a chegada de regimes republicanos, o desenvolvimento do comércio e à pressão das opiniões públicas. (HUNTZINGER, 1987)

A lógica realista consiste num jogo de soma zero, no qual para alguém ganhar, alguém tem que perder. Já na interdependência complexa, ainda que a lógica seja um jogo de soma positiva, em que todos os envolvidos ganham, não ganham na mesma proporção. Por isso se diz que os ganhos são assimétricos, ou ainda, que a reciprocidade é difusa. Há complexidade das interações, diferentes atores estão diferentemente submetidos a potenciais de constrangimento, sensibilidade ou vulnerabilidade das relações internacionais.

O neoliberalismo ou teoria neoliberal institucionalista ou ainda neointitucionalismo aparece com esse nome em Keohane, R. O. com a publicação da obra *International Institutions and State Power*, em 1989.

Diferentemente dos pressupostos realistas, o paradigma do liberalismo considerava os atores não-estatais como importantes entidades capazes de influenciar as relações internacionais. O Estado não é um ator unitário. Em sua política externa, o Estado é o resultado da interação entre burocracias, grupos de interesse, indivíduos, empresas, etc. O Estado, portanto, não é considerado um ator racional. Se as decisões do estado contemplam a multiplicidade de atores que dele faz parte, mais distante ele fica dos cálculos de custo e benefícios de sua ação. Por fim, a agenda das relações internacionais é extensa, e os temas que ocupam a agenda podem variar independente da vontade do Estado. (SARFATI, 2005)

Contudo, conforme explica Sarfati (2005, p. 155):

Para a Teoria Neoliberal Institucionalista, os Estados seguem sendo os principais atores das relações internacionais, além disso, o sistema internacional é considerado descentralizado, ou seja, todos são iguais entre si e ninguém tem de obedecer a ninguém (anarquia). No entanto, o mundo moderno das relações internacionais não pode ser caracterizado pelo caos e pelo estado de natureza de guerra, que Hobbes havia imaginado no século XVII, porque esse mundo moderno tem algum grau de ordenamento, caracterizado pelas instituições internacionais.

A relevância dada às instituições são um componente importante para interpretação neoliberal das relações internacionais. Elas são importantes no relacionamento com os Estados, pois interferem nos incentivos e mecanismos da cooperação (SARFATI, 2005).

Nesse sentido, é curioso constatar que as cidades (ou estados, províncias, regiões) cujos governos locais possuem uma atuação internacional autônoma são de países que praticam o liberalismo comercial ou cuja economia se enquadra numa economia de mercado. Interessante notar também que os governos locais podem dispor de recursos da cooperação internacional

mediante o relacionamento com instituições internacionais, multilaterais ou bilaterais (como é o caso das agências de cooperação para o desenvolvimento).

Face às características dessa corrente teórica, é possível explicar algumas práticas adotadas pelos governos locais destinadas à sua internacionalização ou ao exercício das relações internacionais. Primeiro, porque ela reconhece a relevância de atores não-estatais na dinâmica das relações internacionais. Segundo, porque a atuação autônoma dessas cidades corresponde ao princípio de liberdade pregada pelo liberalismo, já que não constitui uma prerrogativa legal obrigatória da administração municipal. Terceiro, porque privilegia as instituições como forma de garantir o cumprimento de normas para uma convivência pacífica e democrática e de facilitar o acesso à cooperação internacional.

Contudo, há que se observar alguns aspectos não contemplados pelo liberalismo, neoliberalismo ou interdependência complexa. Se as cidades podem ser consideradas atores das relações internacionais, se a prática das relações internacionais não é privilégio das grandes cidades ou das cidades mais ricas e bem estruturadas política e economicamente, porque apenas algumas cidades do mundo estão inseridas no contexto da atuação internacional autônoma? De que adianta as instituições garantirem o cumprimento de normas e facilitarem o acesso à cooperação internacional, se as cidades não estão aptas a submeter proposta de financiamento? A ajuda ao desenvolvimento é desinteressada e norteadas por esses princípios e valores do universalismo e do cosmopolitismo ou há outras motivações por trás dessa aparente boa intenção? Qual a contrapartida apresentada por essas cidades às instituições numa proposta de cooperação internacional?

As respostas a essas questões não encontramos nem no realismo, nem no liberalismo, neoliberalismo ou interdependência complexa. Buscamos compreender, portanto, os postulados do Marxismo e da Teoria Crítica das Relações Internacionais, na tentativa de ampliar essas possibilidades de entendimento.

2.3 MARXISMO E TEORIA DA DEPENDÊNCIA

A corrente marxista das relações internacionais considera que Estados e atores não-estatais interagem no cenário internacional. O sistema internacional, no qual prevalecem mecanismos de dominação de países ricos do centro sobre países pobres da periferia, é analisado sob uma perspectiva histórica. Fatores econômicos são fundamentais na explicação da evolução e funcionamento do sistema capitalista mundial.

Essa construção teórica reflete as aspirações de desenvolvimento e de autonomia dos países da periferia, ou do Terceiro Mundo, como chamado à época. É, essencialmente, a primeira formulação sistematizada do estudo das relações internacionais sob a ótica desses países.

A perspectiva marxista das relações internacionais é antes uma interpretação ou adaptação dos postulados marxistas à essa área do que propriamente uma construção teórica, visto que Marx não se preocupou diretamente em formular uma teoria de Relações Internacionais. Contudo, seu trabalho constitui grande contribuição para o estudo das relações internacionais.

De acordo com Sarfati (2005), alguns pontos do Marxismo devem ser destacados para a compreensão das Relações Internacionais:

- a) A concepção estruturalista, ou seja, como Estados e organizações refletem o modelo dominante de produção e de relacionamento social;
- b) O papel menor do Estado que, em sua política externa, refletirá os interesses dominantes da burguesia;
- c) A guerra como consequência natural do modelo econômico capitalista;
- d) A ascensão do comunismo como o fim dos conflitos entre os povos;
- e) A irrelevância da anarquia. O conflito existe em função do modo de produção e da consequente luta de classes.

Na opinião de Nogueira e Messari (2005, p. 106), uma das principais contribuições do marxismo para as relações internacionais consiste na interpretação da história como “um processo governado por contradições e antagonismos associados à forma de organização da produção material dos bens necessários à reprodução das sociedades humanas”.

Em outras palavras, o sistema econômico capitalista se baseia num modo de produção que é, em sua essência, antagônico e contraditório. Na medida em que, por um lado, produz e acumula riqueza com base na exploração de uma classe por outra (proletariado x burguesia), por outro, acentua as desigualdades e a miséria. A produção mental, ou a alienação, também era fruto do controle da classe dominante sob a classe explorada e garantia a perpetuação da condição de pobreza de uns e da riqueza de outros. Marx defendia que as elites de países pobres se aliavam às elites de países ricos garantindo os privilégios daquela classe, enquanto a ascensão ou mobilidade social era praticamente inacessível. Essa lógica de dominação dos ricos e poderosos contra os pobres e oprimidos somente teria um fim através de uma revolução socialista.

Nesse sentido, o Estado é entendido como entidade que assegura a estabilidade da ordem capitalista, e o imperialismo praticado pelos países de capitalismo avançado é considerado como o mais alto estágio ou uma fase superior do capitalismo (VIOTTI; KAUPPI, 1998).

Hobson (1858-1940), Lênin (1870-1924), Rosa Luxemburgo (1870-1919) são os principais ícones dos estudos sobre imperialismo, que surge como uma alternativa para a garantia do acúmulo de riqueza pelos países que adotaram de forma pioneira o modo de produção capitalista, conforme explicam Nogueira e Messari (2005, p. 111):

A expansão imperialista na busca de novos territórios (colônias) corresponderia à dinâmica dessa nova fase do capitalismo, na qual a exportação do capital excedente torna-se essencial a sua reprodução, constituindo um elemento estabilizador da tendência à queda da taxa de lucro e à estagnação. À medida que o capital se torna maduro nas economias da fase monopolista e que inúmeros países menos desenvolvidos se incorporam à economia mundial, criam-se as condições para a exportação de capital e apropriação de novos mercados para investimento e novas fontes de matérias-primas.

Com essa prática, desenhou-se uma divisão internacional hierárquica de trabalho entre regiões ricas e pobres. Os autores dessa corrente acreditam que o imperialismo foi a maior causa da guerra e que o capitalismo poderia lucrar muito com tais conflitos.

Ainda no contexto de uma visão crítica da realidade internacional, na década de 60, autores como Raul Prébich e Celso Furtado se dedicam a explicar as razões do subdesenvolvimento na América Latina e nos países do Terceiro Mundo. Nesse momento são fundadas a CEPAL –

Comissão Econômica para América Latina e Caribe e a UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento.

Segundo Nogueira e Messari (2005, p. 118):

A assertiva mais importante dos dependentistas acerca da dinâmica do capitalismo mundial aponta o subdesenvolvimento como produto do desenvolvimento das forças produtivas globais, ou melhor, das economias dos países do centro capitalista. É a condição de dependência dos países da periferia que perpetua e até mesmo acentua seu subdesenvolvimento.

Dito de outra forma, o subdesenvolvimento é fruto da dinâmica própria do capitalismo mundial, condicionado por suas próprias condições e contradições. O desenvolvimento não é autônomo. As contradições e tensões internas do capitalismo determinam essa condição de dependência dos países “em desenvolvimento”.

Para os autores marxistas-dependentistas, o desenvolvimento nacional autônomo e sustentado somente poderia ser alcançado mediante transformações nas relações de dominação responsáveis por essa dependência, ou seja, a luta antimperialista (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Interessa ainda compreender a leitura de sistema internacional a partir das contribuições de Immanuel Wallerstein. Ele analisa o sistema mundial começando pelo desenvolvimento do capitalismo na Europa, em Centro, Periferia e Semiperiferia. Entender o desenvolvimento da economia global passa pelo entendimento do desenvolvimento do capitalismo de forma sistêmica. A Teoria do Sistema-Mundo formulada por Wallerstein torna mais complexa a estrutura da hierarquia de dominação. (VIOTTI; KAUPPI, 2005).

Diante dessa abordagem, cabe compreender se o papel desempenhado pelas cidades em suas articulações internacionais se aproximam ou não dos interesses do capitalismo, constituindo-se, por exemplo, em uma prática imperialista, contribuindo para agravar ainda mais as diferenças sociais no ambiente local.

Em outras palavras, as cidades, as organizações internacionais, as agências internacionais de desenvolvimento, as empresas e demais atores com os quais os governos locais se relacionam no processo de internacionalização estariam ou não obedecendo a interesses do capitalismo?

Tendemos a considerar autonomia das cidades que buscam sua inserção internacional, sobretudo em função de não ser uma ação obrigatória, nem compulsória. Desta forma, a condução de suas relações internacionais é igualmente destituída de condicionamentos contra ou a favor da perpetuação de mecanismos de dominação. Contudo, um posicionamento maduro, livre de qualquer forma de controle ou de alienação e destinado a beneficiar os atores envolvidos e a população local, depende da intenção e do perfil do gestor.

Apenas algumas cidades do mundo estão inseridas no contexto da atuação internacional autônoma e entendemos que isso se deve a muitas razões. Primeiro, há que se observar se as leis e normas que regem o funcionamento dos entes não-centrais nesses países prevêm a condução de relações internacionais.

Segundo, há ainda um grande desconhecimento sobre as possibilidades de atuação internacional com benefícios diretos e indiretos para as cidades que fazem dessa atuação uma prática estruturada e planejada. Esse desconhecimento pode ser fruto da divisão hierarquizada da sociedade internacional, por meio do mecanismo de exploração sob o qual se baseia o modo de produção capitalista.

Terceiro, as condições materiais devem ser garantidas pela burocracia dos governos locais. Em outras palavras, infraestrutura, equipe e recursos devem ser destinados a fim de viabilizar essa participação. Atribuir essa baixa participação apenas a fatores históricos e ao determinismo do estágio de desenvolvimento capitalista pelos países aos quais essas cidades pertencem seria incorrer numa falta grave de abrir mão de uma avaliação mais técnica e mesmo política do processo.

De um modo geral, as cidades não estão aptas a submeter proposta de financiamento aos organismos internacionais e às agências de cooperação. Há a predisposição para cooperar, mas há igualmente uma preocupação quanto ao uso e aos desdobramentos decorrentes desse apoio. A cooperação deve ser entendida como um componente de um programa, projeto ou ação voltada para o desenvolvimento e não à sua totalidade. Deve ter o compromisso com o desenvolvimento e não com a dependência. Julgamos, portanto, que há que se ter um cuidado nessa questão a fim de identificar responsabilidades compartilhadas. O processo histórico é relevante para essa compreensão, mas fatores internos, de ordem política e ideológica não podem ser desconsiderados.

Por essa razão, consideramos que analisar o pano de fundo ideológico, as motivações mais sutis dos atores envolvidos no processo de internacionalização de cidades sugere uma abordagem não determinista e não economicista da realidade social e, portanto, diferente da teoria marxista ortodoxa e diferente das teorias da dependência e do sistema-mundo. Visitaremos então, a Teoria Crítica das Relações Internacionais.

2.4 TEORIA CRÍTICA

Com as transformações ocorridas com o Fim da Guerra Fria e na virada do milênio, as concepções teóricas tradicionais se tornaram insuficientes para dar conta dos novos fenômenos em curso. É nesse contexto de profunda inquietação intelectual dos estudiosos a cerca das relações internacionais que, nos anos 80, a Teoria Crítica, cujos principais precursores intelectuais são Marx, Gramsci e a Escola de Frankfurt, é incorporada ao estudo das Relações Internacionais.

A Teoria Crítica consiste numa importante perspectiva teórica que ao lado de outras correntes teóricas alternativas tais como o construtivismo, o pós-modernismo e o pós-estruturalismo, contesta a visão tradicional positivista das relações internacionais.

Nogueira e Messari (2005, p. 132) consideram que:

A Teoria Crítica é uma das mais importantes, senão a mais importante, contribuição alternativa surgida desde então, apresentando uma crítica contundente à concepção realista das relações internacionais como política de poder e questionando a pretensão científica das teorias internacionais, em particular seu compromisso com o positivismo.

A Teoria Crítica é um divisor de águas para a Teoria das Relações Internacionais, pois inaugura uma importante discussão epistemológica, enriquecendo o estudo das Relações Internacionais. Rompe com a concepção positivista da neutralidade do saber científico ao mesmo tempo em que desafia tais concepções ante seu compromisso com o determinismo histórico e com a manutenção do *status quo*.

Para os estudiosos dessa teoria, a neutralidade científica atestada pelos adeptos das teorias positivistas servia para afirmar os mecanismos de manutenção das desigualdades estruturais

do sistema internacional e a perpetuação dos interesses daqueles que se mantinham no poder (SALDANHA, 2005).

A epistemologia da Teoria Crítica, portanto, está associada a um projeto emancipatório de todas as formas de dominação, derivado da Escola de Frankfurt. Busca-se uma alternativa emancipatória, capaz de refletir sobre os mecanismos sutis de manutenção do poder relacionados à realidade das relações internacionais não explicitadas por aquelas teorias. Para tal, Saldanha (2005, p. 218) propõe:

Por isso, os críticos apresentam a necessidade de uma reflexão sobre as condições subjacentes que determinam a situação de desigualdade estrutural do sistema internacional, que acaba por fixar uma ordem internacional injusta e uma análise teórica limitada, e não, uma simples descrição de fluxos de poder entre pólos dominantes e atores dominados.

Em outras palavras, a Teoria Crítica das Relações Internacionais sugere uma análise mais cuidadosa dos fenômenos observados. Considerar, por exemplo, o determinismo histórico, significa rechaçar as oportunidades de mudança e isso, naturalmente, favorece a alguém. O discurso de neutralidade científica, segundo os adeptos dessa corrente, atende a interesses específicos e pré-determinados. Enquanto o realismo considera que o conhecimento é pai da ciência, para estudiosos da corrente crítica é filho dos interesses políticos ou econômicos.

Silva, M. (2005, p. 251) comenta sobre a influência do pensamento marxista na teoria crítica nas ciências sociais:

A teoria crítica nas ciências sociais tem uma extensa tradição intelectual, representando, no princípio, uma variação do pensamento marxista do início dos anos 1920, particularmente vinculada à Escola de Frankfurt. O termo teoria crítica foi usado pela primeira vez em 1937 em um artigo de Max Horkheimer. Entre outros nomes ligados a essa corrente estão os de Theodore Adorno, Hebert Marcuse e Walter Benjamin. Em comum, entre outras coisas, todos eles possuíam uma mesma origem no pensamento marxista.

Buscaremos analisar a dialética da razão iluminista e a crítica à ciência, tema presente na maioria dos trabalhos dos teóricos da Escola de Frankfurt e sobre o qual identificamos elementos suficientes para justificar nossa opção teórica neste trabalho.

2.4.1 A Escola de Frankfurt

A Teoria Crítica surgiu a partir da iniciativa de um grupo de intelectuais interessados em institucionalizar um grupo de trabalho para a documentação e teorização dos movimentos operários na Europa.

A ideia se concretizou quando foi criado oficialmente em 1923 o Instituto de Pesquisa Social vinculado à Universidade de Frankfurt. Max Horkheimer, filósofo formado na Universidade de Frankfurt assumiu a direção do Instituto em 1930 e permaneceu no cargo até sua aposentadoria em 1967, quando passa para Adorno a direção do instituto (FREITAG, 1986).

Entre 1933 e 1950, por ocasião da II Guerra Mundial, o Instituto passou a funcionar nos Estados Unidos. Ao retornar para Frankfurt, o instituto sofreu graves ataques do movimento estudantil de inclinação fascista que tomou conta das grandes universidades em cidades alemãs e europeias, ameaçando a continuidade dos trabalhos em torno da Teoria Crítica⁶.

Foi na época da emigração para os Estados Unidos que teve origem a teoria crítica, conforme assinala Freitag (1986, p. 17):

A produção do Instituto nessa época da emigração para os Estados Unidos se reflete, por um lado, em uma série de artigos fundamentais publicados na Revista, e que deram origem à criação da “teoria crítica” e, por outro, em duas obras que se transformariam em um marco para a pesquisa e teorização sociológicas. Trata-se da obra coletiva de um grande número de cientistas americanos e alemães, entre os quais Frenkel-Brunswik, Levinson, Sanford e Morrow que, juntamente com Adorno, elaboraram a pesquisa empírica publicada sob o título de *The Authoritarian Personality* (1950), e da coletânea de ensaios escritos em colaboração por Horkheimer e Adorno: *A Dialética do Esclarecimento* (1947).

Ao contrário do que pode parecer, a expressão Escola de Frankfurt refere-se a um grupo de intelectuais e uma teoria social cuja produção foi desenvolvida, em sua maior parte, fora de Frankfurt, como afirma Freitag (1986, p. 9):

Em verdade, este termo surgiu posteriormente aos trabalhos mais significativos de Horkheimer, Adorno, Marcuse, Benjamin e Habermas, sugerindo uma unidade

⁶ O movimento se caracterizava por protestos estudantis contra as estruturas autoritárias das universidades e da sociedade alemãs fundamentados nas reflexões críticas. Freitag (1986, p. 26) comenta que “a incorporação da teoria crítica ao movimento estudantil parecia anunciar o seu fim”.

geográfica que já então, no período do pós-guerra, não existia mais, referindo-se inclusive a uma produção desenvolvida, em sua maior parte, fora de Frankfurt.

Com o termo “Escola de Frankfurt” procura-se designar a institucionalização dos trabalhos de um grupo de intelectuais marxistas, não ortodoxos, que na década de 20 permaneceram à margem de um marxismo-leninismo “clássico”, seja em sua versão teórico-ideológica, seja em sua linha militante e partidária.

Para os teóricos dessa corrente, os discursos constroem a realidade e, portanto, também pelo discurso a realidade deve ser desconstruída. Nesse sentido, Sarfati (2005, p. 250) afirma que “a primeira tarefa da Teoria Crítica é despir a epistemologia das teorias de Relações Internacionais. Em seguida, propõe-se a construção de um discurso inclusivo com base em concepções éticas (ideia esta baseada no iluminismo kantiano⁷)”.

Questionamentos relativos à natureza da realidade social e neutralidade e imparcialidade do conhecimento demonstram que divergências ontológicas também se encontram na base da discussão da teoria crítica. Por essas razões, afirma-se que a teoria crítica dá início a um debate metateórico.

2.4.2 Contribuições de Horkheimer

O tema do iluminismo ou do esclarecimento perpassa por todos os autores da teoria crítica da Escola de Frankfurt, que teve em Max Horkheimer um dos estudiosos mais influentes.

Na obra intitulada *A Dialética do Esclarecimento*, Horkheimer chama a atenção para o papel da racionalidade restritiva no desenvolvimento da civilização ocidental e propõe uma reflexão sobre o papel da racionalidade instrumental da ciência moderna na busca pela emancipação:

O que os homens querem aprender da natureza é como empregá-la para dominar completamente a ela e aos homens. Nada mais importa. Sem a menor consideração consigo mesmo, o esclarecimento eliminou com seu cautério o último resto de sua própria autoconsciência. (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 18)

⁷ A origem dessa ideia está na obra de Kant intitulada *A Paz Perpétua* onde formula o conceito de *federação pacífica* referindo-se ao conjunto de Estados que compartilham uma forma republicana de governo, na qual prevalecem a proteção aos direitos individuais, o estado de direito, a legitimidade do governo com base na representação e no consenso, a transparência e a publicidade nas decisões do estado. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Em outras palavras, a racionalidade como critério de neutralidade científica com vistas a esclarecer a realidade observada foi identificada por Horkheimer como um instrumento legítimo a serviço das motivações e das intenções para as quais servem a ciência.

A Dialética do Esclarecimento descreve a dialética da razão como um processo que conduziria à autonomia e à autodeterminação, mas se transforma em seu contrário: em um crescente processo de instrumentalização para a dominação e repressão do homem. Kant viu na razão o instrumento de libertação pelo qual os homens tomassem seu destino por suas próprias mãos, perseguindo sua autonomia e sua liberdade. A dialética do esclarecimento consistiu em mostrar como essa razão abrangente e humanística, posta a serviço da liberdade e emancipação dos homens, atrofiou-se, resultando na razão instrumental. (FREITAG, 1986, p. 34).

É a partir daí que a Teoria Crítica rompe com a suposta neutralidade da ciência defendida pelos positivistas. Na verdade, o que se observa com essa análise é o caráter normativo dessas teorias.

Neste contexto, o esclarecimento e o mito se confundem, na medida em que os mitos adotam o princípio da racionalidade, tornando-se argumentos para uma tal oposição, conforme explicam Adorno e Horkheimer (1985, p. 20):

[...] os mitos que caem vítimas do esclarecimento já eram o produto do próprio esclarecimento. [...] O mito queria relatar, denominar, dizer a origem, mas também expor, fixar, explicar. Com o registro e a coleção dos mitos, essa tendência reforçou-se. Muito cedo deixaram de ser um relato, para se tornarem uma doutrina.

Para eles, o esclarecimento a cerca da realidade e perseguido pela ciência está a serviço daqueles que exercem o poder:

O mito converte-se em esclarecimento, e a natureza em mera objetividade. O preço que os homens pagam pelo aumento de seu poder é a alienação daquilo sobre o que exercem o poder. O esclarecimento comporta-se com as coisas como o ditador se comporta com os homens. Este conhece as coisas na medida em que pode fazê-las. É assim que seu *em-si torna para-ele*. Nessa metamorfose, a essência das coisas revela-se como sempre a mesma, como substrato da dominação. (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 21).

É a partir dessa análise que a Dialética do Esclarecimento representa a ruptura com a confiança na concepção kantiana da razão libertadora, mantida até então, conforme assinala Freitag (1986, p. 20):

A Dialética do Esclarecimento representa a ruptura com essa convicção profunda. A onipotência do sistema capitalista, reificado no mito da modernidade, estaria, segundo essa nova análise, deturpando as consciências individuais, narcotizando a sua racionalidade e assimilando os indivíduos ao sistema estabelecido.

Ao inaugurar essa discussão, questionando a essência da razão no âmbito das ciências sociais, Horkheimer identificou ainda um equívoco fundamental. As chamadas ciências sociais não poderiam seguir os mesmos pressupostos epistemológicos das ciências naturais, porque o mundo social distingue-se do mundo natural em diversos aspectos.

Cientistas sociais não poderiam adotar os mesmos postulados utilizados nas ciências naturais sob a alegação da neutralidade científica ou ainda no sentido de se considerarem independentes da sua matéria de estudo porque fazem parte da sociedade que estudam, diferentemente dos cientistas que se debruçam sobre as ciências naturais, nas quais sujeito e objeto estão estritamente separados, conforme explica Horkheimer (1968, p. 259):

Por muchas que sean las analogias entre estos esfuerzos intelectuales, em cuanto a la relación de sujeto y objeto, y, por ende, a la necesidad del acontecer sobre el cual se juzga, existe una diferencia decisiva. El asunto con el que tiene que ver la ciencia especializada de ningún modo es afectado por su propia teoría. Sujeto y objeto están estrictamente separados, aun cuando debería ser evidente que, en un momento posterior, el acontecer objetivo será influido por la intervención del hombre: esta debe ser vista em la ciencia igualmente como um *factum*.

Segundo ele, no caso das ciências sociais, pensar o objeto da teoria como separado leva a uma imagem falsa e conduz ao conformismo, conforme assinala:

Pensar el objeto de la teoría como separado de ella falsea la imagen y conduce a um quietismo o conformismo.. Cada parte de la teoría supone la crítica y la lucha contra lo establecido, dentro de la línea trazada por ella misma. (Horkheimer, 1968, p. 259)

Com essa análise, Horkheimer propõe uma ruptura epistemológica, surgindo então a diferenciação entre a teoria tradicional e a teoria crítica que, ao contrário do que o termo Escola de Frankfurt sugere, uma unidade temática ou um consenso epistemológico teórico e político foi algo raro entre seus representantes (FREITAG, 1986).

Desta forma, é difícil afirmar que há pressupostos gerais, comuns a esses teóricos críticos. Contudo, a Teoria Crítica é conhecida pela prática da crítica ao processo do conhecimento e do questionamento aos seus objetivos e resultados, conforme explica Freitag (1986, p. 48):

A crítica passa a ser o elemento que permeia todo o processo de conhecimento, não somente pondo em questão uma hipótese explicativa de um problema específico como quer Popper, mas suscitando uma atitude de desconfiança face ao conhecimento como tal, cujos objetivos e resultados são permanentemente questionados. A crítica compreendida como o princípio da negatividade, vem a ser o elemento constituinte do método e de teoria crítica que se fundem com o objetivo político e social a ser alcançado.

A Dialética Negativa (1970) de Adorno está assentada nesse princípio, cujo método consistia “no esforço permanente de evitar as falsas sínteses, de desconfiar de toda e qualquer proposta definitiva para a solução de problemas, de rejeição de toda visão sistêmica, totalizante da sociedade”. (FREITAG, 1986, p. 48).

É por essa razão que a teoria crítica não se satisfaz com o presente ou *status quo*, e se esforça para superar a realidade por meio de uma proposta emancipatória⁸ através da qual a teoria crítica assume seu caráter normativo e, até mesmo, uma função no debate político.

Na visão de Horkheimer (1968), não há teoria da sociedade ou mesmo de sociólogo que generaliza sem que nela não se incluam interesses políticos, como afirma:

No hay una teoría de La sociedad, ni siquiera la del sociólogo que generaliza, que no incluya intereses políticos acerca de cuya verdad haya que decidir, ya no mediante una reflexión neutral en apariencia, sino nuevamente actuando y pensando, es decir en la actividad histórica concreta. (HORKHEIMER, 1968, p. 253)

Nesse aspecto, se por um lado denuncia a intencionalidade das teorias tradicionais que se dizem neutras, por outro, parece estar politizando e ideologizando a produção do conhecimento (SILVA, M., 2005). Com isso, observa-se que o conhecimento que a teoria crítica persegue não é neutro, pelo contrário, é político e eticamente carregado pelo interesse na transformação social e política e, portanto, de caráter normativo.

Essa condição, contudo, não diminui a importância dos trabalhos dos críticos da Escola de Frankfurt. Pelo contrário, a proposta emancipatória demonstra um comprometimento com a justiça social e, portanto, com a questão da exclusão.

⁸ A dialética negativa se confunde assim com a razão iluminista na conceituação de Kant e Hegel, ou seja, em sua versão emancipatória (FREITAG, 1986).

2.4.3 Contribuições de Habermas

J. Habermas faz parte da segunda geração de intelectuais da Escola de Frankfurt, da qual também fizeram parte A. Schmidt e Tiedemann. Habermas fomentou uma mudança radical de paradigma, no seio da Teoria Crítica, por meio da concepção de uma razão comunicativa.

A razão comunicativa implicava o processo de interação dialógica dos atores envolvidos em uma mesma situação, passando (a razão) a ser implementada socialmente. Contudo, a razão comunicativa adquire maior rigor através do que Habermas chama de discurso (FREITAG, 1986).

A racionalidade para Habermas “não era uma faculdade abstrata, inerente ao indivíduo isolado, mas um procedimento argumentativo pelo qual dois ou mais sujeitos se põem de acordo sobre questões relacionadas à verdade, à justiça e à autenticidade” (FREITAG, 1986, p. 59).

Nessa lógica, Habermas avança o método da Teoria Crítica, sugerindo que tanto no diálogo cotidiano como no discurso se busca o consenso e se respeita a reciprocidade com base no melhor argumento.

Habermas estabelece ainda a teoria do consenso da verdade em que ele se baseia “na capacidade de distinguir entre essência e aparência (afirmações verdadeiras); entre ser e ilusão (afirmações verazes) e entre ser e dever (afirmações corretas)”. (LUHMANN; HABERMAS, 1971, p. 135, apud FREITAG, 1986, p. 60)

Freitag (1986, p. 61) avalia que a contribuição de Habermas “preserva elementos importantes da contribuição de Horkheimer e Adorno, mas os supera, propondo uma nova teoria que tem em comum com a teoria crítica a dimensão crítica da realidade e a rejeição de falsos determinismos”. Contudo, a teoria da ação comunicativa propõe um tratamento mais integrado e abrangente à análise da razão, conforme explica Freitag (1986, p. 60):

[...] ela (a teoria da ação comunicativa) espelha a transparência das relações sociais e a intersubjetividade possível a cada um dos atores nelas envolvidos. A razão comunicativa se encontra no ponto de intersecção de três mundos: o mundo objetivo

das coisas, o mundo social das normas e o mundo subjetivo dos afetos. Por isso mesmo ela é mais abrangente e menos autoritária que as demais formas de manifestação da razão.

Diferentemente da postura crítica proposta por Horkheimer e Adorno, Habermas busca, nos debates que trava com seus opositores absorver os argumentos, no intuito de apresentar uma melhor argumentação, mais veraz, mais justa, mais verdadeira. Sua teorização, nesse sentido, não é senão discurso. (FREITAG, 1986, p. 61).

A Escola de Frankfurt seguiu influenciando autores por toda parte⁹. A década de 80, os estudiosos das Relações Internacionais trouxeram a Teoria Crítica para o debate contemporâneo das Relações Internacionais. R. Cox e A. Liklater são exemplos dessa nova geração de intelectuais que aderiram à Teoria Crítica.

2.4.4 Contribuições de Robert Cox

A teoria crítica inicia um debate metateórico que vai encontrar em Robert Cox um de seus principais interlocutores. Cox desafia a neutralidade científica atestada pelos positivistas quando diz que toda teoria é sempre para alguém e para algum propósito. Max Horkheimer influenciou sobremaneira as proposições epistemológicas de Cox.

Cox observa a tendência marcada pelas teorias tradicionais em legitimar a ordem social e as estruturas políticas dominantes. Nesse sentido, conforme afirma Sarfati (2005, p. 252) “a Teoria Crítica é um projeto metateórico de reflexão sobre a construção de teorias, a partir da ordem político-social prevalecente”.

Ao denunciar a intencionalidade das teorias tradicionais, a Teoria Crítica se coloca na posição de uma teoria claramente normativa quando adota o projeto emancipatório sugerido pela

⁹ No Brasil, a recepção da teoria crítica teria ocorrido na década de 60, via Marcuse (através dos Estados Unidos) e na década de 70 por intermédio de Rouanet (Carlos Nelson Coutinho faz menção a esses dois momentos num ensaio apresentado à Presença, n. 7, 1986 p. 100-112). A apropriação “irracionalista” da teoria crítica no final dos anos 60 e início dos anos 70 se deve ao contexto político que caracterizava a sociedade brasileira à época, imersa na fase da ditadura militar. Conhecido internacionalmente como uma das principais fontes ideológicas das rebeliões estudantis européias e norte-americanas, Marcuse tornou-se rapidamente componente prioritário na formação da bagagem teórica da pretensa “nova esquerda” brasileira, fornecendo, ao lado de Mao, Debray e Althusser, elementos para uma contestação radical. (FREITAG, 1986, p. 140).

Escola de Frankfurt, na busca de construção de alternativas para a ordem dominante. É nesse aspecto que se diz que a Teoria Crítica se aproxima do elemento utópico atribuído à obra kantiana.

Importante autor dessa teoria, Cox apresenta três dimensões que permitem a comparação e a consequente classificação dos modos de teoria: a perspectiva, a problemática e o propósito.

A perspectiva diz respeito ao contexto histórico, no qual a teoria está inserida (tempo e espaço). Desta forma, Cox assevera que toda teoria é normativa, ainda que pretenda transcender sua origem e tornar-se um discurso mais abrangente e duradouro sobre a realidade. A problemática consiste nas premissas da vida social que cada teoria deseja abranger. Em outras palavras, seu objeto de estudo, o foco de sua preocupação. No caso do realismo, por exemplo, a problemática refere-se à questão da segurança internacional. O propósito é a finalidade para qual se destina a teoria, uma vez que a teoria sempre serve a alguém e, portanto, a algum propósito (manter a ordem social existente ou alterá-la) (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A crítica coxiana não defende que a busca por um conhecimento neutro ou imparcial deva inspirar o teórico. “Ao contrário, afirma que todo conhecimento deve refletir particularidades de quem o produz, e das quais o teórico não pode se julgar imune”. (SILVA, M., 2005, p. 261).

Cox defendeu a ideia de que toda teoria serve a alguém e a algum propósito. Daí, portanto, torna-se imprescindível conhecer o contexto em que a teoria é gerada e usada, como também deve ser conhecido o objetivo do teórico e de quem se utiliza da teoria: se manter ou alterar a ordem social dada.

Com isso, Cox estabelece dois tipos de teoria: de solução de problemas e a teoria crítica. A primeira diz respeito àquelas que aceitam o mundo como um dado e buscam corrigir disfunções que ameacem alterar o padrão de dominação e manutenção da ordem política e social existente. Assim, as teorias de solução de problemas não consideram a possibilidade de transformação de uma ordem como alternativa para corrigir desequilíbrios estruturais. Caracteriza-se, portanto, como uma teoria conservadora. A segunda é a Teoria Crítica, que se dedica à forma como a ordem existente surgiu e às suas possibilidades de transformação. Em

outras palavras, a teoria crítica está interessada em explorar o potencial de mudança estrutural e em construir estratégias para a transformação, a partir de uma análise rigorosa das condições existentes. Logo, não está desprovida de neutralidade científica.

Um dos pensadores mais influentes da teoria crítica é Antônio Gramsci, considerado por muitos o maior teórico neomarxista. Sobre ele, Nogueira e Messari (2005, p. 145) afirmam:

Uma das características mais importantes do pensamento gramsciano é trazer para a esfera da política a análise sobre as ordens hegemônicas e suas crises, deixando para trás as abordagens economicistas do materialismo científico. Aplicado às relações internacionais, esse pensamento permite valorizar o papel das instituições e das ideias na interpretação dos processos de construção das ordens mundiais, indo além da mera consideração das capacidades de poder, como no realismo.

É atribuído a Cox o mérito de ter introduzido Gramsci no estudo da política mundial. Cox traz o tema da hegemonia de Gramsci para a Teoria Crítica e o distingue das definições convencionais do conceito, como o de supremacia ou de domínio imperial. Nesse particular, o tema da hegemonia “envolve processos de institucionalização e de construção de legitimidade que viabilizam o papel dirigente das classes dominantes nas esferas mais importantes da política mundial” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 146).

Cox sugere a combinação de construções históricas com condições materiais, ideias e instituições que constroem a ação dos atores. Para ele, as estruturas são um quadro de referência para a ação política sujeitas a mudanças resultantes dos projetos e estratégias levados a cabo pelos atores sociais. A concepção de estruturas históricas de Cox pode ser ilustrada no esquema a seguir:

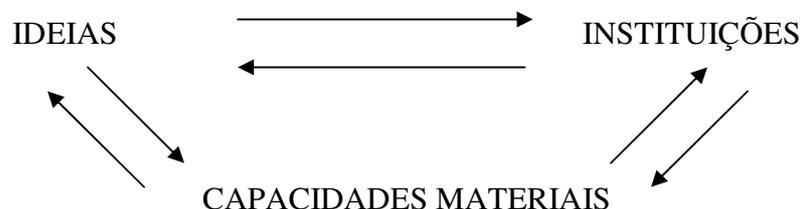


Figura 1 - Concepção das estruturas históricas de Cox
Fonte: Nogueira e Messari (2005)

Essas categorias de forças atuam sobre as estruturas históricas, determinando seu conteúdo e direção, sem se sobrepor-se umas às outras. Nogueira e Messari (2005, p. 145) exemplificam bem esse entendimento de Cox:

Não podemos dizer, a priori, que as capacidades materiais serão decisivas para definir o pano de fundo sobre o qual se desenrola uma ação. O fim da Guerra Fria, por exemplo, dificilmente pode ser compreendido se olharmos somente para o equilíbrio de poder entre as superpotências na década de 1980. Será preciso considerar as ideias que inspiraram as transformações na União Soviética, bem como as tensões criadas nas instituições soviéticas a partir do processo de reformas.

As *capacidades materiais* estão relacionadas às *forças sociais* pelo processo de produção e poderiam ter um potencial produtivo ou destrutivo na medida em que podem produzir tanto bens como armamentos. As *ideias* podem ser de caráter intersubjetivo, no qual as noções compartilhadas socialmente sobre as relações sociais tendem a se perpetuar na forma de hábitos e comportamentos (cultura, regras sociais) ou, por outro lado, as imagens coletivas da ordem social sustentadas por diferentes grupos de pessoas (ideologias). A *institucionalização*, por sua vez, é vista como o meio para estabilizar e perpetuar as ordens dominantes à medida que reflete as relações de poder prevaletentes e tende a privilegiar as imagens coletivas que promovem essa relação de poder dominante (SARFATI, 2005).

A partir daí, Cox, para analisar os processos de formação de ordens hegemônicas, propõe aplicar sua definição tripartite das estruturas históricas (*ideias, instituições e capacidades materiais*) a três níveis de atividade que caracterizam as relações internacionais.

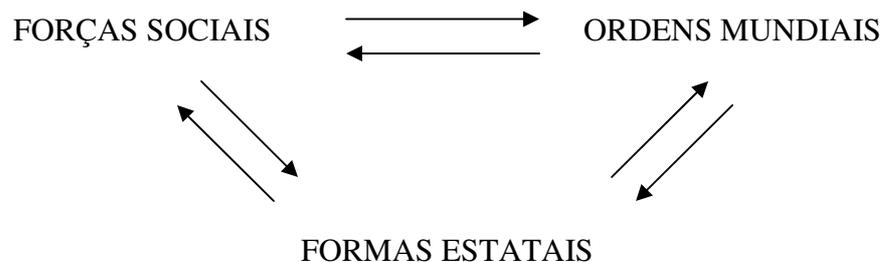


Figura 2 - Método das estruturas históricas
Fonte: Nogueira e Messari (2005)

A Composição de cada uma dessas atividades pode ser avaliada com base no modelo das estruturas históricas. As *forças sociais* são construídas pelo processo de produção, a *forma de Estado* é derivada do estudo dos complexos sociais e estatais, e as *ordens mundiais* são configurações de forças que continuamente definem as relações de guerra e paz entre os Estados.

Tomando-se conjuntamente as estruturas históricas acima mencionadas (Figura 02), é possível compreender como as hegemonias se formam, se consolidam e entram em crise. Com isso, há um aspecto importante dos trabalhos de Cox que indiretamente contribui com o estudo que propomos neste texto. Trata-se do processo de internacionalização do Estado sobre o qual Sarfati (2005, p. 255) faz o seguinte comentário:

Cox identifica essencialmente três fases nesse processo de internacionalização do Estado: a primeira, principalmente durante a década de 1930, quando os estados eram fortemente centralizados e fechados; a segunda, associada ao sistema criado a partir de Bretton Woods, em 1945, de compromisso dos governos dos Estados com o fortalecimento da economia mundial, e a terceira fase, ligada à globalização dos Estados, marcada pela reestruturação do Estado perante a economia mundial e o aumento do poder das instituições internacionais e das redes transnacionais na governança global. O processo de internacionalização do Estado marcaria a erosão do seu papel na economia mundial e o fortalecimento do poder transnacional.

E completa:

Em tempos de globalização, o combalido Estado nacional está totalmente submetido à economia capitalista mundial e aos interesses das classes dominantes transnacionais. Por conta disso, Cox sugere que o movimento contra-hegemônico poderia vir do Terceiro Mundo, que poderia lutar contra a dominância dos países centrais. Esses países podem ainda contar com o apoio de alianças contra-hegemônicas de forças globais formadas pelas OING's, movimentos sociais, sindicatos, etc., ou seja, o autor acredita que, a partir de um movimento social internacional, seja possível transformar o sistema internacional.

Cox evidencia três momentos históricos relevantes para a compreensão do papel do Estado nas relações internacionais que culmina com a intensificação dos processos de globalização no final do século passado. Além disso, essas afirmações refletem a importância que os atores não estatais têm para a Teoria Crítica das Relações Internacionais, em que é lícita e esperada a participação deles no processo de emancipação.

A proposição analítica de Cox das estruturas históricas para a formação da ordem hegemônica nos permite compreender as implicações que a institucionalização pode ter para a consolidação e perpetuação das estruturas de poder. Esse entendimento contribuirá para a análise do objeto de estudo deste trabalho: a criação de um ente organizacional administrativo no âmbito da Prefeitura de Salvador para gerenciar as relações internacionais do município.

Diante de uma ordem internacional em transformação, a análise da Teoria Crítica é bastante aguçada e convincente porque consegue formular um modelo que contempla uma das características mais marcantes e, ao mesmo tempo, mais complicadas das relações internacionais de hoje: a diluição da fronteira entre os espaços doméstico e internacional.

Além disso, ainda que o Estado seja uma dimensão importante das estruturas históricas, o que define sua forma, seu padrão de comportamento e suas estratégias são suas relações com a sociedade civil. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Nesse ponto, a Teoria Crítica permite analisar o processo de internacionalização do Estado e a participação das forças transnacionais, sobretudo aquelas articuladas com a internacionalização da produção.

Essas considerações acerca do processo de internacionalização do Estado, analisada por Cox, contribuem para a compreensão do objeto de estudo em questão neste texto: as interconexões entre os espaços local e internacional. Um dado relevante para nossas reflexões, é que, na Teoria Crítica, o tema da internacionalização da política é recorrente e tem na exclusão uma das linhas de pesquisa mais importantes para seus autores.

2.4.5 Contribuições de Linklater

Linklater, Hoffman, Brown, dentre outros, numa versão cosmopolita da teoria crítica das relações internacionais, questionam o estatuto ético sobre o qual se baseia a exclusão. Esses autores sugerem a adoção de uma ética discursiva¹⁰ baseada em princípios morais universais, que inclua o máximo de pessoas no diálogo aberto em busca de um consenso que possa ser considerado verdadeiramente universal, e atento às necessidades concretas dos indivíduos. (SARFATI, 2005).

Sarfati (2005, p. 257) comenta que a ética discursiva faz parte do projeto emancipatório da Teoria Crítica Internacional, resumida por três tendências enunciadas por Linklater: “O progressivo reconhecimento de que os princípios morais, políticos e legais devem ser universalizados; as desigualdades materiais devem ser reduzidas e deve haver um aumento do respeito pelas diferenças culturais, étnicas e as baseadas no gênero humano.”

¹⁰ Vê-se nesse contexto uma noção habermasiana de diálogo ou de ética do discurso. Linklater foi influenciado pelo pensamento de Habermas e introduziu suas ideias das Relações Internacionais. “Para Habermas, a razão não existe dentro do indivíduo isolado. Ela requer o diálogo. [...] Há normas constitutivas para o entendimento comunicativo que devem ser acatadas pelos sujeitos para surgir uma situação de discurso ideal” (SILVA, M., 2005, p. 270).

A prática desses princípios poria fim à exclusão, dando origem a uma nova forma de organização em torno de uma única comunidade de governança. Mais uma vez se observa a presença da contribuição ética e normativa kantiana nos trabalhos desenvolvidos pelos teóricos críticos.

Segundo Linklater, se o diálogo aberto fosse, de fato, produzido e se o melhor argumento fosse o padrão para julgar a validade de uma situação, seria cada vez mais difícil ignorar a posição de grupos de culturas diferentes e em posições menos favorecidas na distribuição do poder mundial. Trata-se, na verdade, de buscar um novo equilíbrio entre diversidade e universalidade. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 157).

Dito de outra forma, Linklater propõe uma forma de comunidade política dialógica conforme elucidada Silva, M. (2005, p. 272):

[...] todos estão convidados a participar e qualquer posição moral está propensa ao questionamento. Já que todos têm voz, e as regras dizem respeito somente ao procedimento e não ao conteúdo do diálogo, essa seria a forma mais adequada de determinar os melhores arranjos para a ordem social e de evitar a exclusão enquanto se celebra a diferença. O diálogo, dessa forma, expressa um valor por si só, e seu objetivo é estabelecer o consenso.

Ou seja, a teoria crítica sugere a ampliação ou a universalização da comunidade política internacional na qual haja estruturas democráticas de poder regional e internacional, em que o Estado é um ator relevante, mas não o único.

Trazendo esse raciocínio para nosso objeto de estudo, identificamos a necessidade de se considerarem as diferenças locais e regionais que caracterizam as experiências de participação das cidades e dos governos locais em diferentes países.

A ética discursiva é tida pela Teoria Crítica como a mola-mestra da reconstrução da política internacional, cuja natureza está baseada na adesão por consentimento, oferecendo uma alternativa democrática para a construção do processo de decisão internacional (SARFATI, 2005).

Em resumo, as principais contribuições da Teoria Crítica para as relações internacionais são:

- a) Rompimento com os postulados epistemológicos das teorias positivistas;

- b) Início ao debate metateórico nas ciências sociais;
- c) A crítica ao caráter determinista, conservador e positivista das teorias dominantes;
- d) A análise do caráter normativo do estadocentrismo das teorias convencionais, demonstrando como serve à reprodução das relações de poder assimétricas e à hegemonia das grandes potências capitalistas;
- e) Afirmação do caráter normativo da Teoria Crítica por meio da proposta de um projeto emancipatório;
- f) A afirmação do caráter histórico e situado de toda teoria social; negando a universalidade e o caráter permanente de estruturas econômicas, políticas e sociais do sistema internacional;
- g) A distinção entre teoria de “solução de problemas”(ou tradicionais) e da teoria crítica como chave para uma crítica da epistemologia positivista das teorias tradicionais;
- h) Preocupação com a emancipação humana como eixo central da reflexão teórica nas relações internacionais;
- i) A proposição de uma ética discursiva inclusiva capaz de promover um diálogo aberto na humanidade e na promoção de novas formas de organização política, que superem a ordem soberana, livres da exclusão.

A opção pela Teoria Crítica para referencial teórico deste estudo deve-se, em grande medida, pela proposta de uma releitura dos postulados positivistas, até então tidos como verdade absoluta pela defesa da aparente neutralidade científica.

Ao evidenciar que o método de investigação das ciências sociais se diferenciam das ciências naturais em virtude do investigador estar inserido e interagir com o próprio objeto, a teoria crítica apresenta o caráter normativo e a intencionalidade das teorias tradicionais, cujo discurso se dá em torno da manutenção do *status quo*, atendendo aos interesses de poder de classes dominantes.

Essas características, somadas à proposição de um projeto emancipatório em que o indivíduo é o ente principal e o tema da exclusão é uma preocupação central, identifica-se com nosso propósito neste trabalho: compreender as motivações por trás do discurso recente de atuação dos governos locais nas relações internacionais com vistas ao desenvolvimento.

A prática das relações internacionais por parte dos governos locais pode ser vista como um projeto emancipatório no qual as cidades perseguem o desenvolvimento atentas ao seu papel

no mundo globalizado e à necessidade de atuar de forma a minimizar os efeitos perversos desse processo, ou esse discurso e essa prática se enquadram na lógica de busca de dominação e manutenção de poder de alguns grupos que se beneficiam por meio das relações internacionais?

Uma vez que a Teoria Crítica, diferentemente das teorias tradicionais citadas anteriormente, considera a participação dos entes não-centrais nas relações internacionais, faz sentido uma leitura e interpretação da realidade local por meio de seus pressupostos. É a partir da análise do caráter dialético da razão e atento às diferentes possibilidades de interpretação e à sutileza das intenções que carregam o discurso que esse trabalho busca se basear à luz da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt.

3 ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS: CONCEITO E CONTEXTO

[...] o impacto dos processos globais transforma radicalmente a estrutura social das próprias cidades, alterando a organização do trabalho, a distribuição dos ganhos, a estrutura de consumo, os quais, por sua vez, criam novos padrões de desigualdade social urbana.

(SASSEN, 1998)

A atuação recente das cidades nas relações internacionais por meio de seus governos locais se deu a partir do final do século passado, e tem sido um movimento crescente no mundo, sobretudo em países emergentes.

É possível observar esse fato através do movimento crescente de formação de redes de cidades contemplando os mais diversos temas e segmentos sociais, conforme afirma Mancuso (2009, p. 121):

[...] está em andamento a construção de uma estratégia internacionalista articulada pelas inúmeras redes de cidades na esfera das relações internacionais, baseada na solidariedade ética e política traduzida por meio do combate local às múltiplas formas de discriminação dos direitos humanos e sociais nos territórios urbanos. [...] esse novo internacionalismo das redes de cidades se articula e atua em diferentes escalas: internacional, regional, nacional e local; e também com variados e diversos segmentos sociais e institucionais. Assim como os poderes locais divulgam em seus territórios iniciativas internacionais, eles também divulgam globalmente seus localismos – iniciativas de base local portadoras de potencial emancipatório, como políticas públicas democráticas participativas e inclusivas.

Como visto no capítulo anterior, a expressão “relações internacionais” abriga um vasto campo de interpretações. No tocante aos chamados “fluxos internacionais”, historicamente o comércio internacional representava o maior deles até os anos cinquenta. Já nos anos oitenta, a taxa de crescimento dos fluxos internacionais financeiros se alargou profundamente, motivada principalmente pelo aumento dos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED), direcionado à internacionalização da produção de bens e serviços (SASSEN, 1998)¹¹.

¹¹ Essa realidade dá mostras das mudanças na ordem doméstica que viria a ocorrer no Brasil na década seguinte e que culminou com a mudança do modelo de desenvolvimento econômico.

Isso significa que a nova configuração dos padrões de localização das principais atividades econômicas sob o novo sistema tecnológico, tanto em relação a serviços avançados como à indústria, que Castells (1999) chama de *espacos de fluxos*, alterou a lógica da economia global/informacional e, por conseguinte, do sistema internacional, trazendo à cena, atores que antes não eram considerados relevantes para o equilíbrio, ordem ou ainda estabilidade desse sistema, a saber: as companhias multinacionais e as cidades globais.

Ampliamos então o conceito de “fluxos internacionais” descrito acima a partir da afirmação de Castells (1999, p. 501):

[...] nossa sociedade está construída em torno de fluxos: fluxos de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, sons e símbolos. Fluxos não representam apenas um elemento da organização social: são a expressão dos processos que dominam nossa vida econômica, política e simbólica.

Tais fluxos, provenientes das relações internacionais contemporâneas em curso, tem a capacidade de dominar a vida econômica, política e simbólica das cidades. Daí depreende-se o fato das cidades sofrerem influência direta das relações internacionais em curso.

Para melhor compreender a participação dos governos locais nas relações internacionais, o capítulo está subdividido da seguinte forma: 1) apresentaremos alguns conceitos em torno da atuação internacional dos governos locais e uma reflexão sobre as condições dessa participação; 2) faremos um breve histórico da ascensão das cidades enquanto ator das relações internacionais, procurando dar destaque ao lugar que ocupam atualmente nas relações internacionais; e 3) abordaremos o contexto histórico recente de atuação externa dos governos locais com destaque para a participação internacional das cidades brasileiras.

3.1 GOVERNOS LOCAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONCEITOS E CONTEXTUALIZAÇÃO

A atuação internacional de governos locais de cidades, estados, províncias ou regiões consiste na prática das relações internacionais por meio da cooperação ou dos negócios mantidos entre esses governos locais e governos centrais ou locais de outros países, e ainda com organizações

internacionais, organizações não governamentais internacionais, fundações, instituições internacionais ou empresas transnacionais.

Para explicar esse fenômeno alguns autores se referem aos termos “internacionalização de governos locais”, “inserção internacional de governos locais”, “participação internacional de governos locais”, “participação de governos locais em relações internacionais”, “diplomacia federativa”, “paradiplomacia” ou mais recente, “internacionalismo municipal”.

As diferentes terminologias podem sugerir diferentes interpretações, contudo, na prática, esses termos se referem a: 1) participação de gestores públicos ou assessores técnicos em eventos internacionais; 2) recepção de delegações e missões estrangeiras; 3) ações ou projetos de cooperação técnica ou financeira apoiados por governos centrais, organismos internacionais, redes de cidades ou governos locais de outros países; 4) acordos de irmanamento entre cidades; 5) participação em redes de cidades; 6) organização de eventos e missões internacionais, dentre outras possibilidades de atuação internacional.

Trata-se da articulação internacional das unidades subnacionais, membros da Federação, com a finalidade de fortalecimento de suas estruturas comerciais, econômicas e institucionais, por meio do fomento de negócios internacionais e da prática da cooperação internacional com organizações internacionais, agências de cooperação internacional e cidades, regiões ou províncias de outros países.

Segundo Fronzáglia (2005, P. 50), paradiplomacia pode ser definida como

[...] o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central.

Na opinião de Prieto (1999, p. 559, apud RODRIGUES, 2004i, p. 443), o mesmo termo pode ser definido como:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional.

Contudo, via de regra, nem todas as cidades estão aptas para essa prática, conforme afirma Rodrigues (2004i, p. 442) “[...] a inserção internacional como via estratégica ampla não é, ao

menos ainda – para todas as cidades. As cidades mundiais ou globais seriam as que, por sua própria condição, poderiam desenvolver uma política de inserção internacional sustentada”.

Rodrigues (2004p, p. 177) assegura ainda que “[...] apenas cidades médias e grandes, sobretudo as globais [...] têm tido condições de atuar de forma independente ou despertaram politicamente para as relações internacionais e passaram a exercer alguma forma de ação internacional estruturada e sistemática”.

Em sua maioria, essas cidades são capitais ou grandes centros urbanos de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, tais como: Nova York, Londres, Paris, Barcelona, Cidade do México, Cingapura, São Paulo, etc. Tais cidades são conceituadas como “centros de poder com autoridade econômica e cultural no sistema mundial contemporâneo” (KNOX; TAYLOR, 1995, p. 7, apud RODRIGUES, 2004i, p. 443).

Na opinião de Sassen (1998, p. 35), “as cidades globais são os lugares-chave para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais”. Contudo, ela esclarece ainda que:

Algumas têm sido centros do comércio mundial e da atividade bancária durante séculos, mas, além dessas funções de longa duração, as cidades globais da atualidade são: (1) pontos de comando na organização da economia mundial; (2) lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque do atual período, isto é, as finanças e os serviços especializados destinados às empresas; (3) lugares de produção fundamentais para essas indústrias, incluindo a produção de inovações. Várias cidades também preenchem funções equivalentes em escalas geográficas menores, no que se refere a regiões transnacionais e subnacionais. (SASSEN, 1998, p. 17)

Objetivamente, nem todas as cidades possuem condições de atuar de forma autônoma nas relações internacionais por uma série de razões. Nem todas as cidades possuem atributos que despertam o interesse de outras cidades, países ou grupos internacionais. Uma vez que a ordem econômica que rege as relações internacionais está assentada no modelo de produção capitalista, é possível afirmar que não é apenas o tamanho da cidade que vai determinar se ela tem ou não condições de relacionar-se com o mundo, mas o que ela tem a oferecer.

Fatores geográficos como: localização, recursos naturais, matérias-primas, população e sua distribuição pelo espaço são alguns dos aspectos a serem considerados quando da participação das cidades nas relações internacionais. Também, o desenvolvimento econômico, a

capacidade industrial instalada, o acesso e a capacidade de assimilação das recentes tecnologias da informação e da comunicação, o poder de compra e o nível de conhecimento da população bem como sua cultura são aspectos relevantes a serem considerados ante o tipo de participação que as cidades terão em seus relacionamentos internacionais¹².

Além desses, são fatores determinantes da participação das cidades nas relações internacionais os aspectos políticos (regime, forma e sistema de governo do país, mas também a cultura política local), legais (constitucionais) e institucionais (disponibilidade de recursos técnicos, humanos e financeiros) da cidade¹³.

Romão (2009, p. 49) reforça essa opinião quando afirma:

[...] fatores geopolíticos, institucionais e econômicos estabelecem um quadro em que as cidades foram impulsionadas a potencializar a gestão pública a partir de estratégias que transpõem seu próprio território nacional e preceitos constitucionais.

Também Serra (2009, p. 74) assevera que:

A caracterização de uma região ou localidade como ator internacional é determinada por uma série de variáveis, como, por exemplo, o grau da descentralização de recursos, o padrão de relacionamento com o governo central e a disponibilidade de recursos. A questão geográfica também deve ser levada em conta, já que a proximidade territorial pode estimular o desenvolvimento de vínculos transnacionais entre localidades e regiões, embora não seja condição *sine qua non*, nem os vínculos dependam exclusivamente dela.

Os inúmeros desafios enfrentados por cidades de menor projeção em termos econômicos e políticos, sobretudo restrições de ordem financeira, são o maior estímulo para que venham participar das relações internacionais. É certo que se essas cidades desejam se lançar às relações internacionais terão possibilidades muito mais restritas nessa participação.

O conceito clássico de cooperação internacional vigente desde o pós II Guerra Mundial que consistia na transferência de recursos de doador a recebedor, perdeu o significado na medida em que o mundo deu mostras de uma profunda e silenciosa transformação em que a

¹² Peçequilo (2004) comenta sobre os recursos de poder (*soft power ou hard power*) segundo os quais os Estados são habitualmente classificados em sua participação nas relações internacionais (potências mundiais, potências regionais e papel local). A partir do entendimento a cerca da participação dos Estados nas relações internacionais, adaptamos aquela definição para compreender como esses mesmo fatores materiais e imateriais, que se localizam no espaço local, podem justificar a participação das cidades nas relações internacionais.

¹³ Esses aspectos serão detalhados no capítulo 03.

interdependência passou a reger as relações internacionais em todo o globo, contestando duramente o paradigma realista em vigor até então. Desta forma, o discurso neoliberal assume a defesa de parceria entre cidades, países, organizações internacionais e grupos privados¹⁴ no ramo dos negócios internacionais e da cooperação internacional. Na visão neoliberal, tais parcerias devem consistir em um processo de articulação horizontal, de soma positiva, onde todos os envolvidos ganham.

O fato é que diferentes atores, com diferentes condições de participação numa negociação que envolve interesses produtivos de grupos privados não pode beneficiar a todas as partes igualmente. Para mascarar essa situação, o discurso neoliberal se refere a ganhos assimétricos e difusos, ou seja, todos ganham, em diferentes proporções e não simultaneamente. Então as parcerias são carregadas de promessas de desenvolvimento.

Castells (1998, p. 470) explica como as cidades globais se articulam em rede atingindo outras cidades por meio da combinação: produção, serviços e mercados:

[...] o fenômeno da cidade global não pode ser reduzido a alguns núcleos urbanos no topo da hierarquia. É um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades localizadas em cada área *vis-a-vis* a rede global.

Ou seja, as cidades, províncias, regiões, por meio de seus respectivos governos locais e elites empresariais se organizam para competir na economia global e assim estabelecem redes de cooperação entre instituições regionais e entre as empresas correlatas localizadas na área (CASTELLS, 1998).

Contudo, considerando que, no modo de produção capitalista, os serviços ditos especializados são exclusividade de poucas cidades, pioneiras, inseridas no processo de produção capitalista, e considerando ainda que, nessa lógica, podem se agregar outras cidades ocupando funções satélites, ou complementares, Castells (1998, p. 476) afirma que “a cidade global não é um lugar, mas um processo. Logo, não é uma condição, mas uma possibilidade.” E acrescentamos, não raro, uma possibilidade a perder de vista.

¹⁴ Entendemos por grupos privados as empresas, instituições, fundações, associações e organizações sem fins lucrativos.

Assim sendo, de modo geral, é facultada a toda e qualquer cidade a busca por uma condução autônoma de suas relações internacionais. Não está facultada, porém, as condições para que essa atuação internacional ocorra na proporção e no tempo em que se deseja. A participação de governos locais nas relações internacionais envolve implicações que demandam tempo e condições específicas para ocorrer.

3.2 A EMERGÊNCIA DAS CIDADES ENQUANTO ATORES DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As teorias tradicionais das Relações Internacionais defendiam que os Estados eram os únicos atores das Relações Internacionais, uma vez que são os únicos sujeitos do Direito Internacional Público (DIP) e a quem cabe inteiramente a condução da política externa de seus países. Por conseguinte, eram os Estados que definiam os rumos da política internacional.

As Organizações Internacionais possuem personalidade jurídica internacional. Elas podem, portanto, contrair direitos e obrigações, celebrar tratados ou praticar quaisquer atos necessários para a realização dos fins que motivaram a sua criação (AMARAL JÚNIOR, 2008). Contudo, tais organizações estão sujeitas à vontade dos seus Estados-membros em fazer valer as normas, acordos e tratados, conforme explicam Silva e Gonçalves (2005, p. 59):

Os Estados são os únicos atores cujos direitos incluem a capacidade de protestar juridicamente contra a violação do direito internacional, bem como a capacidade de fazer tratados e acordos internacionais. Nesse particular, os organismos intergovernamentais possuem legitimidade legal apenas quando representam os interesses de seus criadores, os Estados. Em geral, possuem mandatos restritos e estão, em última instância, sujeitos aos desmandos e às violações dos Estados. Os indivíduos e demais atores não-estatais, como ONG's e corporações multinacionais, são apenas objetos do DIP. Ou seja, são entidades incapazes de produzir algum elemento constituinte da ordem legal internacional e, a despeito de sua vontade, estão regulado pelo DIP e sujeitos às suas sanções, tal como acordado e imposto pelos Estados.

Durante a Guerra Fria, o mundo passou por transformações significativas, sobretudo no ramo dos transportes e da comunicação. Também a indústria e a informática se desenvolveram. O encurtamento das distâncias aproximou pessoas de diversos pontos do globo em torno do comércio, das transações financeiras, do turismo, dos movimentos culturais e ideológicos.

Intensificou-se a interdependência nas relações internacionais. A Crise do Petróleo da década de 70 tornou-se emblemática para fazer referência a esse período. A lógica hobbesiana da política internacional baseada no poder político e militar foi duramente questionada. Os barris de petróleo fornecidos ao mundo por países “subdesenvolvidos” para alimentar o capitalismo de mercado estremeceram a balança de poder antes disputada pelos gigantes do equilíbrio bipolar, União Soviética e Estados Unidos.

Robert Keohane e Joseph Nye por meio da publicação de *Transnational Relations and World Politics*, em 1971 e *Power and Interdependence: World Politics in Transitions*, em 1977 defendem que os processos transnacionais estavam mudando o caráter do sistema internacional. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). A interdependência não era uma opção, mas uma realidade resultante das transformações em curso. Países pobres e ricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos tinham suas economias entrelaçadas, independente de seu controle e de sua vontade.

Dilatou-se a consciência ecológica, social e política de povos de diversas partes do planeta e com isso as demandas que antes eram restritas aos governos nacionais passaram a constituir-se demandas internacionais. Desta forma, outros temas passaram a permear a agenda internacional, tais como: Meio Ambiente, Direitos Humanos, Democracia, Equidade de Gênero e Raça, Respeito à Diversidade, Comércio Internacional.

Organizações Internacionais, Organizações da Sociedade Civil, Empresas Transnacionais, Partidos Políticos, Grupos Ideológicos, Movimentos Religiosos, Opinião Pública, dentre outros, passaram a ser considerados por estudiosos das ciências sociais, sobretudo das Relações Internacionais, importantes atores das relações internacionais.

As empresas transnacionais, ou companhias multinacionais despontaram com peso nas relações internacionais contemporâneas, elas “[...] possuem receitas financeiras e patrimônios maiores que alguns Estados nacionais.” (PECEQUILO, 2004, p. 75). Aproximadamente metade de toda a produção industrial atual é produzida por essas empresas, cujas decisões relativas à localização de sua produção têm efeitos sobre as economias e as políticas nacionais (NYE JÚNIOR, 2002).

O reflexo dos acontecimentos de cunho internacional, ou seja, daqueles que ultrapassam as fronteiras dos Estados nacionais, é sentido no ambiente doméstico, em nível local. Em última instância, são as empresas, as organizações e as pessoas que sofrem esses reflexos. Por outro lado, é a partir do ambiente local, da iniciativa de pessoas, de grupos, de organizações ou de empresas que acontecem as tomadas de decisão que repercutem no cenário internacional.

Com o aumento da interdependência e, mais acentuadamente, com a intensificação dos processos da globalização econômica (seguidos da diminuição do estado e da intensa prática de privatizações de serviços públicos básicos) no fim do século passado, os governos locais, principalmente das grandes cidades, viram-se diante de questões desafiadoras em função do grau de vulnerabilidade crescente de suas economias, cujo saldo para as cidades eram: aumento do desemprego, aumento da violência urbana, degradação ambiental, dentre outros.

Questões ambientais como aquecimento global, por exemplo, tornaram-se vitais para a sobrevivência de algumas cidades do mundo desenvolvido. Inúmeras iniciativas propondo mecanismos de “desenvolvimento sustentável” partiram das cidades de países desenvolvidos em direção a cidades de países “em desenvolvimento” cujos processos adotados na fase recente de industrialização por que passam tem sido considerados uma ameaça à vida do planeta¹⁵.

Constatando a semelhança de desafios como este em outras cidades ao redor do mundo, os governos locais passaram a se articular em redes e fóruns internacionais na busca por experiências bem sucedidas de gestão pública e soluções compartilhadas, nas mais diversas áreas, como: saúde, mobilidade urbana, segurança, empregabilidade, desenvolvimento sustentável, etc.

Além do mais, os governos locais têm interesses próprios que não conflitam, mas também não são contemplados por iniciativas do governo central, como elucida Jakobsen (2009, p. 27):

¹⁵ Há uma vasta e polêmica discussão sobre a responsabilidade dos países desenvolvidos, que passaram pelo processo de industrialização e alcançaram níveis privilegiados de desenvolvimento na economia capitalista, e os países em desenvolvimento (ou emergentes), especialmente na Ásia e na América do Sul, acusados de adotarem práticas que agredem o meio ambiente. Estudiosos e ambientalistas têm atribuído às atividades humanas (enquadradas no atual padrão de consumo do capitalismo de mercado) a maior parcela de responsabilidade pelo aquecimento global.

As cidades, por exemplo, estão interessadas em se tornar conhecidas mundialmente para atrair eventos, visitantes e investimentos. E os governos municipais, em conseguir recursos – de preferência a fundo perdido – de cooperação técnica no exterior; realizar empréstimos de instituições financeiras internacionais e também influenciar os regimes internacionais e as políticas das organizações internacionais que afetam as cidades de alguma maneira.

O movimento crescente das cidades nas relações internacionais, contudo, deve ser compreendido como parte de um conjunto muito maior e mais abrangente de questões de ordem política, financeira, ideológica, cultural, que extrapolam as afinidades e complementaridades existentes entre governos locais ao redor do mundo. De igual maneira, o olhar atento do gestor local às transformações da realidade internacional, das interconexões entre o local e o global e as oportunidades de cooperação técnica ou financeira por parte de organismos internacionais não podem ser considerados isoladamente ante a vontade de se lançar à prática das relações internacionais.

As cidades estão sob as transformações tecnológicas, socioeconômicas e políticas do capitalismo mundial e estão também sob constrangimentos políticos, econômicos, financeiros, sociais, legais e institucionais da realidade doméstica. Equilibrar-se entre essas duas realidades, a interna e a internacional, e partir para uma articulação internacional autônoma é um desafio complexo, cuja análise não pode ser generalizada para todo tipo de cidade, dada as diferenças locais e regionais que as caracterizam¹⁶.

É, portanto, a partir dessa combinação de fatores internos e externos, de caráter político, ideológico, cultural, econômico, institucional, etc. que se devem analisar as motivações e razões que justificam a participação das cidades nas relações internacionais e compreender como se deu a sua participação como protagonista das relações internacionais ao lado dos Estados e demais atores não governamentais.

3.3 O LUGAR DAS CIDADES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Sob o ponto de vista econômico e político, algumas cidades no mundo de hoje têm mais peso e representatividade que muitos Estados nacionais. Tal afirmação requer o entendimento do

¹⁶ No Brasil, por exemplo, a participação recente das cidades do sul e do nordeste nas relações internacionais ocorreram de maneira distinta, por meio de diferentes motivações, como será tratado mais adiante no tópico 2.5.

que venha a ser o atual Estado-nacional e como ele se posiciona nas relações internacionais. Nesse sentido, há que se considerar que é possível definir o Estado sob dois prismas: o interno e o internacional.

Observando o aspecto internacional, que é o que aqui interessa saber, o Estado se caracteriza pela soma de seus elementos constitutivos: uma população vivendo num território dirigido por um governo. Constitui-se assim ator das relações internacionais dotado de soberania e que, portanto, não está submetido a nenhuma outra autoridade (BONIFACE, 1996). A atuação externa do Estado não se restringe, contudo, aos processos decisórios adotados pela burocracia estatal (o que, aliás, é um processo complexo, resultante de uma intensa disputa de interesses entre os órgãos do legislativo, do executivo e do judiciário, da administração pública municipal, estadual e federal). Também participam desses processos decisórios outros atores da esfera doméstica, que dialogam com o Estado (em suas três instâncias de poder e de divisão territorial), cada um defendendo seus interesses particulares. São eles: as organizações da sociedade civil; as companhias multinacionais; partidos políticos; representações de classe; grupos religiosos; opinião pública, dentre outros. Pode-se afirmar, portanto, num sentido figurado, que o Estado consiste numa arena onde se digladiam atores com diferentes pesos e graus de participação no processo de tomada de decisão tanto no ambiente doméstico, quanto no ambiente internacional.

A globalização da economia, acompanhada do surgimento de uma cultura global, alterou profundamente a realidade social, econômica e política dos Estados-Nação, das regiões transnacionais e das cidades, local onde estão ocorrendo processos globais. Diferentemente do que acontece com o comércio internacional, a formação de espaços transnacionais nos quais se desenvolve a atividade econômica se dá com pouca ou nenhuma influência dos governos. Isso demonstra o grau de autonomia dos mercados financeiros, das grandes empresas de prestação de serviços, dos bancos e das matrizes das corporações multinacionais, que estão no centro do processo de criação da riqueza e que se localizam nas cidades. (SASSEN, 1998)

A globalização econômica é, portanto, ao mesmo tempo, responsável pela especialização e sofisticação da atividade econômica como também por acentuar e aprofundar a desigualdade social, sobretudo nas cidades.

As cidades, sobretudo em países periféricos e em desenvolvimento, se tornaram os lugares onde reside a maior concentração de riqueza, a pior distribuição de renda, a prática intensiva e desordenada do consumo pelas elites e classes economicamente privilegiadas sem o equivalente cuidado exigido em termos de gestão dos resíduos provenientes dessa prática, acentuando ainda mais os problemas de ordem ambiental. As cidades se tornaram, portanto, os lugares onde é possível observar facilmente a hierarquização dos espaços destinados aos ricos e dos subespaços que restam para abrigar os pobres e os excluídos, intensificando a violência urbana e a insegurança social.

Nesse sentido, Pedrão (2002, p. 12) assevera que “as cidades tornaram-se os lugares de nova luta social, entre os grupos aceitos como legítimos e os grupos integrantes da contra-sociedade da exclusão, da violência e da contravenção”. E acrescenta que:

Nas últimas três décadas, tem havido maior pressão sobre as cidades, principalmente sobre as grandes cidades dos países periféricos, por um conjunto de causas, que vão desde a fragilização das economias periféricas, ao aprofundamento da concentração internacional da renda, à destruição do emprego formal e às políticas de estabilização internacionais. Verifica-se que o perfil internacional da pobreza se mantém e se agrava, comprovando o fim de um período marcado por um discurso oficial de desenvolvimento econômico. (PEDRÃO, 2002, p. 15)

As mudanças sofridas pelas cidades nesse intervalo de três décadas ocorreram não apenas em intensidade, mas, sobretudo em torno de uma nova composição no tecido social, na base econômica e no equipamento físico das cidades (PEDRÃO, 2002). Por um lado, acentuou-se a desigualdade social na medida em que houve o agravamento da pobreza e a concentração ainda maior da riqueza nas mãos de poucos. Por outro lado, intensificou-se a urbanização sem controle e desprovida de planejamento. Por fim, a base econômica sofreu profundas e intensas transformações, deixando de ter o comércio internacional como maior responsável pelo volume dos fluxos internacionais e passando a ter as finanças e os serviços especializados como dominantes nas transações internacionais. A partir de então, as cidades tinham diante de si o desafio de acompanhar essas transformações por meio de uma nova gestão capaz de harmonizar os diferentes interesses dos diferentes grupos que participam da realidade política, econômica e social das cidades.

Entendemos, portanto, que a ascensão das cidades enquanto atores das relações internacionais, tem como marco histórico a globalização econômica que se acentuou na

segunda metade do século passado, com a alteração do destino dos fluxos internacionais da economia, conforme afirma Sassen (1998, p. 25):

Quando os fluxos internacionais consistem em matérias-primas, produtos agrícolas ou minérios, a geografia das transações é determinada em parte pela localização dos recursos naturais. No plano da história, isto significa que um número maior de países da África, da América Latina e do Caribe forma lugares essenciais nessa geografia. Quando as finanças e os serviços especializados tornaram-se o componente dominante das transações internacionais, no início da década de 1980, o papel das cidades foi fortalecido. Ao mesmo tempo, a grande concentração dessas indústrias significa que, nos dias de hoje, apenas um número limitado de cidades desempenha um papel estratégico.

Sassen (1998) acredita que pelas funções de comando que exercem, as cidades globais desempenham um papel estratégico na economia mundial. Castells (1999), por sua vez, acredita que elas articulam a economia mundial, ligam as redes informacionais e concentram o poder mundial. Ou seja, as cidades globais terminam se articulando com outras de menor ou nenhuma projeção internacional, sob o impulso dos governos e de elites empresariais, estabelecendo vínculos comerciais, logísticos, culturais, etc., importantes para o desempenho de suas ações. Assim, a versatilidade dessas redes importa mais para a distribuição da riqueza e do poder do que a localização real dos centros de alto nível.

Exemplificando, Castells afirma que:

[...] os serviços avançados e principalmente os serviços em geral espalham-se e descentralizam-se para a periferia das áreas metropolitanas, áreas metropolitanas menores, regiões menos desenvolvidas e alguns países menos desenvolvidos. Novos centros regionais de atividades de processamento de serviços surgiram nos Estados Unidos (por exemplo, Atlanta, Geórgia, ou Omaha, Nebraska), na Europa (Barcelona, Nice, Stuttgart, Bristol e outros), ou na Ásia (por exemplo, Bombaim, Bangkok, Xangai). As periferias de importantes áreas metropolitanas estão agitadas com o desenvolvimento de novos escritórios, seja Walnut Creek em São Francisco, seja Reading perto de Londres. E, em alguns casos, surgiram novos e importantes centros de serviços às margens de cidades históricas, sendo La Défense de Paris o exemplo mais famoso e bem-sucedido. (CASTELLS, 1998, p. 475)

Sob a ótica das relações de poder, considerar esse conjunto de cidades como atores relevantes para as relações internacionais, ou seja, capazes de alterar o equilíbrio de poder ou a ordem do sistema, consiste em uma análise complexa, pois o que torna essas cidades relevantes é a concentração de indústrias, bancos e serviços especializados que ela abriga. Essas indústrias e bancos, por sua vez, têm sede em outras cidades, geralmente em países desenvolvidos.

O fato é que essas cidades congregam funções de comando na economia mundial, na medida em que combinam a dispersão geográfica das atividades econômicas e a integração dos sistemas (SASSEN, 1998). As cidades globais são um poderoso instrumento a serviço do capitalismo mundial.

Também chamadas de Megacidades, essas cidades, além de concentrarem as funções direcionais, produtivas e administrativas, ao menos do ponto de vista econômico, também controlam a mídia e, portanto, as informações que veiculam no mundo. (CASTELLS, 1999). Desta forma, o exercício do poder parece ser também exercido em grande medida por essas cidades.

Castells relaciona algumas dessas cidades, espalhadas pelo globo e, sobretudo, em países emergentes:

[...] Tóquio, São Paulo, Nova York, Cidade do México, Xangai, Bombaim, Los Angeles, Buenos Aires, Seul, Pequim, Rio de Janeiro, Calcutá, Osaka. Além dessas, Moscou, Jacarta, Cairo, Nova Delhi, Londres, Paris, Lagos, Dacca, Karachi, Tianjin e possivelmente outras são membros do clube. (CASTELLS, 1999, p. 493)

Há que se considerar ainda o aspecto social resultante da globalização da economia e que recai sobre as cidades, sobretudo nos países periféricos. Nesse sentido, Pedrão (2002) chama a atenção para o fato de que as cidades, sobretudo a partir da década de 70 com a aceleração da internacionalização da economia, tornaram-se “os lugares da maior desigualdade de renda, com as maiores concentrações de pobreza, exclusão, assim como, de contravenção, violência e de formas espúrias de poder” (PEDRÃO, 2002, p. 13).

Afirma ainda que “as grandes cidades são, além disso, os grandes centros de consumo, cujas demandas subordinam o perfil da economia das regiões e do país, em seu conjunto. Finalmente, são os lugares de maior concentração de resíduos de toda ordem onde se apresentam problemas de degradação ambiental [...]”. (PEDRÃO, 2002, p. 13).

A questão ambiental tem se tornado um tema central na agenda internacional das cidades de todo o mundo. Os riscos do aquecimento global impulsionaram a criação de redes de cidades com a finalidade de rever os mecanismos de desenvolvimento a partir da sustentabilidade ambiental¹⁷.

¹⁷ O ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives* ou *Local Governments for Sustainability*), e o ICSC (*Sustainable Cities*) e Plus Network são exemplo de algumas dessas redes.

Entendemos, portanto, que as cidades mais bem estruturadas econômica e politicamente, ocupam, de fato, um lugar privilegiado nas relações internacionais, participando em boa medida dos processos decisórios e, portanto, do exercício do poder político conforme afirma Lopes (2009, p. 131):

Com a entrada na época da globalização competitiva, aumenta a importância do papel e das funções da cidade na configuração do poder. A gradual perda de importância do poder nacional (que fica limitado pela necessidade de gerir os equilíbrios nacionais internos) abre a oportunidade para a afirmação de cidades que consigam atingir a escala de cidades globais, com recursos e competências suficientes para produzirem orientações estratégicas e para atraírem investimentos que lhes permitem autonomizarem-se dos ritmos mais lentos da evolução nacional..

A atuação internacional de governos locais não é uma ação compulsória e obrigatória. Também não deve ser exclusividade das cidades globais, das grandes cidades ou das megacidades. Diante dos efeitos perversos de uma globalização que ainda é desigual e excludente, entendemos a ação internacional dos governos locais como uma oportunidade de inserção qualificada das cidades no cenário internacional, de forma que a cidade possa definir o que e como deseja se articular com as companhias multinacionais, investidores estrangeiros, agências de cooperação internacional, organizações internacionais, cuja presença na cidade independe da intervenção do poder público municipal.

3.4 CONTEXTO HISTÓRICO DA RECENTE ATUAÇÃO EXTERNA DE GOVERNOS LOCAIS

A atuação internacional recente dos governos locais data da última década do século passado num contexto histórico marcado pelo fim da Guerra Fria e a extinção do Bloco Soviético; pelo processo contínuo de descentralização dos poderes nacionais, ocorrido em parte pelo fim de muitas ditaduras centralizadoras (Espanha, Portugal, Brasil, Itália, Argentina e outros); pelo surgimento de blocos econômicos como a União Européia e o MERCOSUL; pela globalização crescente das economias de mercado, dentre outros.

Xavier (2009, p. 59) relaciona alguns desses episódios que impulsionaram a internacionalização de governos locais:

Um novo impulso à internacionalização das economias regionais e urbanas emerge no final do século XX emanado de uma situação que combina as possibilidades propiciadas pela revolução científico-tecnológica, o ambiente mais competitivo em que se inserem as grandes corporações no nível mundial, a capacidade que estas mesmas empresas adquirem de deslocalizar suas plantas industriais e a cobrança por *menos Estado* como solução para promover condições competitivas. Acrescenta-se a estes fatores a emergência de um discurso localista de desenvolvimento e a descentralização político-administrativa propiciada, no caso brasileiro, pela Constituição democrática de 1988.

Contribuiu ainda para impulsionar essa participação o apoio do Sistema ONU às iniciativas locais e o intenso fenômeno da urbanização.

Nesse tópico, referimo-nos a esse processo recente da participação das cidades nas relações internacionais e, em seguida, abordamos aspectos das condições políticas, econômicas e ideológicas nos quais se deu a inserção das cidades, sobretudo as cidades brasileiras.

Jakobsen (2009) assevera que as atividades internacionais de governos locais aumentaram significativamente nas últimas décadas em virtude da descentralização administrativa e da ampliação das responsabilidades sociais das prefeituras, bem como pelos desafios decorrentes da globalização.

Romão (2009, p. 48) explica que “embora cidades europeias e norte-americanas já se relacionassem entre si desde o início do século passado, as condições históricas para a intensificação das atividades internacionais de cidades são bastante recentes”.

Não se trata de um fenômeno novo, mas ganha um grande impulso com o Fim da Guerra Fria, conforme assevera Sánchez Cano (2007, p. 4),:

No se trata de una dinámica totalmente nueva, ya que enlaza con una tradición internacionalista ciudadana y municipal, y también con tendencias de la economía internacional presentes ya desde hace décadas. No obstante, esta dinámica adquiere últimamente -y especialmente desde el fin de la Guerra Fría- una nueva y mayor dimensión.

Com o termo “tradição internacionalista cidadã” o autor se refere a uma nova cidadania local mais exigente, mais participativa e que, por conseguinte, demanda mais políticas e se relaciona de forma mais natural e imediata com suas autoridades locais. Essa nova cidadania deu margem a um reposicionamento do poder público que passou a adotar uma postura de

maior liderança frente aos agentes sociais e aos processos locais, substituindo o governo pela governança local¹⁸.

O internacionalismo cidadão tem se consolidado como uma tendência tanto na América como na Europa, possibilitando a transnacionalização e articulação da sociedade civil em redes, conforme afirma Sánchez Cano (2007, p. 4):

Del mismo modo, y gracias sobre todo a los avances en las posibilidades de información y comunicación, las actividades -económicas, militantes, solidarias, filantrópicas, culturales...- de esta nueva ciudadanía se van a transnacionalizar, se articularán en red, y se dotarán de una estrategia y de un lenguaje compartidos.

Esse fenômeno tem suas raízes no Processo de Redemocratização que se deu nesses países nas décadas anteriores (70 e 80), quando emerge na Europa e na América Latina uma sociedade civil formada por uma rede e associações, movimentos, grupos e instituições que, articulada com setores liberais e lideranças empresariais, participa ativamente do Processo de Redemocratização desses países (TEIXEIRA, 2001).

Vejamos como os eventos supracitados (globalização neoliberal, Conferências da ONU, intensificação dos processos de integração regional, fenômeno da urbanização e descentralização político administrativa), que marcaram o fim do século passado e início deste contribuíram para impulsionar a participação dos Governos Locais nas relações internacionais.

3.4.1 A globalização

Ao lado da globalização e da integração produtiva comercial e financeira, intensificam-se as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os efeitos dessas assimetrias refletem-se no ambiente doméstico, sobretudo nas cidades e regiões que emergem como *locus* privilegiado de articulação entre instituições políticas, agentes econômicos privados e organizações da sociedade civil. (BARRETO, 2004).

¹⁸ No Brasil, essa nova cidadania local e esse reposicionamento do poder público estão diretamente associados ao fortalecimento do papel dos entes subnacionais a partir da descentralização político-administrativa da década de 90.

Held (1998) analisa a globalização enquanto fenômeno que contribui para uma maior participação da dimensão local na esfera internacional:

A globalização é fenômeno espacial fundado num continuum com o “global” numa ponta e o “local” na outra. [...] Ela envolve uma extensão e um aprofundamento das relações sociais e das instituições no espaço e no tempo de tal modo que, por um lado, as atividades diárias estão crescentemente influenciadas por fatores que acontecem do outro lado do globo e, por outro lado, as práticas e decisões de grupos ou comunidades locais podem ter significativas repercussões globais. (HELD, 1998, p13, apud YAHN FILHO, 2006, p. 83).

Em meio a essa teia de relações que se estabelecem localmente, uma série de desafios se acentuam nos centros urbanos: segurança, pobreza, transporte, saúde, trabalho, habitação, meio ambiente, etc. exigindo dos gestores públicos municipais uma grande capacidade de articulação que resulte em bem estar social para sua população.

O gestor é convidado, nesse contexto, a assumir o papel de “Governança Local”, ou seja, reconhecer cada um dos atores domésticos e seu papel no novo cenário global, liderando de forma que cada um exerça satisfatoriamente sua função, garantindo benefícios para todos.

Segundo Barreto (2004), a resposta àquelas demandas implica na ampliação, por parte dos atores domésticos, de seus respectivos campos de atuação em muitos setores estratégicos, tais como: promoção econômica para o exterior, concepção e implementação de projetos urbanísticos, de moradia e de meio ambiente, infraestrutura de serviços urbanos, transportes e comunicações, segurança pública e justiça, políticas sociais e culturais.

Em outras palavras, diante da crescente demanda por serviços, acentuada pela globalização e seus efeitos, atender essas demandas exige do gestor público a coordenação de uma ação integrada dos atores locais em setores estratégicos¹⁹.

Observa-se, portanto, que a globalização trouxe desafios mais complexos para as cidades. A globalização apresenta-se, portanto, como um componente fundamental para a compreensão do novo papel assumido pelos governos locais na busca por uma inserção internacional autônoma.

¹⁹ Essa ação integrada implica em procedimentos da administração pública cuja inobservância pode gerar graves dificuldades para o gestor tais como denúncias de irregularidades no exercício do poder público.

3.4.2 As conferências da ONU

Temas emergentes, também chamados temas globais, provenientes das profundas transformações pelas quais passava o mundo Pós-Guerra Fria, ocuparam espaço em conferências internacionais convocadas pela ONU, caracterizando a década de 90 como a Década das Conferências, conforme assinala Alves (2001).

Nessa ocasião, as autoridades locais foram chamadas a compartilhar a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável em escala planetária, e tiveram, oficialmente, ao lado de entidades da sociedade civil, uma plataforma para representação como co-partícipes plenos, sem direito a voto, a partir da Habitat II, Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, de 3 a 14 de junho de 1996.

Rodrigues (2004i) chama atenção para o impacto das conferências globais sobre a inserção internacional das cidades. Dentre os documentos analisados por ele está o Relatório Nosso Futuro Comum que aponta a necessidade de fortalecimento das autoridades locais como parte da estratégia para enfrentar o desafio urbano nos países em desenvolvimento, conforme afirmação “[...] para se tornarem agentes-chave do desenvolvimento, os governos locais das cidades precisam de maior capacidade política, financeira e institucional e sobretudo, de acesso a uma parcela maior da riqueza gerada nas cidades.” (CMDMA, 1988, apud RODRIGUES, 2004i, p. 445).

Podemos afirmar que, a partir de então, os governos locais têm o reconhecimento da comunidade internacional sobre o papel que lhes cabe em torno do desenvolvimento.

A ECO 92 foi a primeira conferência da ONU em que as autoridades locais estiveram presentes, através do ICLEI (Internacional Council for Local Environmental Initiatives). Dedicada ao Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra) e celebrada no Rio de Janeiro de 3 a 21 de junho de 1992. A ECO 92 teve como principais desdobramentos a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21, que destacava expressamente o papel das autoridades locais (CANO, 2007).

Rodrigues (2004i) avalia ainda que a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – ECO 92, realizada no Rio de Janeiro de 03 a 14 de junho de 1992, deu guarida aos poderes locais no desafio do desenvolvimento sustentável. Dentre os documentos negociados e aprovados nessa Conferência está o incentivo e/ou a exigência de participação dos poderes locais expressos na Convenção sobre Diversidade Biológica e na Agenda 21 que se tornou o principal instrumento do desenvolvimento sustentável em escala planetária.

[...] a Agenda 21, documento de consenso global sobre a nova agenda de desenvolvimento, sugere que a sustentabilidade deve ser buscada progressivamente através de agendas governamentais e políticas públicas, amplamente consensuadas com a sociedade (no nível local, nacional, regional e global). (INSTITUTO DE POLÍTICA/ PNUD, 2000, p. 226, apud RODRIGUES, 2004i, p. 446).

A Agenda 21, portanto, reforça a importância da participação do poder público local diante da necessidade do desenvolvimento sustentável.

Cano (2007) esclarece que a conferência-chave no que diz respeito à abertura do Sistema ONU às autoridades locais e associações foi a Habitat II: a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos ou Cúpula das Cidades, celebrada em Istambul de 3 a 14 de junho de 1996 para tentar respostas globais aos problemas da urbanização. Foi a última de uma série de importantes conferências da ONU que serviu para compor o programa mundial de desenvolvimento durante a década de 1990.

Um dos pontos altos dessa conferência foi a iniciativa de reunir e apresentar as denominadas melhores práticas²⁰ no âmbito da participação das cidades. (RODRIGUES, 2004i).

Ao lado dos apelos socioeconômicos provenientes do processo de Globalização, as Conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas constituem um elemento catalisador da participação do governo local nas discussões e ações constantes na agenda internacional.

Quanto à participação do Brasil nessas Conferências, Hereda analisa a participação de municípios brasileiros na Habitat II em 1996:

²⁰ Entende-se por “melhores práticas” ou *best practices* “[...] iniciativas e modelos de pensamento inovador adotados por governos locais e organizações de comunidades de base, de comprovada eficácia para resolver problemas habitacionais e da comunidade”. (ONU, 1997, p. 68, apud RODRIGUES, 2004, p. 447)

[...] em Istambul havia oito municípios brasileiros representados: Jaboatão dos Guararapes (PE), Vitória (ES), Santos (SP), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA), São Paulo (SP), Diadema (SP) e Fortaleza (CE), os quais estavam em estandes dispersos na exposição, sem mínima unidade. (HEREDA,1997, apud RODRIGUES, 2004i, p. 449).

A possibilidade de projeção das cidades por meio de uma participação mais ativa e qualificada nas relações internacionais e os benefícios em termos de desenvolvimento que ela pode captar, se sobrepõe à atenção e à preocupação dessas cidades em torno de uma ação estratégica concertada que vislumbre benefícios mútuos e compartilhados entre essas cidades.

Esse fato revela que os municípios brasileiros não apresentavam, até então, uma unidade quando se tratava de participação nas relações internacionais. Ou seja, institucionalmente não havia diálogo capaz de alinhar a participação dos entes não-centrais da Federação, seja por desconhecimento desses governos sobre a existência de um órgão regulador (Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores – AFEPA/MRE) seja por incapacidade técnica da AFEPA em acompanhar ou monitorar essa participação. Nenhuma dessas hipóteses, contudo, anula a necessidade dos governos locais em adotar uma postura responsável ante as implicações decorrentes dessa participação ou atuação internacional.

Hereda denunciou ainda que a preocupação com a própria projeção manifestada por essas cidades no Habitat II deixou à margem o compromisso com a causa da habitação enquanto um direito humano.(HEREDA, 1997, apud RODRIGUES, 2004i).

Mais uma vez, observa-se o descompromisso e o despreparo de representantes de governos locais frente a causas internacionais de interesse comum. O fascínio exercido pelas possibilidades da participação internacional pode, seguramente, fazer sucumbir o exercício da solidariedade internacional.

3.4.3 Os processos de integração regional

Os processos de Integração Regional são também fenômenos que se acentuaram no final do século passado. O Fim da Guerra Fria culminou com a multilateralidade e a ascensão de blocos econômicos que atuavam, buscando se fortalecer frente aos efeitos sociais danosos da

globalização a fim de conquistar uma inserção internacional mais sólida. Nesse contexto, as cidades e municípios também passaram a se articular em redes e dialogar sobre seu fortalecimento institucional frente ao processo de integração²¹.

Romão (2009, p. 48) ressalta que “o aprofundamento dos processos de integração regional, dos quais a União Européia é o exemplo a ser seguido, geraram certo movimento transnacional de valorização das instâncias locais de governo”.

Uma vez que o espaço local é a sede dos recursos naturais, humanos e tecnológicos, propiciadores das riquezas (e das misérias) decorrentes de sua condição de desenvolvimento, é a partir das cidades, também, que se acentuam os processos de integração.

Romão (2009) comenta que nas décadas de 80 e 90, em virtude da crise das democracias representativas, governos locais passaram a constituir redes de cidades com o objetivo de se fazer ouvir pelas instâncias supranacionais. Alguns prefeitos de importantes cidades - como Barcelona, Paris e Porto Alegre – passaram a atuar como verdadeiros articuladores políticos transnacionais (ROMÃO, 2009, p. 48).

No âmbito do MERCOSUL, a instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul, na Cúpula do Mercosul em 2007, pode ser considerado um exemplo semelhante.

Kleiman e Rodrigues (2007) defendem que o Foro pode ser considerado um avanço sem precedentes no reconhecimento da legitimidade dos governos subnacionais brasileiros em formular e opinar sobre a política externa relativa ao processo de integração.

O exemplo europeu de integração regional, cujas raízes datam da segunda metade do século passado, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço dá mostras das razões para o pioneirismo europeu diante da atuação internacional dos governos locais que têm a década de 80 como marco de intensificação desse processo. No Brasil, essa atuação internacional autônoma se acentua na década de 90, e o processo de interação do Mercado Comum do Sul

²¹ A rede de cidades Eurocidades é o primeiro exemplo de sucesso nessa direção. Foi fundada em 1986 por prefeitos de Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Roterdã. Sua correlata na América do Sul é a Mercocidades, fundada em 1995 pelas mais importantes cidades do Cone Sul.

responde, em grande medida, pelo pioneirismo das cidades que deram início a essa prática, Porto Alegre e São Paulo.

3.4.4 O fenômeno da urbanização

Outro fator preponderante para a inserção internacional dos governos locais foi o intenso fenômeno da urbanização, gerado pela globalização.

Mancuso (2009, p. 120) insinua que a humanidade entrou em uma era urbana:

É preciso ressaltar que a intensidade da urbanização do mundo superou todas as expectativas. Hoje a maioria das pessoas vive em cidades. Atualmente, existem mais de quatrocentos municípios com mais de 1 milhão de habitantes. A previsão é de que no ano 2015 serão mais de quinhentos. Podemos dizer que a humanidade entrou em uma *era urbana*.

A população do planeta, estimada atualmente em 5,6 bilhões de habitantes, vive majoritariamente em áreas urbanas, sobre as quais ocorre uma intensa pressão demográfica e com ela acentuam-se os problemas sociais e econômicos que desafiam a capacidade de gestão dos governos locais.

Foi entre as décadas de 40 e 80 que a população urbana no Brasil saltou de 31,0% para 67,1%. O Brasil é o 5º país do mundo em extensão territorial e em população, e 81,25% de seus habitantes vivem em áreas urbanas (CEPAL, 2002; IBGE, 2000, apud BATISTA, 2008).

Busca por trabalho e renda (consequência da industrialização do período desenvolvimentista, quando houve maior oferta de empregos urbanos e redução de empregos na agricultura), promessa de uma condição de vida mais confortável (eletricidade, água corrente, educação, etc.) dentre outros, são razões que explicam esse fenômeno. (BATISTA, 2008).

Os governos locais se veem diante da necessidade de implementar políticas públicas mais inclusivas, sobretudo nas áreas de habitação, saúde, educação, transportes públicos, saneamento básico, educação, segurança e emprego. Por outro lado, esses mesmos governos estão diante da carência de recursos financeiros, ausência de planejamento, ausência de

equipe técnica especializada e ausência de políticas públicas complementares nos três níveis de governo (municipal, estadual e federal).

Batista (2008, p. 30) identifica que “[...] é diante desse cenário que as cidades, sobretudo a partir da década de 90, encontram estímulo para a ação internacional, vista como meio de buscar apoio e conhecimento externo para compensar as insuficiências das políticas públicas”.

A ação internacional dos governos locais seriam, portanto, destinadas a complementar ou fortalecer políticas públicas no nível local.

Por sua vez, Aldecoa e Keating (2000, p. 14, apud RODRIGUES, 2004i. p. 443) observam que, “da perspectiva das próprias regiões (governos subnacionais), podem-se diferenciar três grupos de motivações para sua saída ao exterior: econômicas, políticas e culturais”.

As motivações econômicas parecem ser as mais óbvias, sobretudo em cidades que enfrentam problemas orçamentários. As motivações políticas, por sua vez, justificam-se pela capacidade de projeção tanto do gestor quanto da administração municipal em nível local, nacional e internacional. As motivações culturais são identificadas pelas semelhanças culturais ou raízes históricas comuns.

Aldecoa e Keating assinalam ainda que “[...] as regiões serão importantes somente na medida em que contem com instituições e líderes capazes de definir o interesse regional, articulá-lo e desenvolver políticas facilitadoras de sua consecução.” (RODRIGUES, 2004i. p. 444)

Ou seja, uma articulação internacional para ser bem sucedida deverá contar com dois componentes fundamentais: vontade política e capacidade técnica. A vontade política é importante na medida em que os resultados esperados com uma ação de articulação internacional demandam tempo e investimento. É preciso investir numa estrutura física capaz de permitir esses trâmites. A capacidade técnica é um outro componente fundamental. Assim como a condução da Política Exterior e das Relações Internacionais do Governo Federal Brasileiro é feita por funcionários públicos concursados, especializados em relações internacionais por meio do Concurso do Instituto Rio Branco, as unidades subnacionais demandam profissionais com competência técnica para conduzir tais articulações em ações complementares ou, pelo menos, sintonizadas com as diretrizes do Governo Federal.

A análise dos eventos supracitados, portanto, permite compreender como se deram algumas transformações na realidade das cidades que contribuíram para impulsionar sua participação nas relações internacionais.

3.4.5 Descentralização Político-Administrativa e Mudança do Modelo de Desenvolvimento

Na América Latina, o processo de redemocratização foi articulado com a transição do modelo econômico desenvolvimentista para o modelo neoliberal, aumentando a responsabilidade política e administrativa dos municípios.

Jakobsen (2009, p. 24) comenta sobre o agravamento da exclusão social durante esse período de transição:

O fenômeno da exclusão social agravou-se sobremaneira durante o período de transição do modelo desenvolvimentista para o neoliberal por conta da crise da dívida externa, reestruturação produtiva e privatização de importantes atividades econômicas anteriormente sob gestão estatal.

A descentralização aproximou os estados e, sobretudo, os municípios das pressões sociais. Com uma restrição cada vez maior de repasse de recursos do governo federal aos municípios, esses têm recebido uma demanda muito superior às suas capacidades de financiamento para atender tais demandas.

No Brasil, o fim do regime militar, a Constituição Federal de 1988 que fortaleceu o papel das unidades subnacionais (principalmente dos municípios) a partir de uma descentralização político-administrativa, a crise fiscal, o esgotamento do modelo de financiamento do Estado, a crise da dívida externa, a (re) privatização das empresas estatais acompanhada da internacionalização dessas estatais, enfim, o contexto político-econômico que configurou um novo modelo de administração política no Brasil²², contribuíram fundamentalmente para a busca de uma atuação internacional das cidades brasileiras.

²² “Administração política é a expressão de um modelo de gestão das relações sociais de produção e distribuição, compreendido no projeto da nação”. (SANTOS, 2001, apud SANTOS SOUZA e RIBEIRO, 2004, p. 252).

Saraiva (2004) comenta que a inserção internacional de cidades brasileiras é um processo crescente que se acentuou a partir da década de 90, motivado, sobretudo por questões de carência econômica, em um cenário externo de endividamento interno e crise fiscal.

No Brasil, o fim da ditadura militar em 1985 levou à aprovação de uma nova Constituição em 1988, que conferiu aos municípios o *status* de entes federativos, dando início ao processo de descentralização brasileira.

Esse processo se deu à revelia de uma ação coordenada dando margem, por um lado, ao surgimento de atribuições concorrentes entre distintas instâncias do governo e, por outro, ao vazio de ações em outras áreas – particularmente no âmbito social e de infra-estrutura (SANTOS; RIBEIRO, 2004)

A descentralização se deu, portanto, de forma confusa e sem que os entes federativos tivessem condições técnicas e financeiras de conduzir esse processo, como afirmam Santos e Ribeiro (2004, p. 251):

Estados e municípios não conseguem, portanto, definir com clareza seus papéis e, dentro desse ambiente de profunda competição, lhes faltam, na maioria das vezes, não somente as condições técnicas (político-administrativas) como, principalmente, as financeiras.

Em outras palavras, os estados e municípios brasileiros foram sujeitos de uma emancipação política e administrativa (mais administrativa do que política) sem maturidade para gerenciar esse processo e sem o aporte financeiro necessário.

Esse processo se deu num contexto de reforma administrativa do Estado Brasileiro que rompeu com o modelo de desenvolvimento que vigorou entre os anos 30 e 70 do século XX. O Estado era tido como responsável pela manutenção do modelo de desenvolvimento/crescimento nacional e, diante de um cenário internacional desfavorável e de uma baixa taxa de crescimento, por vezes até negativa, o papel do Estado passou a ser questionado.

Contudo, conforme analisam Santos e Ribeiro (2004, p. 253):

[...] A crise de crescimento econômico não era (e continua não sendo) um problema exclusivo dos países periféricos e, sim, um sintoma de uma crise muito mais profunda que atinge o modelo de gestão do sistema capitalista liderado pelos países centrais.

O discurso que atribui ao Estado a responsabilidade absoluta do desenvolvimento ou crescimento econômico e desconsidera os constrangimentos, contradições e prerrogativas do capitalismo, seguramente contribui para atender, manter ou ampliar os interesses das elites que se reproduzem no poder e que se correspondem com as elites dos países centrais.

Desta forma, identificou-se a crise da dívida externa como o fenômeno que mais impulsionou a revisão do papel do Estado. A crise fiscal do Estado, por sua vez, foi identificada como a principal responsável pelos problemas econômicos do país.

Diante disso, a solução natural para resolver tais problemas seria a redução das atribuições do Estado e a liberalização dos mercados. Daí ocorreu o processo de descentralização que fortaleceu o papel dos estados e municípios e, ao contrário do que se esperava, enfraqueceu o Estado. A (re) privatização das estatais a partir da década de 80 iniciou no Brasil um período de liberalismo de mercado, em seu aspecto mais radical. Uma onda inflacionária tomou conta do país como decorrência dessa situação e, a partir da década de 80, assistiu-se ao esgotamento do modelo de financiamento do Estado brasileiro. (SANTOS; RIBEIRO, 2004)

Na década de 80 inaugura-se o processo de desestatização do setor produtivo estatal. Inicialmente, na Gestão do Presidente João Figueiredo, a transferência das empresas estatais só podia ocorrer para o capital privado nacional. Depois da posse do Presidente Sarney, revogou-se o decreto que proibia o repasse dessas estatais para o capital estrangeiro, abrindo campo à internacionalização das estatais brasileiras. (SANTOS; RIBEIRO, 2004)

Esse momento da história recente do país foi decisivo para consolidar o projeto neoliberal do Estado brasileiro que se perpetua até os dias de hoje e sobre o qual os estados e municípios disputam o interesse dos grupos privados internacionais.

O processo de descentralização política e administrativa foi parte de um conjunto de medidas que visavam reposicionar o país na rota do crescimento. Contudo, esse processo se deu de maneira aleatória e sem o devido compromisso com o desenvolvimento conforme afirmam Santos e Ribeiro (2004, p. 256):

[...] Faltou justamente cumprir uma das condições mais importantes: construir um processo de descentralização responsável, comprometido com um projeto mais amplo de recondução do país ao crescimento. O que aconteceu, na verdade, foi uma

ruptura incoseqüente das relações intergovernamentais sedimentadas pelos militares e que permitiam a vinculação entre estados e municípios para a consolidação de um projeto nacional integrado.

No novo modelo de administração política proposto, o Estado deixa de ser o protagonista do desenvolvimento e passa a ser parceiro dos agentes econômicos, perseguindo uma política de ajuste e superávit como forma de garantir o ganho rentista em detrimento de uma política de distribuição em favor dos pobres. (SANTOS; RIBEIRO, 2004)

Diante dessa realidade, os estados e municípios brasileiros passaram a perseguir formas alternativas de financiar seus projetos e atender às crescentes e urgentes demandas sociais. A possibilidade de atuação internacional dos governos locais era vista como um mecanismo interessante de financiamento e de captação de recursos.

Nesse período, organizações internacionais e agências internacionais de fomento ao desenvolvimento, como Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a considerar os municípios como parceiros privilegiados para a execução de projetos, sob o apelo da chamada *boa governança urbana*.

Romão (2009, p. 50) explica as razões que justificam essa opção:

O argumento é o de que, em contraposição aos Estados nacionais, as quantias enviadas aos municípios correm menos risco de se perder em atividades-meio e/ou desvios motivados por corrupção. Nas cidades, a sociedade civil poderia fiscalizar melhor a aplicação destes recursos. Essa nova situação trouxe aos prefeitos a alternativa de ampliarem sua capacidade de investimento em obras públicas.

A então proclamada boa governança urbana se deu em decorrência do processo de descentralização que desconsiderou as diferenças regionais, acentuando ainda mais os desequilíbrios regionais existentes. Essas diferenças regionais vão repercutir no processo de (re) inserção das cidades brasileiras nas relações internacionais. Por exemplo, as razões que levaram as cidades do sul do país a institucionalizar suas relações internacionais, no final do século passado, não são as mesmas razões que levaram as cidades do nordeste a buscar sua (re) inserção internacional do início do século XXI.

Na opinião de Jakobsen (2009, p. 25) “o fato de os municípios fortalecerem sua posição como esfera do Estado e ter demandas concretas que não são devidamente atendidas pelos governos federais reforça a procura da inserção internacional dos governos municipais”.

Seguramente, a mudança do modelo de desenvolvimento econômico para o modelo neoliberal e as transformações políticas, econômicas, administrativas e sociais decorrentes foram decisivas para a busca dos governos locais por sua atuação internacional.

3.5 A (RE) INSERÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No Brasil, a cidade de Porto Alegre foi pioneira no estabelecimento de uma instância de coordenação das relações internacionais dos órgãos do governo local, por meio da criação da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos durante a gestão do prefeito Tarso Genro (PT, 1993-1996) que em 1996 passou a se chamar Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional, cujo objetivo era captar recursos de agências tanto nacionais quanto internacionais para financiar projetos de infraestrutura ou de fins sociais (SALOMÓN, 2007).

Silva, A. (2007, p. 411) explica que

[...] Porto Alegre seguiu o exemplo do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, pioneiro no Brasil na criação da Secretaria de Assuntos Internacionais em 1987, no governo de Pedro Simon, PMDB, cuja função especial era acompanhar a inserção do estado gaúcho no processo de negociações para a formação do Mercosul.

Nesse caso, chama a atenção o fato de se tratar de governos de partidos distintos, de onde se observa que a estrutura de coordenação das relações internacionais da prefeitura de Porto Alegre foi politicamente neutra (SALOMÓN, 2007). Contudo, a proximidade com os países do Mercosul parece ser a principal motivação para a instituição de uma estrutura destinada a tratar das relações internacionais tanto na capital gaúcha, quanto no governo do estado do Rio Grande do Sul.

Na região Nordeste do Brasil, Salvador se destaca como pioneira na criação de uma estrutura na administração municipal para a condução de suas relações internacionais. Em 2005, primeiro ano de governo do então Prefeito João Henrique Barradas Carneiro, eleito sob a bandeira do PDT, foi instituída a SECRI-Relações Internacionais, ente organizacional administrativo responsável pela condução das relações internacionais do município. Em discurso realizado no dia 02 de março de 2005 na Associação Comercial da Bahia, o então Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, Sr. Leonel Leal Neto, afirmou ter sido convidado para “[...] Promover uma imagem positiva da cidade no exterior, atraindo investimentos e recursos da cooperação internacional, por meio da coordenação das ações internacionais da Prefeitura de Salvador”.

Observa-se portanto, que a principal motivação para a (re) inserção internacional da cidade de Salvador consistia no viés econômico. Diante de uma prefeitura endividada, com demandas sociais urgentes, depositava-se na SECRI – Relações Internacionais a expectativa de captação de recursos e de atração de investimentos.

Na ordem inversa ao ocorrido no estado e na capital gaúcha, o governo da Bahia instituiu uma Assessoria de Relações Internacionais em 2007, no primeiro ano do governo petista de Jacques Wagner. Contudo, não houve nomeação de Assessor, mas a designação de cargos específicos que refletem as prioridades da Assessoria: Chefia de Gabinete, Coordenação de Negócios Internacionais e Coordenação de Cooperação Internacional.

Importante destacar que a Prefeitura de Fortaleza instituiu uma Assessoria de Relações Internacionais em 1993, na gestão do governador Lúcio Alcântara com a finalidade de adensar as relações externas daquela unidade da federação. (SARAIVA, 2004). Contudo, suas ações pareciam dirigidas quase exclusivamente ao incremento do comércio exterior.

Rodrigues (2004i) chama a atenção para três casos brasileiros que ele considera destaque em termos de inserção internacional: Curitiba, Porto Alegre e São Paulo.

O caso de Curitiba tornou-se emblemático em virtude da criação do instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) em 1965. A cidade tem se tornado modelo de Planejamento Urbano para o Brasil e é, possivelmente, um dos casos mais bem sucedidos de referência em publicações acadêmicas internacionais e no circuito das organizações do

sistema ONU. Além disso, Curitiba tornou-se o caso mais bem acabado das melhores práticas no campo ambiental.

Porto Alegre ganhou destaque, sobretudo pelo exemplo de *best practice* em orçamento participativo e por sua experiência na organização do Fórum Social Mundial em 2001.

Por fim, Rodrigues (2004i) cita São Paulo, maior cidade da América Latina, centro financeiro, comercial, tecnológico e logístico, condição que a torna cidade global ou mundial, apta a se inserir com peso nas relações internacionais.

Na opinião de Rodrigues (2004i, p. 458)

[...] essas três cidades reúnem três condições distintas possíveis para a inserção internacional: a) disseminação de melhores práticas; b) projeção por meio de evento de proporções globais e c) ação estratégica institucional amparada na relevância econômica da cidade.

Além das motivações supracitadas para sua atuação internacional, e ainda algumas características que podem contribuir para esse fato, a ação do municipalismo internacional, na opinião de Cano (2007) busca ainda: abrir espaços de diálogo político, especialmente com organismos multilaterais; influenciar normas e programas nacionais e internacionais que tenham impacto no território e que afetem as capacidades municipais; e formular um programa político e se organizar para perseguir-lo.

De um modo geral, no curto prazo, acreditamos que o que sustenta uma estratégia de internacionalização de governos locais é a projeção nacional e internacional que ela pode resultar para a cidade, multiplicando benefícios econômicos e sociais, mas também e, principalmente, políticos. A ação internacional pode funcionar como estratégia para perenizar ações do poder público, fortalecer alianças, sobretudo entre o governo e parceiros internacionais, tanto da iniciativa pública quanto da iniciativa privada.

Essa possibilidade, contudo, não invalida ou não diminui os benefícios sociais, econômicos e políticos (do ponto de vista da gestão) que a internacionalização de governos locais é capaz de proporcionar, especialmente quando a ação é amparada pelo compromisso recíproco de uma

ação solidária voltada ao desenvolvimento e à melhoria da qualidade de vida das populações²³.

Observa-se, portanto, que, se por um lado, motivações de ordem econômica, política ou cultural atraem os governos locais para uma ação externa, por outro, algumas questões legais e institucionais representam implicações ante a busca dessas cidades por sua atuação internacional. Nesse sentido, dois aspectos centrais a serem considerados são: 1) a forma de organização política e as prerrogativas legais para o exercício das relações internacionais por parte dos municípios e 2) os requisitos mínimos para que se dê essa participação.

²³ Assim como qualquer ação política, as ações internacionais de governo locais carecem de ferramentas de participação política e de controle social para garantir a transparência de suas práticas e iniciativas. Quando asseveramos a importância dos mecanismos de controle social e de participação política para a transparência e credibilidade das ações internacionais dos municípios, estamos falando de uma situação ideal que por diversas razões não correspondem à realidade. Enquanto essa situação ideal não é possível, as ações internacionais do governo local seguem sob o amparo da vontade política. Romão (2009) defende a ideia de que as ações internacionais de governos locais não podem se dar sem a participação da sociedade civil local e acrescenta ainda que “a parceria entre governo, organizações e movimentos locais apareceu como uma das possíveis respostas para a crise de credibilidade da democracia representativa”(ROMÃO, 2009, p. 49).

Contudo, o que se observa na prática é que o controle social e mesmo do orçamento participativo não se adaptam à realidade de todas as cidades brasileiras de igual maneira, e portanto, é uma experiência que não pode se generalizar. Mais uma vez há que se considerar as diferenças regionais. Há que se considerar, por exemplo, as diferenças relativas à cultura de participação política da sociedade que é díspare entre as regiões do norte/nordeste e do sul e centro-este.

4 POSSIBILIDADES PARA GOVERNOS LOCAIS COM ATUAÇÃO INTERNACIONAL

A atuação internacional, portanto, envolve a capacidade de mobilizar novos recursos de ordem econômica e técnica, além de ressaltar a importância da multiculturalidade existente não só no mundo, mas também em nosso território.

(BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios, 2008)

Até aqui, vimos de que forma as cidades emergiram como atores das relações internacionais se destacando e desempenhando um papel ativo junto às esferas de poder²⁴ que configuram a (des)ordem internacional, passando a ocupar lugar de destaque nos debates e pesquisas da área de Relações Internacionais no Brasil e no Mundo.

Analisamos o contexto histórico, político e econômico que marcou a intensificação da atuação internacional dos governos locais, com destaque para o caso brasileiro. Nessa análise contemplamos ainda uma reflexão sobre as condições e as motivações para essa atuação.

Neste capítulo, apresentamos em linhas gerais, 1) aspectos relativos às prerrogativas legais para a prática das relações internacionais no Brasil com as quais os governos locais encontram amparo para exercer essa atuação; 2) o papel de algumas estruturas de apoio à diplomacia federativa no Brasil e no exterior; 3) as possibilidades convencionais de atuação internacional dos governos locais; e 4) alguns dos requisitos necessários a essa participação.

4.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUTONOMIA DAS UNIDADES SUBNACIONAIS PARA A PRÁTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No Brasil, compete privativamente ao Presidente da República, auxiliado pelo Ministério das Relações Exteriores, a condução das Relações Internacionais do país (Brasil. Constituição da

²⁴ Consideramos por esferas de poder os Estados, as Empresas Transnacionais, as Organizações da Sociedade Civil e as Organizações Internacionais.

República Federativa do Brasil, art. 76 e 84, Cap. II). Então, como é possível falar em “atuação internacional de Governos Locais”?

Constitucionalmente, portanto, cabe ao Poder Executivo Federal (Presidente da República mais Ministérios) assinatura de tratados e acordos internacionais, sujeitos ao Congresso Nacional. Como, então, é possível considerar a “atuação internacional dos Governos Locais”?

A resposta á essa questão, passa pelo entendimento acerca da forma de organização político-administrativa do país e dos dispositivos legais sob os quais as unidades subnacionais estão amparadas²⁵.

O modelo federalista de administração, que consiste na descentralização do poder do Estado, foi adotado no Brasil com a Proclamação da República e teve seu primeiro formato disposto pela Constituição de 1891 (MISI, 2006). Desde o período colonial (1500-1822), Portugal enfrentou dificuldades para ocupar e manter o poder político do território brasileiro. Daí a opção da divisão da colônia em capitânicas hereditárias, administradas por nobres em nome da Coroa. Essa divisão influenciou decisivamente o padrão de organização territorial brasileiro (COSTA, 2004).

Costa (2004) explica que diante da dificuldade em administrar um país de dimensões continentais e conciliar o interesse das oligarquias regionais e locais, restou à República a opção do federalismo.

Algumas cidades se destacaram e exerceram maior influência sobre o governo central, “São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram províncias que conquistaram um desenvolvimento econômico mais expressivo durante o Segundo Reinado (1841-1889) e que desejavam exercer maior influência direta sobre o governo central.” (COSTA, 2004, p. 175).

Observa-se aqui uma relação direta entre as províncias que mais se desenvolveram na época das capitânicas hereditárias e as cidades que lideram o ranking de pioneiras no processo de autonomia na atuação internacional. Esse fato sugere que a autonomia das unidades

²⁵ Nesse trabalho, esse tema compreende apenas os aspectos político-administrativos e legais referentes à Federação Brasileira.

subnacionais é impulsionada por sua capacidade de desenvolvimento ou ainda de articulação para o desenvolvimento.

Nesse sentido, Costa (2004) chama atenção para o fato de que o federalismo funcionava, na prática, como potencializador das oligarquias estaduais, que limitava bastante o papel do governo federal como agente do desenvolvimento econômico e social do país.

O federalismo, portanto, parece, muito mais uma condição imposta pelas províncias da época que apoiavam a Proclamação da República e aspiravam sua autonomia política e financeira, do que de fato uma opção para administração pública republicana.

A Constituição de 1891 não foi suficiente para garantir autonomia às lideranças locais, pois havia, ainda, uma insuficiência de arrecadação tributária por parte dos municípios e uma larga dependência de transferência de recursos da União e do Estado. Somado a isso, por se tratar de um país de grandes dimensões territoriais, o que leva à situação de isolamento alguns municípios, configurou-se uma tradição política brasileira a necessidade de alinhamento entre as esferas de poder local, regional e central para garantir atenção aos interesses políticos do âmbito local. (ANDRADE, 2004).

Desta forma, é possível compreender a figura do “coronel”, que subsiste na estrutura política do Brasil, conforme afirma Andrade:

[...] Seu poder era diretamente proporcional à capacidade de garantir para o município os bens e serviços (e também favores e empregos) de que careciam as populações das pequenas e isoladas comunas. A autonomia municipal era precária e virtualmente inexistente, e do arranjo coronelista escapavam apenas os médios e grandes centros urbanos do país. (ANDRADE, 2004, p. 210).

Assim, sugere-se que a prática do coronelismo é diretamente proporcional à distância dos municípios a essas instâncias de poder. Essa realidade requereu sobremaneira uma efetiva descentralização territorial do poder e incremento da democracia no país, expressos durante a elaboração da Constituição de 1988 e que repercutiu sobre o tratamento dispensado ao município por esse texto constitucional (MISI, 2006).

Costa (2004) explica que a Constituição de 1891, além de centralizar o poder e os recursos fiscais nas mãos do Governo Federal, deu margem a sua crescente sobreposição de funções

em diversas áreas do poder público (tais como educação, saúde, transportes e meio ambiente) sem que houvesse qualquer tipo de coordenação. Já a Constituição de 1988 contemplou uma grande descentralização fiscal e tributária, contudo, as competências federativas não foram claramente definidas.

A Constituição inclui os municípios como membros permanentes, até mesmo com autonomia legislativa e tributária. Em decorrência disso, Costa acrescenta que “[...] o Brasil é uma federação em constante ampliação e mesmo quando, entre 1988 e 1996 foi aprovada uma lei que dificulta a criação de novos municípios, surgiram mais de 13.000 (treze mil), a maioria com menos de 10 mil habitantes.” (COSTA, 2004, p. 177).

Essa situação conduz a pelo menos duas afirmações: 1) a complexidade do desafio de administrar um país de dimensões territoriais continentais, o 5º maior do Planeta, com a 5ª maior população; 2) as lacunas deixadas pela estrutura política brasileira, incapaz de garantir plenamente a transparência no exercício da gestão pública.

Por outro lado, há que se considerar que a descentralização política contribui para o exercício da democracia e para o fortalecimento do poder local, conforme afirmam Prado e Misi:

[...] a autonomia municipal reflete a proximidade do cidadão com a esfera pública administrativa; a identificação do cidadão com o local; prestação dos serviços próxima à origem dos problemas; controle mais direto do exercício da administração pública; a participação na política de forma mais imediata; aumenta a participação do poder público (divisão de competências). (PRADO; MISI, 1997, p. 3, apud MISI, 2006, p. 43).

A Constituição de 1988 assegurou aos municípios maior autonomia financeira através do poder de arrecadação tributária e participação na arrecadação do fisco federal e estadual. No entanto, essa autonomia não é plena, conforme explica Misi:

[...] depende de transferências por parte da União; e é insuficiente em face da ampliação das atribuições do poder municipal, tendo em vista o reconhecimento de que é no espaço local, onde efetivamente são concretizadas as ações estatais e onde é realmente possível garantir participação popular na elaboração e execução de políticas públicas. Desse modo os governos locais continuam sem rendas próprias para atender as demandas decorrentes, especialmente, da municipalização da saúde e da educação. (MISI, 2006, p. 44)

Essa situação coloca diante dos municípios o desafio de identificar outras fontes para assegurar o atendimento das demandas geradas em seu território. Os municípios com maior capacidade de inserção internacional, seja em razão de sua condição econômico-financeira, seja em razão de sua projeção política ou cultural, têm buscado uma atuação internacional concertada, direcionada à captação de recursos da cooperação internacional ou à atração de negócios e investimentos internacionais.

Misi (2006, p. 45) identifica o cenário internacional como mais um espaço político para a projeção dos governos locais:

[...] o fortalecimento de valores democráticos no âmbito mundial, aliado à percepção do espaço local como lugar privilegiado para a efetivação de instrumentos de participação da comunidade no exercício do poder político, tem proporcionado a criação de fóruns internacionais que destacam o papel das cidades na realização de direitos que assegurem o mínimo de dignidade à vida humana. Desse modo, a projeção dos governos locais para o cenário internacional é também movida pelo interesse de ocupação de um novo espaço político que se apresenta.

Na medida em que ganha projeção internacional, os governos locais se fortalecem internamente do ponto de vista de sua autonomia e da capacidade de articulação com atores internos (sociedade civil, empresas, opinião pública, etc.) e com os atores de nível estadual e federal.

Por outro lado, conforme assinala Rodrigues (2004, apud Misi, 2006, p. 45), a atuação internacional dos municípios também é movida por interesses culturais, “[...] uma maior autonomia política também proporciona o fortalecimento de identidades culturais, o que tem levado cidades de diferentes partes do mundo a se associarem em torno dessas identidades”.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao governo federal, e não aos estados ou municípios, a tarefa de representação do Estado brasileiro nas relações internacionais, bem como de formulação das diretrizes da sua política externa (Misi, 2006). Desta forma, de acordo com a Constituição de 1988, o município não dispõe de competência ou reconhecimento legal para desenvolver relações internacionais.

Essa condição assegurada pela Constituição Brasileira acompanha a prerrogativa do Direito Internacional, “[...] trata-se de um reflexo do direito internacional, que não considera a descentralização política existente nas federações e só reconhece personalidade jurídica à

entidade estatal, percebida como unidade e representada pelo seu poder central.” (MISI, 2006, p. 45)

Isso não impede, porém, que as unidades de algumas federações pratiquem atos de direito internacionais, como a celebração de acordos e protocolos de intenção internacionais. A participação dos Governos Locais está amparada por uma lacuna na lei. A não proibição dá margem à atuação, que é descentralizada e, geralmente, não oficial.

Esse dispositivo legal, que não autoriza (e não proíbe) e nem reconhece a prática das relações internacionais das unidades da federação, segue na contramão da realidade de governos locais que já possuem alguma forma de articulação internacional, seja por meio de participação em redes de cidades, seja por meio de participação em feiras e missões empresariais no exterior, seja por meio de parcerias com organizações internacionais ou cidades, regiões ou províncias em outros países.

Nessa matéria, a situação dos municípios, estados federados e distrito federal é a mesma perante o ordenamento político brasileiro:

[...] nem há competências, nem existe reconhecimento legal para ações internacionais. Mas os fatos e a atuação de diversos municípios superam e ultrapassam o arcabouço jurídico doméstico, e demandam algum tipo de modificação, alteração ou criação de normas para essas novas ações federativas. (RODRIGUES, 2004i, p. 451).

Enquanto essas alterações ou modificações não ocorrem, os entes não-centrais da Federação seguem atuando na esfera internacional, conforme esclarece Rodrigues (2009, p. 1017):

[...] há um entendimento, e uma prática política, de que os governos subnacionais podem atuar internacionalmente no âmbito de sua autonomia federativa, ou seja, no campo balizado de suas competências constitucionais expressas, sendo elas exclusivas ou comuns, desde que não contrariem o interesse nacional ou invadam a seara da alta política (*high politics*), ou seja, o núcleo duro das relações internacionais do Estado. Pode-se tomar como parâmetro as relações diplomáticas e consulares, o reconhecimento de Estado e de governo, e o campo da defesa.

Ou seja, ainda que esteja fora do escopo institucional, admite-se, na prática política, o exercício das relações internacionais por parte dos entes subnacionais, desde que não haja divergência com as prerrogativas do Governo Federal.

Rodrigues exemplifica:

[...] um governo subnacional não poderia manter relações internacionais com as autoridades de um território estrangeiro não reconhecido como Estado (por exemplo Taiwan) ou cujo governo não tenha sido reconhecido como legítimo ou legal (por exemplo, um governo golpista). Por outro lado, nada impede que governos subnacionais tenham representação em outros países e se beneficiam de facilidades e privilégios do estado hospedeiro. (RODRIGUES, 2009, p. 1017)

Contudo, como dissemos anteriormente, o Itamaraty não monitora plenamente essa atuação internacional. Algumas ações poderiam contribuir para evitar um problema diplomático causado por esse não-envolvimento do MRE: primeiro, a descentralização do escritório do Itamaraty em alguns Estados da Federação; segundo, a obrigatoriedade da contratação de profissionais de relações internacionais mediante concurso público. Uma ação não necessariamente exclui a outra. Pelo contrário, podem ser ações complementares dadas as dimensões territoriais do Brasil e a crescente participação dos entes não-centrais em ações e assuntos internacionais.

4.2 ESTRUTURAS DE APOIO À INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS LOCAIS

No intuito de assessorar estados e municípios da Federação em suas iniciativas externas, foi criada em 1997, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a Assessoria de Relações Federativas, ARF, atualmente Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares, AFEPA, cuja competência é:

[...] No âmbito dos assuntos federativos, (...) promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às consultas formuladas (...) no âmbito das relações parlamentares, cabe à AFEPA o atendimento de consultas e requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhamento do andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional (AFEPA, 2009).

No âmbito do Governo Federal foi criado, em 2006, a Subchefia de Assuntos Federativos - SAF, que integra a estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, cuja finalidade é auxiliar a ação externa dos governos locais. (SAF, 2009).

Outra estrutura de apoio à atuação internacional de cidades que cabe destacar é a CNM Internacional, área da Confederação Nacional de Municípios responsável por promover a inserção internacional dos municípios brasileiros. A CNM Internacional foi criada em novembro de 2006 com duas linhas de atuação: assessoria política internacional do movimento municipalista brasileiro e cooperação internacional. Funciona como uma grande rede focada no poder local com a finalidade de identificar mecanismos para melhoria da condição de vida da população. (CNM, 2009).

Apesar da finalidade precípua de auxiliar os municípios em sua inserção internacional, o que se observa é uma atuação autônoma, independente e desarticulada entre essas instâncias e os governos locais de um modo geral²⁶.

Na opinião de Cano (2007) os avanços institucionais mais importantes do municipalismo internacional se concentram em torno das Nações Unidas. Sobretudo, a partir da década de 90, as associações de autoridades locais vão tentar estar cada vez mais presentes em torno da organização mundial, especialmente em razão das Conferências Internacionais que não somente permitiram como também incentivaram a participação de Governos Locais.

Foi nesse contexto que surgiu a UNACLA - Comitê Consultivo das Autoridades Locais das Nações Unidas. A UNACLA foi o primeiro órgão consultivo formal integrado pelas autoridades locais vinculadas às Nações Unidas, a partir de onde seria permitido um avanço significativo de atuação internacional por parte das autoridades ou governos locais (CANO, 2007).

Cano (2007) explica ainda que a necessidade de apresentar um diálogo mais unificado e representativo possível entre as autoridades locais frente à ONU deu origem à criação de uma organização comum, a CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos²⁷, que ainda hoje representa uma importante rede de cidades e uma significativa estrutura de apoio à inserção internacional autônoma de governos locais. Atualmente, a CGLU funciona como órgão consultivo, consolidando o papel da UNACLA.

²⁶ A CNM parece ser uma exceção à regra. Possui uma atuação mais dinâmica e proativa na aproximação para apoiar os municípios em suas ações internacionais. Recentemente (2009) a CNM lançou e disponibilizou para todos os municípios uma coletânea de 14 volumes sobre todas as áreas da gestão pública.

²⁷ A CGLU é a entidade internacional representativa dos municípios e reúne governos locais de 127 dos 191 países integrantes da ONU. Na América Latina, a CGLU é representada pela Federação Latino-Americana de Municípios (Flacma). Fonte: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=67636> Acesso em 12/09/09

Desde então, muitas redes de cidades emergiram, sobretudo na Europa e nas Américas, com a finalidade de apoiar e fortalecer a atuação internacional dos governos locais por meio da promoção de princípios de autonomia local, de descentralização, de diplomacia e solidariedade internacional entre autoridades locais e de programas internacionais com impacto na realidade local.

Qual a intenção dessas estruturas ao apoiar os governos locais em suas articulações internacionais? No caso do Itamaraty, a existência da AFEPA parece relacionar-se a uma necessidade de monitorar as ações dos governos dos entes não-centrais, preocupados em manter a unidade e a credibilidade da diplomacia brasileira.

O Presidente Lula, ao criar a SAF, manifestou claramente o apoio a essa autonomia por parte dos entes subnacionais, cujas ações, obedientes às diretrizes da Política Externa de seu governo, voltado para o protagonismo internacional no combate à pobreza, bem como ao fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, parece ter interesses convergentes.

Sobre esse apoio do governo federal aos entes subnacionais, Kleiman (2009, p. 104) afirma:

Trata-se de uma política governamental voltada para a promoção e a articulação de iniciativas externas promovidas pelos governos subnacionais, no sentido de apoiá-los na identificação de oportunidades, e com o objetivo de estabelecer acordos de cooperação, bem como fomentar sua participação nos fóruns de negociação e cooperação.

As demais estruturas de apoio, locais ou internacionais, merecem uma análise cuidadosa de suas ações no sentido de garantir que o apoio aos governos locais não venha sucumbir a interesses particulares, partidários ou mesmo de países que desejem estender para o Brasil (país ao qual nos referimos nesse trabalho) seus interesses em termos de política externa.

4.3 POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL PARA GOVERNOS LOCAIS

O que diferencia um processo de internacionalização de um governo local de uma participação ou uma presença internacional? Em ambos os casos há, de certa forma, uma inserção internacional. Contudo, a primeira situação implica a adoção de uma estratégia em

que a reflexão e o planejamento precedem a ação. A segunda situação é simples de acontecer e não garante uma continuidade. Consiste em uma ação pontual, passageira e desarticulada.

Kleiman (2009) analisa o aumento da participação de governos locais e regionais nas relações internacionais refletida na multiplicação de protocolos de cooperação entre governos locais de diferentes países e na multiplicação de atividades específicas como conferências, encontros, rodada de negócios, missões técnicas, seja no intuito de atrair investimentos externos, promover visibilidade a seus territórios, seja pela troca de experiências. O fato é que “os governos subnacionais passaram a constituir áreas especializadas em sua estrutura administrativa (assessorias e secretarias), no intuito de desenvolver e implementar suas ações e iniciativas internacionais.” (KLEIMAN, 2009, p 101).

Os governos locais têm diante de si uma gama de possibilidades para proceder uma ação internacional continuada. O planejamento estratégico da área internacional da administração municipal é uma das ferramentas que pode ser utilizada quando se pretende que a ação internacional tenha continuidade. Serve ainda para apontar o perfil de atuação a partir dos interesses que a motivam (econômicos, culturais, sociais, ambientais, etc.) Ou seja, o foco de atuação (se há cooperação internacional ou se há atração de investimentos), a escolha dos parceiros (redes de cidades, agências de cooperação, organismos internacionais, cidades de países ricos ou cidades de países pobres ou em desenvolvimento) tem uma razão de ser que se relaciona com o planejamento da área internacional do governo local.

Objetivos de curto, médio e longo prazo devem nortear essas escolhas. Em última instância, até mesmo a não definição desses objetivos, a ausência de foco e uma atitude passiva diante da dinâmica internacional de uma cidade (ou de um governo local) consiste numa escolha, a de reação e resposta a demandas externas. Essa opção, contudo, não assegura a continuidade do processo de “inserção” internacional que se deseja.

Uma estratégia internacional pressupõe um planejamento e, portanto, uma reflexão sobre o que a cidade deseja em termos de desenvolvimento e de qualidade de vida para seus cidadãos, conforme assinala Garasché (2007, p. 31):

A ação exterior de um governo local não deve ser considerada como o somatório automático de suas relações com o exterior. Para que a internacionalização do governo local seja mais coerente, efetiva e durável, é indispensável que se dê um marco estratégico, ou seja, que haja uma reflexão preliminar que preceda a ação.

O planejamento ou a definição de objetivos e de prioridades deve, pois, nortear em qual segmento da administração municipal a área internacional estará vinculada.

Nesse sentido, Cano (2007) afirma que o objetivo da gestão é que definirá a modalidade da atuação, conforme exemplifica no quadro abaixo:

• Objetivo	• Modalidade de Atuação
Promoção do desenvolvimento local e melhora das condições econômicas	Marketing Urbano
Expressão de solidariedade	Cooperação para o desenvolvimento Assistência técnica Ajuda de emergência
Melhora da governabilidade local através do reconhecimento e fortalecimento institucional	Cooperação política
Melhora da governabilidade local em relação às capacidades setoriais	Cooperação Técnica
Participação em espaços de governança superiores ao âmbito local;	Participação em instituições de governo de nível superior Participação em redes

Quadro 1 - Objetivos x Modalidade da Atuação (tradução livre)

Fonte: Cano (2007, p.9)

O objetivo também definirá qual o setor ou departamento da estrutura organizacional que ficará responsável pela condução das ações internacionais do governo local, conforme afirma Romão (2009, p. 53):

Essas estruturas de gestão são geralmente localizadas no Gabinete do Prefeito, pois tema característica de executar *atividades-meio*, auxiliando os governos como um todo em seus projetos internacionais. Alguns governos, entretanto, possuem sua assessoria de relações internacionais situadas no interior de *secretarias-fim*, o que obedece evidentemente à estratégia de inserção das cidades no meio internacional. Há também experiências em que esses órgãos transitam, conforme a conveniência do enquadramento administrativo.

Independente dos objetivos em questão, é altamente recomendável que as ações internacionais de um governo local observem as diretrizes da política externa do Governo Central, principalmente quando o país é uma Federação, como é o caso do Brasil. Um posicionamento internacional de um governo local em sintonia com as orientações do Governo Central, além

de garantir um ambiente político internamente harmonioso e, portanto, favorável a sinergias em outras áreas da gestão pública, externamente, fortalece o município, principalmente quando o país já possui credibilidade e reconhecimento internacional. A diplomacia brasileira é historicamente reconhecida e respeitada.

Por outro lado, a despeito de ser um bom caminho para o exercício da boa governança, por se tratar de uma estrutura de articulação (estrutura-meio), e não executora direta das ações relativas à gestão pública local, a área internacional do governo local deve primar por adquirir uma boa relação com seus pares tanto no nível municipal, como estadual e federal.

As ações internacionais lideradas pelo governo local possuem algumas características que repercutem em implicações de ordem política para o gestor. Primeiro, pelo fato de ser uma estrutura-meio, os resultados são geralmente atribuídos a outras estruturas da gestão e isso gera problemas de visibilidade para a estrutura internacional do governo, tanto internamente quanto para a população, que não entende a razão de ser dessa estrutura. Em segundo lugar, os resultados geralmente são demorados. Com raras exceções, por exemplo, participação em eventos internacionais e ações de qualificação e fortalecimento institucional, as possibilidades de atuação internacional para governos locais são ações que se pretendem estruturantes, a exemplo dos acordos de cooperação internacional para o desenvolvimento nas mais diversas áreas. Essas ações demandam um tempo significativo desde quando são elaborados os projetos até quando são, de fato, implementados.

Este fato constitui um dos maiores desafios para a atuação internacional de um governo local, cujas motivações, de fato, correspondam a melhorias da gestão pública e da qualidade de vida das populações urbanas²⁸.

Acreditamos que esse desafio, portanto, não é exclusividade da área internacional da Prefeitura. Todos os setores da administração municipal que estejam comprometidos com políticas públicas voltadas para o desenvolvimento devem investir em ações estruturantes, cujos resultados, igualmente não são imediatos e, portanto, não garantem a visibilidade de que

²⁸ Quando dizemos que esse fato consiste num problema de ordem política é porque consideramos a cultura política imediatista do Brasil que acaba por dificultar ações destinadas ao desenvolvimento em todas as áreas. Isso porque numa sociedade ocidental de cultura tão imediatista quanto à nossa (brasileira), investir para ter retorno, mesmo os mais consistentes e favoráveis ao desenvolvimento, no médio ou longo prazo e ainda agradar a população, convencer a oposição e os eleitores não parece tarefa fácil. Os gestores, de um modo geral estão preocupados em se manter no poder. Investir em ações estruturantes, cujos resultados somente são observados no médio e longo prazo pode por em risco sua carreira política.

vive ou necessita a política e que alimenta a cultura imediatista e atrasada de certas populações.

Uma das ações mais comuns para estabelecer relações internacionais é através de um projeto do qual se obtém financiamento ou assistência técnica, respondendo a uma convocatória de um organismo internacional ou de um doador. Neste caso, elabora-se um projeto, muitas vezes, sem a observância das próprias prioridades locais, senão das expectativas e condições definidas pela instituição cooperante. (Garasché, 2007). Aí, quando finda o projeto, pouco ou nada de efetivo fica como saldo para a cidade ou organização proponente.

O mesmo acontece quando o governo local somente responde a convites para participar de eventos internacionais. Sem vinculação alguma com suas prioridades locais, ainda que seja sempre produtiva e, portanto, desejável, nem sempre é fácil dar prosseguimento a iniciativas assinaladas que se somem à pesada carga cotidiana de trabalho das áreas municipais. Ademais, em poucas ocasiões se sabe se esses vínculos internacionais, mantidos de maneira desconectada e isolada, chegam a ter algum impacto na instituição como um todo (Garesché, 2007, p. 31). Isso reforça ainda mais a necessidade de que haja um planejamento para uma inserção internacional da cidade que, por sua vez, deve apresentar seu planejamento, ou plano diretor, no qual as prioridades da gestão municipal sejam reconhecidas e pactuadas pela sociedade.

Esse planejamento não deve cumprir meramente uma necessidade técnica para que daí saiam as diretrizes e estruturação do trabalho de uma assessoria ou departamento internacional, mas deve ter, efetivamente, o esforço de ser seguido, com ajustes eventuais ao longo do tempo que se mostrem importantes para a consecução dos objetivos estabelecidos.

Nesse sentido, Garasché (2007, p. 31), afirma que

Quase todos os governos locais possuem uma estratégia, ainda que de maneira informal, para seu programa local de governo, contudo, são muito poucos os que tenham dotado de planos estratégicos em assuntos internacionais.

Uma assessoria, departamento, coordenação, secretaria ou outra estrutura organizacional do município, instituída para cuidar das relações internacionais, não é uma exigência inexorável da administração municipal. É, antes de tudo, uma opção ou uma possibilidade que os governos locais têm diante de si para conduzir com uma visão mais ampla a gestão municipal.

Mattoso (2001, p. 115) afirma que “seria um grave erro os governos municipais considerarem possível reverter o quadro de exclusão e de desigualdade exclusivamente a partir das políticas locais”. E acrescenta:

[...] torna-se indispensável às autoridades locais uma visão ampla, capaz de favorecer a pressão sobre os governos nacionais, por políticas menos subordinadas aos mercados financeiros; sobre os projetos de integração regional como o MERCOSUL, por seu aprofundamento e superação das atuais dificuldades; sobre os organismos internacionais, por relações diretas com as aglomerações urbanas; e pela criação de uma outra institucionalidade internacional, mais solidária, socialmente regulada e justa.

Essa afirmação reforça a importância da atenção que os governos locais devem ter quanto à sua esfera de atuação internacional, considerando as interrelações com o ambiente local.

Romão (2009) acrescenta ainda:

A organização das relações internacionais do município em uma secretaria ou assessoria é uma tendência que deve se ampliar nos próximos anos. O que para as grandes capitais passou a representar uma obrigação – uma vez que a intensidade dos fluxos da globalização exige que as prefeituras tenham respostas mais ágeis aos estímulos externos-, tem se tornado um diferencial de peso para as cidades médias. (ROMÃO, 2009, p. 53)

Entendemos e concordamos com a necessidade de uma atuação internacional qualificada, amparada nos requisitos de uma boa governança local. O contrário, uma atuação internacional reativa e intermitente, que não conta com uma visão clara de futuro sobre o que deseja alcançar, seguramente não produz os melhores resultados, desperdiça recursos e ainda faz a cidade (não apenas a gestão) perder em eficácia e credibilidade.

Contudo, cabe refletir que motivações e interesses sustentam esse discurso recente e amplamente apresentado da atuação internacional dos governos locais, sob o rótulo da defesa do desenvolvimento local e do fortalecimento da capacidade da cidade em responder as graves e urgentes demandas sociais. Até que ponto essa atuação contribui para o desenvolvimento? Até que ponto essa atuação internacional acentua as desigualdades regionais?

Responder a essas questões implica analisar os possíveis efeitos de uma atuação internacional autônoma quais sejam: o aumento da competição entre cidades e a ausência de uma ação integrada de caráter regional.

Romão (2009, p. 49), chama a atenção para o acirramento da competição ente as cidades:

[..] a crescente transnacionalização das empresas na atual fase global do capitalismo aprofundou o fenômeno da mercantilização do território, por meio do qual cada vez mais se acirra a competição entre as cidades para que investimentos privados venham se localizar dentro de seus limites. Tal espírito competitivo fez com que muitas cidades estruturassem verdadeiros departamentos de marketing em seus governos, de modo a atrair empresas e investimentos para si. Assim, os municípios também passaram a articular a execução de grandes obras de melhoria urbana com a participação em grandes eventos internacionais, de forma a mostrarem-se atrativas para os investidores globais.

Essa postura competitiva, por um lado incentiva a busca por melhorias, por outro, na medida em que fomenta o desenvolvimento e consolida essas melhorias em estrutura viária, em obras públicas, na rede pública e privada de saúde e de ensino, etc., aprofunda as desigualdades locais e regionais, na medida em que as cidades vizinhas não acompanham essas melhorias, e sua população é atraída para esses centros urbanos em busca de melhores condições e qualidade de vida. Junto a esse movimento migratório, somam-se a exclusão social, a violência urbana e a degradação humana e ambiental.

Não se pretende com isso fazer uma defesa contrária a ação internacional das cidades, mas chamar atenção para a necessidade de uma ação integrada, em uma perspectiva regional e não isolada, como vem sendo praticada pelas cidades mais bem equipadas técnica, econômica e politicamente.

Essa ação integrada implica, pois, uma ação articulada entre 1) as cidades e seus estados; 2) cidades, estados e governo central e 3) atores políticos das três esferas da federação, atores econômicos e do setor produtivo (iniciativa privada) e atores sociais. Na prática, isso significa que, por exemplo, quando da participação em feiras ou congressos internacionais, seja organizada uma delegação com representantes dessas instâncias ou quando for elaborado um projeto de desenvolvimento, estabeleça-se um grupo de trabalho para tal. Isso não significa que todas as cidades próximas ou vizinhas à cidade que busca sua atuação internacional se lancem à atuação internacional. A ideia é possibilitar um planejamento integrado para o desenvolvimento em âmbito regional.

Isso não consiste em um fato novo, mas essa possibilidade é tão necessária quanto complexa. Primeiro, nem todas as cidades, como visto no capítulo 2, têm iguais condições de exercer uma atuação internacional. As cidades que já possuem uma estrutura de atuação internacional chegaram por diferentes meios e interesses que podem não corresponder à proposta de uma ação integrada. Segundo, diferentes entendimentos sobre o processo e as possibilidades de atuação internacional geram diferentes motivações que, por sua vez, conduzem a certas ações em detrimento de outras que parecem menos importante. Terceiro, a atuação internacional exige um conjunto mínimo de condições para acontecer de forma satisfatória, dentre elas o corpo técnico especializado que ainda não se encontra amplamente disponível em todas as cidades e estados. Quarto, diferentes interesses e motivações políticas dificultam a aproximação dessas três instâncias municipal, estadual e federal. Quinto, a atuação internacional não é uma competência obrigatória e compulsória das cidades, nem dos Estados e não há funcionários públicos concursados para as funções de caráter internacional dos governos locais. As mudanças de governo podem implicar o fim dos processos e entendimentos iniciados.

Essa relação não esgota, em absoluto, o conjunto de questões e implicações que envolvem uma ação regional integrada atenta à atuação internacional do governos locais, mas busca fomentar uma reflexão sobre alguns aspectos relativos a essa possibilidade.

Nesse sentido, são considerados atores locais relevantes para as ações internacionais no ambiente local, os atores locais envolvidos na dinâmica do desenvolvimento produtivo e social da cidade tais como:

- a) Administração Municipal (órgãos da administração direta e indireta);
- b) Associações de Municípios (CNM, FNP, UPB);
- c) Sociedade Civil (ONG's nacionais e internacionais);
- d) Universidades;
- e) Iniciativa Privada (associações e federações comerciais, empresas, bancos de fomento, outros);
- f) Governo Estadual;
- g) Governo Federal (MRE);
- h) Organismos Internacionais (Agências de Desenvolvimento e Cooperação Internacional; Redes de Cidades).

Uma ação destinada ao desenvolvimento deve, portanto, congrega atores-chaves da engrenagem política, econômica e social local. Contar com o apoio de grupos privados implica ainda estabelecer limites à sua participação no intuito de não se rechaçar desde o início, essas possibilidades de desenvolvimento²⁹.

4.3.1 Requisitos à institucionalização da atuação internacional de Governos Locais

Abordamos, no capítulo anterior, aspectos das condições políticas, econômicas e ideológicas nos quais se deu a atuação internacional recente dos governos locais, sobretudo as cidades brasileiras.

Observou-se que a descentralização políticoadministrativa emancipou a participação dos governos locais num contexto doméstico no qual prevalecia a lógica liberal de esvaziamento das atribuições do Estado e de incentivo à liberalização dos mercados. Diante desse cenário, os governos locais se viram fortalecidos do ponto de vista legal, mas, do ponto de vista financeiro e técnico (políticoadministrativo), sem condições para atender às crescentes demandas sociais. Na maioria das cidades brasileiras, sobretudo as de grande porte, essa realidade continua.

Relacionamos algumas condições naturais (localização geográfica, riquezas naturais, disponibilidade de matéria prima, população, etc.), culturais e de desenvolvimento (capacidade de assimilação das tecnologias da comunicação e informação) que contam no somatório das condições de participação das cidades nas relações internacionais, por meio de seus governos locais.

Além desses, são ainda fatores determinantes da participação dos governos locais nas relações internacionais os aspectos políticos e legais (vistos no início deste capítulo) e aspectos normativos, aos quais estamos chamando de requisitos à institucionalização da atuação internacional de governos locais.

²⁹ Abrir licitações públicas à empresas e corporações internacionais, por exemplo, põem em risco a própria sobrevivência das empresas nacionais e portanto as chances de desenvolvimento.

Os aspectos normativos são requisitos fundamentais à institucionalização de toda ação política. Por aspectos normativos entendemos as leis, decretos e regimentos que criam, extinguem e modificam a estrutura organizacional da gestão, bem como, regulamentam atribuições e competências.

Os recursos técnicos, humanos e financeiros são requisitos que dão suporte às ações internacionais e às ações de todo órgão administrativo. Os recursos técnicos são os que dizem respeito à infraestrutura em tecnologia da comunicação e da informação. Os recursos humanos compreendem a equipe especializada. Os recursos financeiros correspondem ao orçamento destinado às ações de competência da área internacional da gestão municipal.

No tocante à área internacional, esses requisitos correspondem a condições mínimas para o funcionamento e andamento das atividades. Salas equipadas com computadores com acesso a internet e linha telefônica com aparelho de fax e acesso a ligações internacionais; profissionais habilitados para se comunicar em mais de um idioma estrangeiro (preferencialmente inglês e espanhol) são elementos que, se faltarem, comprometem sobremaneira o desenvolvimento das ações.

4.3.2 Modalidades de Atuação Internacional para os Governos Locais

Como discutido anteriormente, a prática da atuação internacional para um governo local vai desde a simples recepção de missões estrangeiras até o desenvolvimento de um projeto mais ambicioso de desenvolvimento a partir da experiência acumulada por um parceiro internacional (cidades ou agências de desenvolvimento bilateral ou multilateral). Elas se dividem nas seguintes modalidades:

4.3.2.1 Cooperação Técnica e Financeira Internacional

A cooperação técnica é caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar

e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças acontece por meio do desenvolvimento de capacidades técnicas de instituições ou de indivíduos (BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2005).

A cooperação financeira reembolsável ou não-reembolsável. No primeiro caso, trata-se de empréstimo a juros geralmente mais baixos que o praticado no mercado e, portanto, os beneficiários devem ter capacidade de endividamento. No segundo caso, trata-se de doação a fundo perdido.

- a) Cooperação Multilateral: pode ser financeira ou técnica, e é aquela em que participam as organizações internacionais (formada por um grupo de países) ou pelas redes de cidades (formada por um grupo de cidades)³⁰.
- b) Cooperação Bilateral: pode ser financeira ou técnica, e é aquela em que participam as Agências Internacionais de Desenvolvimento, ou onde se relacionam entes não-centrais. A prática do Irmanamento de Cidades pode, portanto, se enquadrar nesta denominação.

4.3.2.2 Marketing de Cidades

Trata-se de uma ação resultante de um planejamento estratégico de cidade, a partir de onde serão desenhadas as diretrizes, prioridades e setores prioritários para o desenvolvimento da cidade. Nesse sentido, as cidades podem atuar em pelo menos duas vertentes, a Promoção de Cidades e a Atração de Investimentos. A primeira é destinada à promoção de setores estratégicos da cidade e a segunda a prospectar investidores para o desenvolvimento de regiões e setores estratégicos para as cidades.

³⁰ A participação do Brasil nos foros multilaterais da linha da política externa foi inaugurada por Rui Barbosa que atuou como delegado na 2ª Conferência de Paz em Haia, em 1907. (LAFER, 2000).

4.3.2.3 Relações Institucionais

Essa é uma ação mais compulsória e dinâmica. Trata-se da Recepção e Organização de Missões e Delegações Estrangeiras. Na ausência de uma estrutura internacional, essas atividades são conduzidas, geralmente, pelo Cerimonial do Prefeito.

Cabe aqui uma explicação conceitual sobre o termo cooperação. A cooperação praticada pelos governos locais é, via de regra, descentralizada, uma vez que não está sob os auspícios do Governo Federal (ou Central). Contudo, este termo “cooperação descentralizada” dá margem a outras interpretações, visto que o contato com as agências de cooperação internacional para o desenvolvimento, bem como o contato com os organismos internacionais, geralmente devam ser reportados ao Itamaraty e, portanto, é considerada cooperação oficial. Por outro lado, a cooperação que se processa entre cidades ou entre uma cidade e uma rede/associação de cidades é feita de forma direta e sem a participação do Governo Federal (Ministério das Relações Exteriores), e nesse particular passou a ser batizada por cooperação descentralizada.

Essas modalidades de atuação devem ser utilizadas de forma a atender ao planejamento da área internacional do governo. Isso significa que, a depender do que se esteja em vista, utilize-se mais uma modalidade do que a outra.

Um outro aspecto a ser considerado é a vocação de atuação internacional da cidade. No caso específico do Brasil, considerado um país rico para os atores da cooperação internacional, houve retração de recurso a partir da última década do século passado e o país tem se consolidado, cada vez mais, como país doador de cooperação internacional. (BARRETO, 2004).

Kleiman (2009) comenta sobre essa nova condição e posicionamento da política externa brasileira:

De tradicional receptor de cooperação internacional, o Brasil passou, nos últimos anos, à posição de prestador de cooperação, direcionando-a no mesmo sentido de sua política externa, envolvendo empresas públicas em seus projetos e ampliando suas áreas de atuação, tais como pesquisa agropecuária, indústria farmacêutica, educação, energias renováveis, gestão pública, entre muitas outras. (KLEIMAN, 2009, p. 100)

Com isso, mudou também para as cidades a diretriz de atuação internacional. É preciso, pois, identificar o perfil de atuação internacional por meio do que chamamos de vocação³¹.

Há que se considerar ainda um importante desafio posto às autoridades locais ante as possibilidades de atuação internacional cujas ações envolvem parcerias com grupos privados internacionais, agências internacionais de desenvolvimento e organizações internacionais: a capacidade de fazer valer os interesses locais sobre os interesses e a força desses atores externos. Certamente vencer esse desafio implica uma grande capacidade de articulação do gestor da área internacional do governo local tanto para congregar atores locais, fortalecendo a aliança e parcerias público-privadas locais, como para o diálogo e a negociação com esses atores internacionais, no sentido de que sejam, de fato, parceiros do desenvolvimento local.

³¹ A vocação de atuação internacional da cidade está associada às suas características naturais, culturais, políticas, etc. As características culturais de Salvador, tais como tolerância religiosa, somadas às suas raízes históricas, sugere uma atuação internacional voltada para a cooperação técnica. Por outro lado, os desafios que enfrenta relacionados à mobilidade urbana, à degradação ambiental, habitações irregulares, etc, sugerem ações internacionais voltadas para atração de investimentos.

5 A INTERNACIONALIDADE DE SALVADOR: UM RESGATE HISTÓRICO

Desde seu início, Salvador tem sido uma cidade sede de relacionamentos internacionais que se realizaram em concomitância e com independência, dos caminhos seguidos pelas demais partes do país.

(PEDRÃO, 1998)

Salvador é uma cidade que já nasceu internacional. Porta de entrada da Baía de Todos os Santos³², com extensão territorial de 704 km² e 40 km de faixa litorânea, Salvador possui uma localização geográfica favorável às relações internacionais, sobretudo com países da Europa e da África.

Primeira cidade do Brasil, Salvador foi fundada em 1549 pelo Governador Geral Tomé de Souza e se manteve como capital do país até 1763 quando a sede político-administrativa foi transferida para o Rio de Janeiro.

Nos anos 1550 a economia se caracterizava pelo trabalho escravo em todas as etapas da produção agrária voltada para o mercado externo. O comércio de africanos para a Bahia se desenvolveu à proporção que aumentava a capacidade de compra dos proprietários. Sua pauta de exportação se concentrava no pau-brasil, algodão e açúcar. Nesse período, Salvador se tornou cidade intermediadora entre a Europa e o Brasil. Todas as atividades portuárias passavam pelo porto de Salvador, único porto da capitania da Bahia. (TAVARES, 2001).

Apesar das características escravistas de sua economia e da dependência ao comércio exterior, a pauta de exportações da Bahia se ampliou na segunda metade do século XVIII. A partir daí, a economia encontrou alternativas que a conduziram ao apogeu em 1798, por meio do Porto de Salvador, conforme elucida Tavares (2001,p. 197):

O movimento do comércio acentuava três direções:

Para Portugal (Lisboa, Porto e Viana) a Bahia enviava açúcar, algodão, arroz, couro, solas, fumo, cacau, café, piaçava, madeira de lei e moedas.

Para a África (Guiné, Baía de Benin, Angola e Moçambique), exportavam fumo, aguardaente de cana, rapé e búzios. As ilhas da Madeira, Açores e de São Tomé e Príncipe eram passagem obrigatória dos navios que saíam ou voltavam para a cidade

³² A Baía de Todos os Santos possui extensão de 1.052 km², profundidade de até 42 metros e é considerada a maior do Brasil e a terceira maior do mundo.

do Salvador. A Bahia enviava feixes de açúcar inferior, fumo, aguardente e trazia produtos manufaturados ingleses, que eram reexportados e entravam no tráfico negreiro.

Para o Rio Grande do Sul e portos do Prata saíam da cidade do Salvador artigos manufaturados ingleses, açúcar, sal e escravos africanos. Grande parte da riqueza baiana no século XVIII veio do comércio de escravos com o Rio Grande, o Prata e Minas Gerais. (TAVARES, 2001, p, 197-198)

Enquanto foi sede da capital do Brasil (1549-1763), Salvador se destacou tanto em seu papel regional, quanto internacional. Com a transferência do Governo Geral de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763, Salvador perde a condição de capital política do país e, a partir de então, inicia-se o declínio do Estado da Bahia. (SPÍNOLA, 2009)

Na opinião de Tavares (2001) esse fato se deu porque o centro-sul (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) se firmaram como polo de desenvolvimento ultrapassando o norte/nordeste (Pará, Maranhão, Pernambuco e Bahia).

Razões estratégicas e de ordem econômica pesaram na decisão de alterar a sede da estrutura político-administrativa do país:

Era necessário estabelecer um centro de poder e administração que ficasse mais próximo de Minas Gerais e Goiás e que facilitasse comunicação mais rápida com as capitanias de São Paulo e Rio de Grande do Sul. O ouro e as pedras preciosas das Minas Gerais participaram bastante dessa decisão. Mas o que decidiu realmente foi a nova situação nas fronteiras do Brasil com os Vice-reinados da Espanha na América do Sul. (TAVARES, 2001, p. 113)

Mais tarde, em 1808, com a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil, duas decisões contribuíram para a mudança de rumo no desenvolvimento brasileiro: 1) revogou-se um alvará de 1785 que proibia a fabricação de produtos manufaturados no Brasil, voltando a permitir, com isso, a instalação de manufaturas no Brasil e 2) abriram-se os portos às nações amigas. Essas medidas se chocaram ante as possibilidades de desenvolvimento.

Ao permitir a abertura dos portos, Portugal condenou o desenvolvimento da indústria nacional, incipiente e sem condições de competir com os produtos ingleses, mais baratos do que os que eram fabricados no Brasil, conforme afirmou o historiador João Garrido Pimenta (apud PREITE SOBRINHO, 2008b), professor da Universidade de São Paulo (USP), em entrevista ao Grupo Folha³³: "Mas a abertura dos portos matou a indústria nacional".

³³ Entrevista concedida em 2008, por ocasião dos 200 anos da vinda da Corte Portuguesa para o Brasil.

Pimenta comenta que "Dom João precisava permitir a instalação das manufaturas porque a corte estava no Brasil" e que "o príncipe regente queria aproveitar a disputa comercial entre França e Inglaterra para formar sua própria indústria e disputar mercado".

Dentre os problemas atribuídos ao fracasso das fábricas brasileiras está a falta de uma política industrial - reivindicação que persiste até hoje entre os empresários. "Dom João tentou trazer um grupo de serralheiros, pintores e mecânicos para treinar a mão-de-obra, mas a ideia não teve continuidade", afirma o historiador Milton Teixeira³⁴ (apud PREITE SOBRINHO, 2008b). E completa: "Mesmo em Portugal, o setor industrial era muito atrasado naquela época."

O historiador chama a atenção ainda para outro problema: os baixos índices de produtividade. Naquele tempo, o Brasil não abria mão do trabalho escravo. "Um assalariado produzia o equivalente a 20 escravos, o que prejudicava a produtividade brasileira", diz Teixeira.

Assim, a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, a abertura dos Portos e a herança do trabalho escravo configuram-se matrizes do subdesenvolvimento do Brasil, assim como praticamente definiu-se a matriz da decadência baiana, como assinala Spínola (2009, p. 38):

A transferência da família real portuguesa e de todo o aparato cultural, técnico e político da metrópole lusitana para o Rio de Janeiro, em 1808, constituiu o golpe de misericórdia nas pretensões baianas de assumir uma posição hegemônica nacional. [...] O investimento político e cultural efetuado no Rio de Janeiro, a partir da sua transformação em sede da monarquia portuguesa, transformou aquela cidade na metrópole do Brasil colonial, ali centralizando todo o poder político e econômico que prevaleceu ao longo do século XIX e parte do século XX. Assim, fundaram-se as bases do sistema dominante que não só marcaria em definitivo os desequilíbrios regionais que se acentuaram no século XX, como praticamente definiu-se a matriz da decadência baiana.

Desde então, quando passou do domínio formal português para o domínio econômico inglês, as economias brasileira e baiana vivenciaram períodos de progressos e de crises das principais atividades agrárias ligadas ao comércio exterior, e essa situação perdura até hoje, alterando gradativamente sua relação de dependência do domínio econômico britânico para o norte-americano (SPÍNOLA, 2009).

Em estudo recente sobre a economia baiana dos séculos XIX e XX, Spínola (2009) analisa a trajetória do desenvolvimento baiano a partir da qual identificou a visão dos gestores daquele

³⁴ Idem.

período em torno do desenvolvimento e sua interface com as possibilidades por meio de uma atuação internacional.

Neste capítulo, analisamos 1) aspectos relacionado às razões do subdesenvolvimento da Bahia e 2) as principais contribuições ou ainda visões e iniciativas de caráter internacional adotados por gestores locais à frente do governo da Bahia e que, naturalmente, repercutiram sobre a cidade de Salvador.

5.1 ASPECTOS DO (SUB) DESENVOLVIMENTO DA BAHIA

O Pós-II Guerra Mundial marca o início de uma nova etapa nas relações econômicas e políticas internacionais. A cooperação internacional, no mundo ocidental, configura-se com a finalidade de manter a segurança nacional sob a influência da economia capitalista. Saraiva (2001) considera que o Plano Marshall de reconstrução europeia garantia, para um dos gigantes do condomínio internacional, uma fronteira de defesa dos valores do capitalismo.

Nesse período, o problema do subdesenvolvimento e da dependência dos países periféricos passou a emergir como uma preocupação central para os países subdesenvolvidos, especialmente os da América Latina, cuja condução política na década de 50 foi pautada pelo ideal desenvolvimentista orientado pelo pensamento cepalino³⁵.

A partir de 1940, portanto, as questões sobre desenvolvimento constituem uma preocupação da comunidade internacional, motivada pelos questionamentos dos países do Sul, sobretudo da América Latina, conforme citado anteriormente.

Foi nesse contexto de inquietação e inconformação que, no final da década de 50, intelectuais baianos, entre eles Luís Henrique Dias Tavares (*O problema da involução industrial da Bahia*) perguntavam-se por que a Bahia não se tinha desenvolvido como os principais estados da região Sudeste.

³⁵ A Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL, foi criada em 1948, com a intenção de entender o atraso da América Latina em relação aos países desenvolvidos e buscar meios de promover seu desenvolvimento.

Diante do que viu ao assumir o governo do Estado da Bahia, Octávio Mangabeira (1946/1950) cunhou a expressão “enigma baiano” e encomendou a Ignácio Tosta Filho o primeiro plano de desenvolvimento da Bahia (SPÍNOLA, 2009).

Mais tarde, Pinto de Aguiar escreveu “Notas sobre o enigma baiano” em que relaciona as causas que julga decifrar o enigma:

Se conseguíssemos eliminar todas as causas de contenção que vêm do nosso passado, entre as quais são marcantes a subcapitalização, o retardamento técnico, teríamos de vencer agora, sobretudo como causas principais: 1. O problema de instabilidade da nossa economia, que, preponderantemente primária e evidentemente reflexa, depende, endogenamente, da sazonalidade das safras e, exogenamente, das flutuações dos mercados exteriores e dos preços nestes vigentes; 2. O desgaste do nosso intercâmbio comercial interno, com a política cambial vigente no país, agravando a tendência estrutural da deterioração da relação de preços dos produtos que enviamos para os outros estados e das mercadorias que deles recebemos; 3. A escassa capacidade de poupança, decorrente destas causas, e o reduzido estímulo aos investimentos, em virtude de tais variáveis. (1972, apud SPÍNOLA, 2003, p. 103)

Como se vê, já naquela época era presente a preocupação do gestor com as relações internacionais, naquele momento muito mais concentrada nas relações econômicas e comerciais.

Rômulo de Almeida, contudo, chama a atenção para o atraso da economia baiana em relação à do Sudeste, e atribui como razões principais:

[...] o ritmo fraco de capitalização devido à decadência política da Bahia na república, efeito e novamente, causa as dificuldades de transportes e a carência de energia, que, para vencê-las, não encontravam recursos na economia colonial baiana, as quais terão sido também causa de outra carência, a quase nula imigração (ALMEIDA, 1977, p. 19, apud SPÍNOLA, 2009, p. 83)

Atribui-se, portanto, a ausência ou quase nula imigração para a região nordeste, sobretudo para a Bahia, como um fator associado ao atraso econômico dessa região em relação ao sul do país, cujo clima, dentre outras razões, atraíram os imigrantes estrangeiros que chegavam ao Brasil.

A experiência acumulada no país de origem desses imigrantes teria contribuído significativamente para o que Almeida (1977, 19 apud SPÍNOLA 2009, p. 83) chamou de “tirocínio industrial” e com isso o espírito de iniciativa e a indústria, que evoluíam em outras partes do Brasil.

O ex-ministro e banqueiro Clemente Mariani (1977, p. 5, apud SPÍNOLA, 2009, p. 84) em estudo divulgado no final dos anos 50, intitulado *Análise do problema econômico baiano*, amplia as considerações feitas até então, chamando a atenção para a perda de importância do açúcar no comércio exterior baiano, para o exame da política econômico-financeira oficial do pós-guerra e para a formulação da política tributária nacional pela Constituição de 1891.

Somado a essas causas, acredita-se ainda que a raiz do problema do subdesenvolvimento baiano está na pobreza da população originada no modo de produção escravagista do período colonial cuja transição para o trabalho livre foi marcada pela ausência de reformas estruturais no sistema sócioeconômico do país, tão necessárias à educação e ao meio rural, limitando a criação de um mercado interno vigoroso, conforme explica Spínola (2009, p. 85): “as limitações impostas pelo sistema educacional, tanto ao longo do século XIX quanto no século XX, influenciaram diretamente a mobilidade social e, conseqüentemente, a geração do emprego e da renda que, abortadas, limitaram a criação de um mercado interno vigoroso [...]”.

Nesse sentido, Spínola (2009, p. 86) explica:

[...] as formas mais recentes do processo de globalização mundial [...] e da internacionalização do comando financeiro da economia mudaram a trajetória do processo de acumulação nos países latino-americanos, gerando uma tendência à integração de diferentes tipos de investimentos em alguns setores econômicos estratégicos que passaram a concentrar, em seu suporte logístico, os investimentos públicos com infra-estrutura. [...] a geração de empregos, ou sua remuneração, ficou regulada pela rentabilidade ou pela eficiência do capital nesses setores, registrando-se, na Bahia, uma substancial redução do mercado de trabalho.

Em outras palavras, os investimentos se concentraram nos setores econômicos estratégicos, sobretudo na área de serviços de infraestrutura urbana em detrimento de outras áreas do setor produtivo, comprometendo a geração de emprego e, conseqüentemente, reduzindo as oportunidades do mercado de trabalho.

Esse conjunto de transformações decorrentes das exigências do mercado internacional, tende a acentuar a pobreza, como afirma Spínola (2009, p. 86):

“a pobreza [...] tende a se acentuar como decorrência das exigências do mercado internacional, da abertura da economia nacional com o conseqüente imperativo da busca de produtividade para assegurar condições mínimas de competitividade, de acordo com um processo condicionado por regras transnacionais que fogem ao controle dos governos locais”.

Neste contexto, a população negra, majoritária na cidade de Salvador³⁶, submetida a um sistema educacional limitado, de certa forma mantido pela conveniência política de classes dominantes até os tempos atuais, foi absorvida pelas atividades mais elementares e rudimentares, quando não permaneceu na marginalidade ou na informalidade, dificultando sobremaneira sua mobilidade social (SPÍNOLA, 2009).

Pedrão (2009) analisa ainda que os sistemas de produção determinados pelas exportações, tanto rurais como minerais, no contexto do colonialismo, da escravidão e da grande propriedade fundiária, jamais engajaram por completo as populações locais, dando margem ao aprofundamento da pobreza:

Com o amadurecimento e o declínio dos sistemas coloniais, português e espanhol, esses contingentes de não incluídos permaneceram em seus lugares de origem em estado de penúria ou oscilaram na direção das áreas onde surgiram novos focos de prosperidade e onde passaram a constituir grupos de pressão ativa, criando favelas, invasões e constituindo focos de atividades informais de pobreza. (PEDRÃO, 2009, p. 113).

Desta forma, as razões do crescimento da economia baiana nos séculos XIX e XX somente se dariam se o comércio interno e externo gerassem recursos que, canalizados para investimentos em setores dinâmicos da economia estadual e nas infra-estruturas física e urbana social, possibilitassem a formação de uma classe média e operária com amplas possibilidades de mobilidade social. Em outras palavras, “se tivessem existido condições objetivas para a criação de um amplo mercado interno ou regional”(SPÍNOLA, 2009, p. 8).

Ao investigar as raízes do problema da perda de dinamismo e competitividade da Bahia no século XX, Spínola (2009) considera ainda o efeito da formação humanista recebida pela elite dirigente nos primórdios da colonização, que legaram o espírito bacharelesco que dominou até, pelo menos, a segunda metade do século XX³⁷.

Outro aspecto relevante a ser considerado na análise do subdesenvolvimento baiano são as relações senhoriais, herança do regime escravocrata no período colonial, caracterizadas pelo nepotismo, clientelismo e paternalismo na administração pública, assegurando a fidelidade e a submissão de populações ignorantes e mantidas em um nível de pobreza extrema.

³⁶ Estatísticas apontam para o fato de que cerca de 80% da população de Salvador é composta por negros e afro-descendentes, constituindo-se a maior cidade de população negra fora do continente africano.

³⁷ Spínola (2009) comenta que entre 1900 e 1930, dos nove governadores que administraram a Bahia oito eram juristas.

Na opinião de Spínola (2009, p. 91) “esta é a moldura que expressa o desenvolvimento de uma sociedade cujo poder fundamentava-se no prestígio e na capacidade da elite dirigente em favorecer os aliados e dependentes”³⁸.

Spínola (2009) reforça ainda o fato de que o poder governamental se exercia plenamente apenas em Salvador e no Recôncavo, conforme afirma:

O interior era dominado pelas oligarquias rurais, conformando um sistema que muitos, equivocadamente, confundiram com o feudal. Este quadro, de certa forma, com outros matizes, perdura até os dias atuais. (SPÍNOLA, 2009, p. 135)

É nesse cenário, pouco enigmático, que se consolidam as condições objetivas e subjetivas que caracterizam o perfil de desenvolvimento do Estado da Bahia, que tem na cidade de Salvador sua sede administrativa sobre a qual se expressam, de forma ainda mais acentuada, os seus efeitos.

5.2 PRINCIPAIS INICIATIVAS E AÇÕES INTERNACIONAIS DO GOVERNO DA BAHIA - SÉCULO XX

A preocupação com a dimensão internacional de Salvador não é fato novo. Iniciativas e articulações internacionais de governos locais voltadas para o desenvolvimento remontam aos governos do Estado da Bahia desde, pelo menos, o final do século XIX e início do século XX. Luiz Viana, governador da Bahia no período de 28/05/1896 a 28/05/1900, tentou incentivar a vinda de imigrantes para a Bahia. Essa iniciativa refletia a preocupação com o desenvolvimento e com o povoamento do estado, uma vez que se pretendia trazer agricultores, artistas, jardineiros e também pessoas para serviços domésticos³⁹. O conjunto de medidas adotadas para essa imigração subvencionada, tais como oferta de acomodações, não foi suficiente para lograr o êxito esperado (SPÍNOLA, 2009).

³⁸ Naturalmente, essa herança ainda se reflete e em alguns casos até se reproduz em estruturas do poder espalhadas pelo estado da Bahia.

³⁹ Essa última categoria de imigrantes que buscava-se atrair reflete uma herança das relações servis do período colonial.

Tavares (2001, p. 359) afirma que “no período considerado da maior imigração para o Brasil, 1916 -1930, só entraram na Bahia 2.172 imigrantes, apesar das iniciativas e estímulos dados à entrada de estrangeiros por diversos governos baianos”.

Os estados do sul do país atraíram a maior parcela desses imigrantes. Luiz Viana atribuiu à amenidade do clima esse fato:

[...] A corrente immigratória está estabelecida para os Estados do Sul, onde a amenidade do clima é attrahente. Emquanto, pois, o immigrante encontrar facilidade de viver bem ali, devemos perder a esperança de encarrear a imigração estrangeira para o nosso Estado, onde ainda não tem ligação de espécie alguma (1900, p. 15).

Importante lembrar que os estados do sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) conquistaram sua afirmação econômica ultrapassando os estados do norte-nordeste. Esse fato contribuiu para atrair os imigrantes europeus para o sul do país.

A imigração como meio de alavancar a economia constituiu preocupação de muitos governos baianos. Octávio Mangabeira (1947-1951) é um outro exemplo de governante que, reconhecendo a condição agrícola da Bahia, preconizou em seu Relatório de 1948 a importância da imigração para um programa da renovação da Bahia ou de terras em iguais condições:

Três grandes fatores, que aqui se indicam sem cuidados de escola ou doutrina, são imprescindíveis aos olhos do simples bom senso, para fundamentar o programa de renovação da Bahia ou de outras terras em iguais condições: crédito financeiro, potencial de energia elétrica e imigração, esta no que represente, não só o aumento de índice demográfico, como principalmente, a presença de um novo agente qualificado de produção. (MANGABEIRA, Relatório de 1948, apud SPÍNOLA, 2009, p. 169)

A administração de Octávio Mangabeira foi marcada pela sua preocupação com o atraso da Bahia e a pobreza do povo baiano. Ele e sua equipe conheciam bem as limitações da população, urbana e rural, no tocante à técnica, ao *Know How* e ao empreendedorismo, e mirava os efeitos da imigração sobre os estados do Sul e Sudeste, o que lamentavelmente não ocorreu na Bahia, como afirma Spínola (2009, p. 169):

[...] para a nossa infelicidade, os imigrantes europeus, ou asiáticos, cortejados por quase todos os governos baianos desde Luís Viana, nunca se adaptaram às condições da Bahia, preferindo as regiões mais frias e de condições edafoclimáticas mais favoráveis. E, de uma sociedade de coronéis, bacharéis e escravos, não se poderia esperar a formação de uma classe média vigorosa ou o surgimento de empresários empreendedores. Um problema que nos aflige até os dias atuais.

É intrigante anotar essas considerações, sobretudo o esforço empreendido por intelectuais para justificar o atraso da Bahia desde que se cunhou a expressão “o enigma baiano”. Seguramente, um projeto de desenvolvimento, para ser bem sucedido, deve estar assentado sobre a clareza das suas características históricas e aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais. Contudo, asseverar que essas características determinam fatalmente a realidade objetiva, condenada a manter-se tal como está, é desprezar 1) variáveis externas⁴⁰ que participam da dinâmica do caráter produtivo da economia e, sobretudo, da sociedade; 2) a riqueza da diversidade de ideias e da capacidade de argumentação de que é feita a política, tanto para o favorecimento de pequenos grupos como também para o bem coletivo (e não somente para aquele); 3) a percepção de parte da elite política de que essa realidade é insustentável no médio prazo mesmo para eles⁴¹.

Assim como o discurso que apresenta a Bahia como um estado rico e de população feliz⁴² encobre a realidade de pobreza, violência urbana, degradação ambiental e desigualdade social, sobretudo em Salvador e na região metropolitana que concentram a terceira maior população do país e a uma das maiores frotas de veículos automotores, atende a interesses políticos da elite econômica, o discurso pessimista da fatalidade do atraso da Bahia e do povo baiano parece interessado em confundir e desarticular iniciativas com o propósito do desenvolvimento.

Não pretendemos com isso generalizar que toda a análise destinada a esse tema cumpre essa finalidade. Pelo contrário, desejamos chamar atenção para a necessidade de analisar criticamente o tema em questão. Não se pode desprezar a contribuição inequívoca desses estudiosos que buscam efetivamente fundamentar criteriosamente o tema do subdesenvolvimento da Bahia no sentido de oferecer melhores condições de análise para projetos de desenvolvimentos consistentes.

Dentre os gestores que a Bahia já teve até então, Spínola (2009) faz uma distinção ao Governador Octávio Mangabeira conforme afirmação:

⁴⁰ Algumas iniciativas que alteram a dinâmica do setor produtivo e da sociedade e que estão citadas nesse trabalho são os processos de integração regional, a transnacionalização de empresas, a globalização da produção, os intercâmbios de estudantes e de professores que contribuem para formação de massa crítica bem como para aperfeiçoamento técnico, dentre outros.

⁴¹ A violência urbana crescente acometendo vítimas da classe média é uma das razões que justificam esse sintoma.

⁴² Ficou amplamente conhecido, por exemplo, o jargão popular “Sorria, você está na Bahia”.

De tudo o que foi lido e pesquisado sobre o governo do Dr. Octávio Mangabeira, o que mais impressiona é sua humanidade. Diferentemente de todos os seus antecessores, foi ele certamente o governador baiano que mais se preocupou com o povo, com a população, com a qualidade de vida dos baianos. (SPÍNOLA, 2009, p. 169)

Observamos ainda a preocupação com as relações internacionais, sobretudo no tocante ao comércio exterior da Bahia, que perseguia o aumento da produtividade e da qualidade para uma melhor competitividade internacional, esteve presente em praticamente todas as gestões do governo da Bahia.

Construções e ampliações de estradas e de ferrovias, sobretudo para atender à produção agrária, foram ações prioritárias nesse período (século XX), quando os gestores contaram amplamente com financiamentos de bancos e instituições financeiras internacionais⁴³ para concretizar essas iniciativas.

É sobretudo em J.J. Seabra (1912 a 1916 e 1920 a 1924) que se observa um olhar atento à realidade internacional e às possibilidades de parcerias para o desenvolvimento. Seabra realizou mudanças que imprimiu em Salvador aspectos de metrópole, conforme afirma Spínola (2009, p. 119):

No governo de Seabra, a Bahia principalmente, passou por uma fase dinâmica notadamente com a reforma urbana da capital. Pretendia o governador transformar a cidade do Salvador, tomando como exemplo as reformas que se fizeram no Rio de Janeiro, que ele viu se modernizar quando era ministro da Justiça e Negócios Interiores, e os padrões que encontrara em Paris quando teria ficado deslumbrado com as grandes obras que o barão de Haussmann executou. Assim sendo, no seu governo, Salvador adquiriu um aspecto de metrópole. A orientação progressista e simbólica do plano de remodelações urbanas representou um autêntico *trade-off*, pois negou a cidade colonial.

A reforma urbana realizada em Salvador nesse período foi motivada, sobretudo, pela experiência observada por Seabra em outras cidades do mundo desenvolvido, notadamente Paris.

⁴³ Em Spínola (2009), são amplamente citados os seguintes bancos e instituições financeiras da Inglaterra e da França, tais como: *London and Brazilian Bank, Banque de Paris et Paris Bas; Syndicat Brésilien de Paris; Crédit Mobilier Français.*

A reforma empreendida por Seabra foi viabilizada pelo empréstimo externo, realizado junto a instituições financeiras em Paris e Londres, custou à cidade um alto preço em seu patrimônio histórico⁴⁴ e a Seabra acerbadas críticas dos seus adversários políticos (SPÍNOLA, 2009).

Mais contemporaneamente, na década de 1970, ainda considerando as iniciativas de caráter internacional dos governos locais no âmbito do Estado da Bahia, citamos ainda a criação da Promoexport/Bahia, sob a gestão do então governador Antônio Carlos Magalhães.

Nesse sentido, Spínola afirma:

Como forma de remediar a falta de experiências e os limitados recursos financeiros dos produtores isolados, o governo federal, o governo estadual e as entidades de classe uniram-se e criaram o Promoexport/Bahia, com a finalidade de orientar as empresas baianas, especialmente as indústrias, para que pudessem comercializar seus produtos no mercado externo.

A Promoexport, mais tarde chamada de Promo Bahia funcionou por 30 anos, sendo uma referência para empresários e estudiosos na área de comércio exterior da Bahia e foi extinta em março de 2010 em função de dívidas fiscais e da suposta ilegalidade na relação com o governo do Estado⁴⁵.

A análise histórica de Salvador e da Bahia permite compreender que a atenção às possibilidades de desenvolvimento a partir de uma articulação internacional dos governos locais não constitui um fato novo, ao contrário do que grande parte da recente produção acadêmica em torno desse tema leva a crer.

Igualmente, não se devem desprezar as iniciativas que se somaram desde então, pelo contrário. O fato de o Brasil ter sido colônia de Portugal, e Salvador sede do governo do Brasil por 200 anos por si só são razões suficientes para se perceber que desde então Salvador foi alvo de influências, interferências e intervenções internacionais concretas em seu planejamento urbano, em sua arquitetura, e em sua estrutura física, por exemplo. Por isso ainda podemos afirmar que Salvador já nasceu internacional.

⁴⁴ A modernização de Salvador custou à cidade a destruição da antiga Igreja de São Pedro Velho, da Igreja das Mercês e parte da Igreja da Ajuda.

⁴⁵ Fonte: <http://www.samuelcelestino.com.br/noticias/noticia/2010/02/05/56293,promo-bahia-encerra-atividades-ate-marco.html> acesso em 08 de abril de 2010 às 13:50h.

6 PROCESSO RECENTE DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA PREFEITURA DE SALVADOR (2001 – 2008) E ASPECTOS DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O controle mais poderoso sobre o espaço (tanto militarmente como economicamente) é exercido por uma burguesia cada vez mais internacionalizada.

(HARVEY, 2005)

Iniciativas de caráter internacional por parte de governos locais em Salvador, sobretudo coordenadas por governos do Estado da Bahia, remontam ao século XIX, conforme observado no capítulo anterior. Contudo, foi no final do século XIX e, principalmente, no início do século XX que se observou um maior dinamismo⁴⁶ nas ações internacionais de governos locais em Salvador e, então, em 2005 foi criada uma estrutura no âmbito da gestão municipal, SECRI - Relações Internacionais, para conduzir essas articulações internacionais.

Neste capítulo analisamos 1) considerações sobre aspectos socioeconômicos de Salvador; 2) aspectos legais e normativos das relações internacionais de Salvador entre 2001 e 2004; 3) as ações internacionais da Prefeitura de Salvador de 2001 a 2004, segundo mandato do Governo Imbassahy, período e gestão que antecedem a criação da SECRI - Relações Internacionais e no qual foi criado o Conselho Municipal de Relações Internacionais; 4) a criação da SECRI – Relações Internacionais e os aspectos legais e normativos em torno de sua atuação; 5) as ações internacionais da SECRI - Relações Internacionais de 2005 a 2008.

6.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE ASPECTOS SÓCIOECONÔMICOS DE SALVADOR

Salvador, terceira maior capital do Brasil em população, com cerca de 3 milhões de habitantes, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro e de São Paulo, é uma cidade com

⁴⁶ Esse dinamismo se caracteriza por uma maior participação em eventos e missões internacionais, acordos de cooperação técnica internacional, intercâmbio de melhores práticas de gestão urbana, dentre outras ações, com governos locais de cidades, províncias e regiões de outros países, organizações internacionais, redes de cidades, agências de cooperação e grupos privados internacionais, conforme visto nos capítulos 2 e 3 desse trabalho.

profundas desigualdades econômicas e sociais. Nos últimos 10 anos, Salvador aumentou em cerca de 600 mil o número de habitantes. É a cidade que mais cresce no país, em população.

A ausência de uma política estadual ou regional para o estado da Bahia, faz de Salvador a cidade mais procurada pelas populações de cidades pequenas e médias do Estado da Bahia e de outros estados do país, que a procuram na expectativa de melhorarem de vida. Essa superpopulação sobrecarrega os serviços públicos e provoca um aumento desordenado na cidade, cujos habitantes, em sua maioria, vivem da informalidade.

Cerca de 37,4% da parcela da população vive com renda inferior a meio salário mínimo (R\$ 207,50) e o percentual de indigentes (renda até R\$ 103,75) é de 6,6% (quase três milhões de pessoas). (RIBAS, 2008)

Há uma significativa concentração de renda, conforme apresenta o Atlas do Desenvolvimento Humano publicado pelo PNUD, com base nos dados de 2000. Cerca de 70% da riqueza gerada na cidade está concentrada nas mãos de 20% da população mais rica de Salvador, enquanto 20% da população mais pobre responde por 1,6% dessa riqueza.

Outro dado que revela essa desigualdade na cidade é o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), calculado em 0,93 na região da Barra/Ondina e 0,72 na região do Subúrbio Ferroviário (PNUD, 2000).

Cerca de 80% da população em Salvador é negra ou afrodescendente e essa característica faz de Salvador a maior cidade negra fora do continente africano, seguido por Nova York.

O PIB de Salvador é de R\$ 26.727,13 (SEI, 2007) e sua estrutura econômica está assentada, basicamente no setor de serviços que corresponde a 80,59% do PIB, seguido da indústria com 19,34% e do setor agropecuário com 0,08%. (BAHIA, [200-])

Apenas 40% do orçamento é de receita própria e a principal fonte de arrecadação é o IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano e o ISS – Imposto sobre Serviços. Contudo, a arrecadação municipal não é suficiente para suprir o orçamento da Prefeitura, cujas despesas com folha de pagamento representam quase a totalidade de sua arrecadação.

A maior vocação econômica de Salvador consiste no setor de serviços. Os setores estratégicos são: Call Center, Cosméticos, Imobiliário, Náutico, Portuário, Tecnologia da Informação, Têxtil e Turismo. Contudo há destaque para o setor de turismo e um grande apelo em torno do Carnaval, embora, significativamente, não haja investimentos e políticas públicas destinadas ao desenvolvimento desses segmentos. Setores estratégicos também importantes que carecem de investimentos são as estruturas viárias, rodoviárias e portuárias de Salvador, que têm uma localização geográfica privilegiada, sobretudo do ponto de vista do comércio internacional.

Por fim, cabe citar que Salvador tem extensão territorial de 707 Km² e 40 km de faixa litorânea subaproveitada, em comparação com outras cidades litorâneas do Nordeste do Brasil. Possui a maior frota de veículos do Norte-Nordeste, com cerca de 476 mil veículos e uma grave carência de serviços satisfatórios de transporte público. Esse fato tem comprometido a mobilidade urbana e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população residente.

É diante desse contexto que Salvador tem buscado sua inserção internacional. Com isso, levantam-se algumas reflexões. Como a população de Salvador pode se beneficiar de suas ações internacionais? Considerando a importância do vetor político no processo de desenvolvimento, essa atuação é capaz de funcionar como mecanismo de pressão política internacional sobre as estruturas de poder local?

Na medida em que são realizados projetos de cooperação e ações de sensibilização e de capacitação, com apoio de organismos internacionais, em torno de temas prioritários da agenda internacional, como por exemplo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, dentre os quais se contempla a universalização da educação básica, a melhoria da saúde materna, a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente, a população se beneficia direta e indiretamente⁴⁷.

Além do mais, parceiros internacionais podem exercer pressão sobre governos locais, especialmente dada a repercussão midiática negativa de proporções internacionais que podem

⁴⁷ Consideramos benefícios diretos as intervenções que são feitas em comunidades com financiamento internacional: obras de saneamento, infraestrutura viária, educação ambiental, etc. Benefícios indiretos são os que promovem capacitação para técnicos e gestores públicos por meio das quais os projetos de intervenção poderão ser efetuados posteriormente.

advir da inobservância de questões sociais urgentes, como segurança, saúde, saneamento básico, direitos humanos, etc.

Contudo, a atuação internacional carece de uma ação integrada a um projeto político municipal, regional e mesmo nacional, sem os quais, os benefícios serão provisórios e não terão sustentabilidade no médio prazo, uma vez que rapidamente se tornarão insuficientes para as crescentes demandas sociais.

Jakobsen (2009) chama a atenção ainda para ações internacionais que podem comprometer o desenvolvimento local:

Há temas internacionais que são negociados pelos governos centrais e que podem afetar negativamente a administração municipal. Sem falar das consequências gerais do acordos de livre-comércio que afetam indústrias e empresas de serviços e repercutem no meio urbano onde estão instaladas, também existe a possibilidade de algum momento ocorrer a liberalização de compras governamentais. Se os governos municipais forem obrigados a submeter suas aquisições, bem como contratações de serviços e obras, às licitações internacionais, perderão um dos poucos instrumentos de indução de desenvolvimento local. (JAKOBSEN, 2009, p. 27)

Nesse sentido, reafirmamos a importância de um projeto político para a área internacional da cidade sobre o qual se possam desenvolver ações estruturantes e continuadas, sob o risco de desperdiçar esforços ou de se comprometer o desenvolvimento local em lugar de fomentá-lo.

6.2 ASPECTOS LEGAIS E NORMATIVOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE SALVADOR 2001-2004

Em 2001 a estrutura organizacional da Prefeitura de Salvador obedecia, em grande medida, a estrutura organizacional vigente desde 1997 quando o então Prefeito Antônio Imbassahy assumiu a gestão do que viria a ser o seu primeiro mandato de governo. Essa estrutura organizacional tinha sua base legal nas Leis de nº 5.245/97, 5.500/99 e 5.694/2000 e no Decreto de nº 11.627/97. (SALVADOR, 1997; 1999; 2000; 1997d).

De acordo com a Lei de nº 5.245/1997, publicada no Diário Oficial do Município (D.O.M.) em 06 de fevereiro de 1997, o capítulo IV, Seção I, Art. 19 reza que:

O Gabinete do Prefeito tem por finalidade assistir o Chefe do Poder Executivo em suas atribuições legais, em especial, na programação e no acompanhamento das ações governamentais, bem como no desenvolvimento, com a seguinte área de competência:

- I – coordenação da representação social e política do Prefeito;
- II- coordenação, programação e acompanhamento das ações governamentais;
- III – articulação com a área financeira, visando a elaboração do planejamento orçamentário do Município;
- IV – planejamento, promoção e produção de atividades relacionadas com o turismo e animação urbana.

§1º O Gabinete do Prefeito tem a seguinte estrutura básica:

I – Órgãos Colegiados:

- a) Conselho Municipal de Turismo;
- b) Conselho Municipal do Carnaval e Outras Festas Populares.

II – Órgãos da Administração Direta

- a) Gabinete;
- b) Assessoria Técnica;
- c) Coordenadoria de Programação e Acompanhamento das Ações Governamentais;
 - 1. Subcoordenadoria de Programação;
 - 2. Subcoordenadoria de Acompanhamento.

III – Entidade da Administração Indireta

Empresa de Turismo S.A - EMTURSA

§2º A execução das atividades de apoio administrativo e orçamentário-financeiro, no âmbito do Gabinete do Prefeito, será cometida a um dos integrantes da Assessoria Técnica. (SALVADOR, 1997).

O fato das atividades de caráter internacional constituírem atividades-meio, de articulação, geralmente, essa competência na estrutura organizacional do município fica atribuída ao Gabinete do Prefeito. Contudo, analisando a referida lei não se observa, pelo menos não de forma explícita, atribuições do Gabinete para o exercício de ações internacionais. Naturalmente, passamos à observação das competências da Secretaria Municipal de Governo, no Art. 21, Seção II, Capítulo IV, da mesma lei:

Art. 21 A Secretaria Municipal de Governo tem por finalidade assessorar o Prefeito no desempenho de suas atribuições legais, em especial, nas relações institucionais com os poderes constituídos, na coordenação da administração em geral, bem como na formalização e publicação dos atos oficiais, com a seguinte área de competência:

- I – assessoramento nos assuntos relacionados com a administração em geral;
- II – articulação com órgãos e entidades do Município, visando a regularidade do cumprimento das diretrizes emanadas do Prefeito;
- III – coordenação da administração regionalizada;
- IV – acompanhamento da tramitação de proposições submetidas à Câmara Municipal de Salvador;
- V – articulação com os organismos públicos e com organizações representativas da comunidade
- VI – formulação dos atos do Prefeito e administração e controle da publicidade dos atos administrativos em geral;
- VII – execução e transmissão de ordens e decisões do Prefeito.

Parágrafo único. A Secretaria Municipal do Governo tem a seguinte estrutura básica:
I – Gabinete do Secretário;
II – Assessoria Técnica; a) Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira.
III – Coordenadoria Administrativa;
IV – Coordenadoria das Ações de Descentralização Regional: a) Subcoordenadoria de Planejamento e Articulação ; b) Subcoordenadoria de Apoio Administrativo.
V – Coordenadoria de Ações Institucionais.

Igualmente não aparece na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Governo competências relativas às relações internacionais. Contudo, considerando que houve registros e ações concretas provenientes de articulações internacionais do governo Imbassahy, no período analisado (2001-2004), e considerando ainda que há uma demanda espontânea e compulsória de visitas e missões internacionais que chegam a Salvador, bem como, convites para participação de eventos e feiras internacionais, poder-se-ia concluir que essa competência se enquadraria tanto no Gabinete do Prefeito, sob o amparo do item I “coordenação da representação social e política do Prefeito”; como na Secretaria Municipal de Governo sob o amparo do enunciado do Art. 21 “assessorar o Prefeito no desempenho de suas atribuições legais, em especial, nas relações institucionais com os poderes constituídos.

Nos documentos analisados, observamos que o então Prefeito Imbassahy se ocupava, na maioria das vezes, em receber e atender pessoalmente os visitantes internacionais que o procuravam, geralmente para uma visita diplomática de cortesia, outras vezes, com interesses comerciais e culturais. Geralmente o Prefeito estava acompanhado do Secretário do Planejamento, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, outras vezes acompanhado do Presidente da Fundação Gregório de Matos⁴⁸.

Em entrevista realizada com a Sra. Lídia Santana⁴⁹, que na referida gestão era Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal da Promoção de Investimentos e Projetos Especiais, perguntamos se além da ação protocolar de receber missões estrangeiras e participar de eventos internacionais, atividades que pareciam ser absorvidas pelo Prefeito e seu Gabinete, existia alguma outra estrutura da gestão que se ocupava dessas ações internacionais. A Sra. Lídia Santana nos respondeu que a Secretaria Municipal da Promoção de Investimentos e Projetos Especiais foi criada para acompanhar projetos especiais e estruturantes para a cidade

⁴⁸ Esse fato dá mostras das motivações de caráter comercial e cultural das visitas que eram feitas ao Prefeito de Salvador e/ou ainda das motivações do Prefeito ao receber esses visitantes.

⁴⁹ Lídia Santana é, atualmente, Chefe da Assessoria Técnica da Secretaria Municipal de Transportes e Infra-estrutura de Salvador – SETIN.

de Salvador e era quem mantinha contato com os parceiros internacionais envolvidos nesses projetos, por exemplo, a Agência Canadense de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – CIDA, que financiou projeto em Canabrava.

A Lei de nº 5.500/99, publicada no Diário Oficial do Município em 01 de fevereiro de 1999 transforma a Coordenação de Projetos Especiais em Secretaria Municipal da Promoção de Investimentos e Projetos Especiais, conforme prevê o Art. 1º:

Art. 1º A Coordenadoria de Projetos Especiais, criada pela Lei nº 5.245 de 5 de fevereiro de 1997, fica transformada da Secretaria Municipal da Promoção de Investimentos e Projetos Especiais com a finalidade de formular, executar, acompanhar e avaliar a política municipal de promoção de investimentos, bem como coordenar, orientar e acompanhar a implantação de projetos estratégicos, assim considerados por ato do Chefe do Poder Executivo, visando o desenvolvimento do município. (SALVADOR, 1999).

A Coordenadoria de Projetos Especiais foi criada no início da primeira gestão do Prefeito Imbassahy. Era um órgão diretamente subordinado ao prefeito, tal como explica o Art. 17, do capítulo III, Seção II da referida Lei (nº 5.245/97):

Art. 17 A Coordenadoria de Projetos Especiais, órgão diretamente subordinado ao Prefeito, tem por finalidade coordenar estudos, orientar, acompanhar e realizar negociações, visando a implantação de projetos estratégicos, assim considerados por ato do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo Único: A estrutura, área de competência e o apoio necessário, ao funcionamento da Coordenadoria, serão definidos em regimento, aprovado pelo Prefeito. (SALVADOR, 1997).

A Coordenadoria, ao ser transformada em Secretaria em 01 de fevereiro de 1999, amplia sua área de competência, conforme informa o Art. 2º da Lei. nº 5.500/99:

Art. 2º - A Secretaria Municipal da Promoção de Investimentos e Projetos Especiais tem a seguinte área de competência:

- I. definição, elaboração, programação e coordenação das diretrizes básicas e metas relacionadas com a política de promoção de investimentos no município;
- II. coordenação de atividades de promoção e divulgação de oportunidades de investimentos no município;
- III. promoção e fomento de atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços voltadas para a geração de emprego e renda do município;
- IV. coordenação, no âmbito de sua competência e em articulação com os diversos órgãos do município, na elaboração de pesquisas, planos, programas e projetos com vistas à promoção, internalização e consolidação de investimentos, voltado para o desenvolvimento do município;

- V. acompanhamento e negociação com os organismos nacionais e internacionais com vistas à implantação de projetos estratégicos a serem desenvolvidos pelo município, bem como a avaliação de sua execução;
- VI. articulação com os órgãos e entidades do município, do estado e do governo federal, visando a promoção e viabilização de investimentos no município.

Pela primeira vez aparece na estrutura organizacional da gestão Imbassahy uma atribuição clara voltada à dimensão internacional, nesse caso “acompanhamento e negociação com os organismos nacionais e internacionais com vistas à promoção de projetos estratégicos a serem desenvolvidos pelo município”. Desta forma, além de passar a existir na gestão uma estrutura com competência para o relacionamento com organizações internacionais, a finalidade era coerente com uma característica marcante de projetos internacionais, o fato de serem projetos estratégicos.

A referida secretaria tinha em sua estrutura básica os seguintes órgãos da administração direta: Gabinete do Secretário, Assessoria Técnica, Coordenadoria Administrativa, Coordenadoria de Estudos e Projetos, Coordenadoria de Promoção de Investimentos, Coordenadoria de Projetos Estratégicos e Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação.

Contudo, essa Secretaria teve uma curta duração e em 29 de dezembro de 2000 foi publicada no Diário Oficial do Município a Lei de nº 5.845/2000 a partir da qual ficou extinta a Secretaria Municipal de Promoção de Investimentos e Projetos Especiais (Art. 1º). O Parágrafo único do Art. nº 2 diz que “as competência relacionadas com o desenvolvimento econômico e a promoção de investimentos no Município passarão a ser exercidas no âmbito do Gabinete do Prefeito, na forma e condições previstas em Decreto”. (SALVADOR, 2000)

A Lei. Nº 5.845/2000 modifica a estrutura organizacional da Prefeitura, configurando a estrutura para o exercício de mais um mandato do Prefeito Imbassahy, reeleito nas eleições municipais em 2000 (SALVADOR, 2000). Dentre as mudanças ocorridas, criou-se a Secretaria Municipal de Habitação. O novo mandato da Gestão Imbassahy se inicia com nova estrutura organizacional.

Volta-se então ao ponto inicial, do ponto de vista das competências para condução das ações internacionais do município. Em tese, o Gabinete se ocuparia dessas ações. Também o Gabinete do Prefeito foi extinto, conforme previsto na Lei Nº 5.918/2001, publicada no

D.O.M. em 06 de abril de 2001. Ainda de acordo com essa Lei, as atribuições do Gabinete passaram para a Secretaria Municipal de Governo. (BAHIA, 2001).

Em 30 de janeiro de 2002, é publicada a Lei Nº 6.085/2002 que determina a criação da Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico do Salvador – ADESA, conforme Art. 1º e o parágrafo 1º, citados abaixo:

Fica criada a Agência Municipal de Desenvolvimento Econômico de Salvador – ADESA, autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, com patrimônio próprio, vinculada à Secretaria Municipal do Governo, com a finalidade de executar a política de desenvolvimento econômico do Município, com a seguinte área de competência:

I – execução de plano, programas, projetos e ações voltado para o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico do Município;

II – identificação e divulgação de mecanismos, instrumentos e incentivo para a atração de investimentos para dinamizar a economia da Cidade;

III – apoio à promoção de oportunidades de realização de empreendimentos na Cidade;

IV – articulação com as agências públicas, em especial com as do Governo do Estado e do Governo Federal, e com empreendedores privados;

V – participação em eventos de negócios, de promoção comercial, industrial e de serviços e de atração de investimentos;

VI – apoio aos investidores;

VII – estudos e análises sobre a economia local, visando o seu desenvolvimento.

§ 1º - Para o cumprimento de suas finalidades, poderá a ADESA celebrar convênios, contratos, acordos e ajustes com instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, observada a legislação pertinente. (SALVADOR, 2002)

O Art.2º, parágrafos 1º e 2º estabelecem a estrutura:

Art. 2º - A ADESA tem a seguinte estrutura:

I – Conselho de Administração;

II – Superintendência;

§ 1º O Conselho de Administração, órgão de orientação e deliberação superior da entidade, tem sua competência e estrutura definidas em regimento, aprovado por ato do Prefeito.

§ 2º A Superintendência, órgão executivo da ADESA, tem a seguinte estrutura:

I – Gabinete;

II – Assessoria Técnica;

III – Assessoria Jurídica;

IV – Assessoria em Tecnologia de Informação;

V – Gerência Administrativo-Financeira;

VI – Gerência de Relações Intergovernamentais;
VII – Gerência de Relações Empresariais;
VIII – Gerência de Economia Cultural;
IX – Gerência de Geoprocessamento.
(BAHIA, 2002)

A criação da ADESA, conforme disposto na Lei supracitada, contempla em parte a institucionalização de atribuições da área internacional da Prefeitura, a atração de investimentos e negócios internacionais. As demais demandas da área internacional eram direcionadas ao próprio gabinete e, a depender da área de atuação, redirecionadas ao setor específico.

A observação dos dados coletados no Diário Oficial do Município de 2001 a 2004 demonstram o envolvimento de outros setores da gestão em ações internacionais. Esse fato leva a pelo menos três possibilidades: 1) a oferta de possibilidades de participação em eventos e feiras internacionais, candidatura de projetos para apresentação ou premiação em fóruns internacionais, editais para apresentação de projetos de cooperação, dentre outros, chegavam de forma descentralizada para órgãos diversos da gestão municipal e/ou 2) funcionários da prefeitura, por iniciativa própria, investigavam essas possibilidades e se articulavam nesse sentido, e/ou 3) o Gabinete do Prefeito ou a Secretaria Municipal de Governo recebiam as demandas de parceiros internacionais e as redirecionavam internamente. As três possibilidades poderiam ainda acontecer simultaneamente.

Essa dispersão de informação somada à ausência de uma estrutura específica na administração municipal para o tratamento das ações internacionais dificultam e comprometem: 1) o diálogo dos parceiros internacionais com a gestão local; e 2) a continuidade das ações, ou mesmo, de um projeto de cooperação de médio e longo prazo⁵⁰.

A criação do Conselho Municipal de Relações Internacionais em dezembro de 2004, por meio da Lei Nº 6.588/2004, publicada no D.O.M. em 29 de dezembro de 2009, capítulo III, Seção I, Art. 18, consolidou a visão da dimensão internacional da Gestão Imbassahy e, provavelmente, sua preocupação com a continuidade das ações empreendidas em seu governo no contexto de transição da gestão. Nesse sentido, o texto reza que:

⁵⁰ No tópico 6.3 desse trabalho apresentaremos as principais ações internacionais observadas na gestão Imbassahy e como essas ações avançaram na transição de governo.

Art. 18. Fica criado o Conselho Municipal de Relações Internacionais, vinculado à Secretaria Municipal do Governo, com a finalidade de estabelecer diretrizes, normas e critérios visando a cooperação internacional e à viabilização de financiamento para implementação de programas, e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do município, tendo sua composição definida em ato do Chefe do Poder Executivo Municipal. (SALVADOR, 2004I)

A despeito de não existir uma estrutura própria para a condução das ações internacionais do município, a Gestão Imbassahy, no período de 2001 a 2004 deu mostras de um grande dinamismo na área internacional e de importantes conquistas para a cidade e sua população, como será visto adiante.

6.3 PANORAMA DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA DE SALVADOR DE 2001 - 2004

O segundo mandato da Gestão Imbassahy foi marcada por muitos acontecimentos no tocante às ações internacionais, embora não houvesse na estrutura da gestão um órgão ou um departamento dedicado exclusivamente à atuação internacional.

A leitura dos dados possibilitou observar o envolvimento pessoal do Prefeito Antônio Imbassahy na maioria das visitas recebidas e realizadas, bem como na participação em eventos, em que a atuação é mais marcante.

Também é marcante a prática do irmanamento de cidades, a grande maioria fruto de motivações políticas de vereadores que visitaram essas cidades, ou que identificaram raízes históricas ou semelhanças culturais com essas cidades.

O maior destaque na área internacional foi a intervenção feita na região de Canabrava: Parque Sócioambiental de Canabrava e Projeto Criança Canabrava, apresentados e premiados em diversas oportunidades no Brasil e no exterior. A iniciativa teve apoio do Governo Canadense através da CIDA e de empresas canadenses.

A análise das ações internacionais do período 2001 – 2004 se baseou na coleta de informações constantes no Diário Oficial do Município desse período e na entrevista realizada com a Sra. Lídia Santana, na ocasião, Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal da Promoção de

Investimentos e Projetos Especiais e funcionária da Prefeitura de Salvador há mais de 10 anos.

Os dados relacionados a seguir são resultado das seguintes variáveis quantitativas: **volume de ações** realizadas com o apoio de parceiros internacionais; **número de parceiros das ações internacionais na Prefeitura Municipal de Salvador (Secretarias ou outros órgãos da administração direta e indireta da PMS** que de alguma forma participaram dessas ações) e **número de parceiros internacionais** das ações supracitadas.

Utilizaram-se ainda as seguintes variáveis qualitativas: a análise das **práticas convencionais** adotadas, consideradas pelos organismos nacionais e internacionais de apoio à internacionalização de governos locais; **o nível de envolvimento dos órgãos da PMS envolvidos** nessas ações e a **continuidade das ações empreendidas**.

6.3.1 Análise das Variáveis Identificadas nas Ações Internacionais (2001-2004)

Vejamos a seguir as variáveis quantitativas analisadas durante a coleta de dados do Diário Oficial do Município no período de 2001 a 2004.

6.3.1.1 Volume de Ações Internacionais Empreendidas

Dentre as ações e acontecimentos internacionais ocorridos durante a Gestão Imbassahy, as visitas ou missões internacionais recebidas foram as mais numerosas, seguidas da participação em eventos internacionais e das visitas realizadas. Conforme quadro abaixo.

Item	Quantidade
Cooperação Internacional	09
Irmanamento de Cidades	04
Participação em Redes de Cidades	01
Participação em Eventos Internacionais	21
Realização ou Organização de Eventos Internacionais	19

Visitas / Missões ou Delegações Internacionais Recebidas	63
Visitas / Missões ou Delegações Internacionais Realizadas	22

Quadro 2: Volume de Ações Internacionais Empreendidas - Gestão 2001-2004.

Esse dado sugere que essa era uma atividade compulsória, que essencialmente respondia a demandas externas. Em outras palavras, era uma ação internacional passiva e reativa. Outros mecanismos de inserção internacional pareceram excessivamente tímidos, como, por exemplo, a participação em Redes de Cidades, ou mesmo, a prática da Cooperação Internacional.

6.3.1.2 Quantidade de Parceiros na Prefeitura

Cerca de 20 órgãos da administração direta e indireta foram citados em notícias de ações internacionais dos Diários Oficiais do Município entre 2001 e 2004, conforme relação abaixo.

1. CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbanos
2. CTS - Companhia de Transportes de Salvador
3. Emtursa – Empresa de Turismo de Salvador
4. FCM - Fundação Cidade Mãe
5. FGM - Fundação Gregório de Matos
6. FMLF - Fundação Mário Leal Ferreira
7. Limpurb – Limpeza Urbana de Salvador
8. PRODASAL - Companhia de Processamento de Dados de Salvador
9. SEAD - Secretaria Municipal de Administração
10. SECOM - Secretaria Municipal de Comunicação Social
11. SEFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda
12. SEMAP – Secretaria Municipal de. Articulação e Promoção da Cidadania
13. SEPLAM - Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente
14. SESP - Secretaria de Serviços Públicos
15. SETRADS - Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
16. SMDE - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
17. SMEC - Secretaria Municipal de Educação
18. SMH - Secretaria Municipal da Habitação
19. SMS - Secretaria Municipal de Saúde
20. SMTU - Secretaria Municipal de Transportes Urbanos

Quadro 3: Quantidade de Parceiros na Prefeitura - Gestão 2001-2004.

Isso demonstra um elevado nível de participação da PMS em ações internacionais. Observou-se, contudo, que a Emtursa, a SESP- Secretaria Municipal de Serviços Públicos e a SMTU – Secretaria Municipal de Transportes Urbanos foram as mais citadas, envolvendo,

respectivamente, os temas: Carnaval, Aterro Sanitário de Canabrava e Obras do Metrô. As demais participações estavam relacionadas ao apoio institucional ao Prefeito durante as visitas recebidas e realizadas e à participação e realização de missões ao exterior.

6.3.1.3 Quantidade de Parceiros Internacionais envolvidos nas Ações Empreendidas

Consideram-se parceiros internacionais entidades com as quais se manteve algum tipo de ação ou empreendimento seja para benefício local ou para benefício alheio (cooperação prestada e troca de experiências, por exemplo).

Organizações Internacionais:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF	Educação
2	Banco Mundial	Planejamento e Transportes Urbanos
3	<i>Cities Alliance</i> – Aliança de Cidades	Habitação, Saneamento Básico

Quadro 4: Quantidade de Parceiros Internacionais - Organizações Internacionais - Gestão 2001-2004.

Agências de Cooperação Internacional:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Agência Canadense de Cooperação para o Desenvolvimento - CIDA	Saneamento Básico, Meio Ambiente e Transportes

Quadro 5: Quantidade de Parceiros Internacionais - Agências de Cooperação Internacional - Gestão 2001-2004.

Embora pouco numeroso, os parceiros da PMS naquele período buscavam aproximar e aprofundar a relação com os projetos da cidade. A inclinação para ações voltadas para o Saneamento Básico, Meio Ambiente e Transportes justifica-se pelo Projeto da Usina no Aterro Sanitário de Canabrava destinado a transformar o gases provenientes da decomposição do lixo em energia elétrica; e o Projeto da Via Náutica, destinado à integração de transportes⁵¹.

⁵¹ O Projeto Via Náutica foi premiado em eventos internacionais, está avaliado em 2,5 milhões de dólares e atualmente encontra-se arquivado. A Usina foi criada no Aterro Sanitário em Canabrava, está subutilizada e o projeto não teve continuidade. Segundo entrevista realizada com a Sra. Lídia Santana (SETIN), o convênio do Canadá foi interrompido ainda na Gestão Imbassay (ver entrevista).

O então prefeito, Antônio Imbassahy, não raro, se referia ao conceito de cidade-nação, buscando atribuí-lo ao seu esforço de “internacionalizar” Salvador, para tanto elucidava a experiência de Barcelona.

Barcelona constrói sua imagem de nação, inserida na região de Catalunha, independente de outras regiões do país, o que não significa um distanciamento ou estranhamento do nacional, mas sim o reforço de características culturais específicas, capazes de fortalecer o local e conferir-lhe identidade própria. (SALVADOR, 2004s, p. 1)

Os laços culturais, comerciais e políticos com Barcelona se estreitaram durante a Gestão Imbassahy por ocasião do Fórum Barcelona 2004, evento precedido por uma espécie de Carnaval, batizado pelo artista baiano Carlinhos Brown como “Carnavalona”. Uma Missão Multisetorial coordenada pelo Cluster do Entretenimento, Turismo e Lazer do Estado da Bahia e pelas Faculdades Jorge Amado, articulou parcerias com a Prefeitura, com o Governo do Estado e com empresários baianos para representarem os interesses da Bahia e de Salvador no evento.

Quando consideramos os parceiros provenientes de governos locais de outros países, o número aumenta significativamente. Aproximação com cidades canadenses em torno do desenvolvimento sustentável; aproximação com cidades europeias e asiáticas, sobretudo da França, Espanha, Portugal e China em torno de negócios e do turismo. Outras aproximações ocorreram em torno dos acordos de irmanamento e de aspectos culturais. O Carnaval foi tema de cooperação prestada para as cidades de Luanda e Valparaíso.

É expressivo o apoio do Governo Canadense, por intermédio da Agência Canadense de Cooperação Internacional e dos Governos de Toronto, Vancouver, Montreal. Essa parceria permeou essencialmente as questões da administração pública relativas ao Meio Ambiente, Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável, particularmente em torno do Projeto do Parque Sócioambiental de Canabrava.

O Projeto da Via Náutica, uma proposta de circuito turístico náutico pela Bahia de Todos os Santos começando o primeiro trecho na orla de Salvador, indo da Barra até a Ribeira, foi, segundo entrevista realizada com a Sra. Lúcia Santana, um projeto que teve grande visibilidade internacional e que despertou interesse de organizações internacionais, sobretudo de organizações canadenses.

Também chama atenção o interesse da Província Chinesa de Harbin⁵² em estreitar laços comerciais e diplomáticos com Salvador. Esse interesse se mantém até a gestão atual.

Com relação às cidades da Europa, é marcante a participação francesa no tocante aos esportes náuticos, sobretudo, as regatas. Apesar das raízes lusitanas, é pouco expressivo o vínculo com cidades portuguesas. Foram feitos alguns acordos de irmanamento. Já o relacionamento com cidades italianas permeou, sobretudo, aspectos históricos e culturais.

Na América do Sul, observou-se ainda, além da aproximação com o Chile, aproximação com Uruguai, por meio do irmanamento com Montevidéu, e outras visitas para fins de intercâmbio de melhores práticas, como por exemplo para a cidade de Bogotá e Buenos Aires⁵³.

Abaixo, quadro demonstrativo da participação de Governos Locais de outros países na condição de parceiros da PMS em ações internacionais durante a gestão 2001-2004.

Governos Locais de Outros Países:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Luanda, Angola	Gestão Pública
2	Distrito Regional da Grande Vancouver, Canadá	Tratamento de Resíduos Sólidos e Meio Ambiente
3	Velho Porto de Montreal, Canadá	Desenvolvimento Econômico e Infra-estrutura Urbana
4	Toronto, Canadá	Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável
5	Valparaíso, Chile	Turismo, Lazer (Carnaval)
6	Harbin, China	Negócios
7	Barcelona, Espanha	Negócios, Turismo
8	Governo Francês	Patrimônio Histórico
9	La Rochelle, França	Negócios, Turismo
10	Florença, Itália	História
11	Turim, Itália	Assistência e/ou Desenvolvimento Social
12	Figueira da Foz, Portugal	Acordo de Irmanamento
13	Vila Nova de Gaia, Portugal	Acordo de Irmanamento
14	Montevidéu, Uruguai	Acordo de Irmanamento

Quadro 6: Quantidade de Parceiros Internacionais - Governos Locais de Outros Países - Gestão 2001-2004.

⁵² A província chinesa de Harbin buscou a cidade de Salvador pelo interesse em criar aqui um Parque Tecnológico, segundo informações adquiridas na entrevista concedida pela Sra. Lídia Santana (ver anexo).

⁵³ Nas ações internacionais do Governo Imbassahy (2001-2004) quase todos os continentes foram visitados, à exceção da Oceania.

Buscou-se contemplar ainda a categoria Fundações e/ou Organizações Não Governamentais Internacionais. Observou-se a presença de mais uma organização canadense apoiando iniciativas relacionadas ao Meio Ambiente, Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável, o Programa Iniciativa de Cidades Sustentáveis (ICS). Por sua vez, a Fundação AVSI, apoiada pelo governo Italiano, foi parceira, desenvolvendo uma ações junto as áreas da habitação e do saneamento básico na capital baiana.

No quadro abaixo são relacionadas essas e outras fundações e/ou organizações não-governamentais.

Fundações / Organizações Não Governamentais Internacionais:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Cruz Vermelha Americana	Saúde / Defesa Civil
2	ONG Companheiros das Américas – Seção Bahia / Pensilvânia	Saúde / Defesa Civil
3	Fundação AVSI	Habitação, Saneamento Básico
4	OXFAM	Trabalho
5	Universidade Middlesex	Trabalho
6	Programa Iniciativa de Cidades Sustentáveis - ISC	Saneamento Básico, Meio Ambiente

Quadro 7: Quantidade de Parceiros Internacionais - Fundações / Organizações Não Governamentais Internacionais - Gestão 2001-2004.

Por fim, analisamos a quantidade de empresas ou grupos privados internacionais com fins lucrativos que investiram em Salvador. Também nessa categoria, identificou-se a participação de um grupo canadense, Conestoga -Rovers & Associates, interessado em investir na Usina Termoelétrica no Aterro Sanitário de Canabrava a fim de adquirir *royalties* de créditos de carbono.

Empresas ou Grupos Privados com Fins Lucrativos:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Regata Internacional The Times Clipper 2000, Portsmouth, Inglaterra	Lazer e Turismo
2	Regata Internacional Transat 6,50 Charente-Maritime, França	Lazer e Turismo
3	Lan Chile (empresa de aviação)	Turismo
4	Avocet Travel	Turismo
5	Conestoga -Rovers & Associates	Saneamento Básico e Meio Ambiente

Quadro 8: Quantidade de Parceiros Internacionais - Empresas ou Grupos Privados com Fins Lucrativos - Gestão 2001-2004.

Ao confrontar a coleta dessas informações com a entrevista realizada com a Sra. Lídia Santana constatou-se que as ações internacionais da Prefeitura de Salvador no período analisado (2001-2004) se concentraram no cumprimento de agenda de visitas recebidas e realizadas. A aproximação com o governo canadense se deu em função de dois projetos estratégicos da Prefeitura: a instalação da Usina no Aterro Sanitário de Canabrava e o projeto Via Náutica, que, ainda na condição de projeto, sem ter sido executado, despertou o interesse canadense e recebeu premiações internacionais.

Em termos de Cooperação Internacional, esses projetos foram os mais expressivos e a cooperação com o Governo Canadense apontava para avanços nessa direção.

Em termos de participação em redes de cidades, destacou-se o relacionamento de Salvador com a Rede 30 Mais, atualmente PlusNetwork, fruto do programa Iniciativa de Cidades Sustentáveis, apoiado pelo governo canadense.

Observou-se portanto que, apesar da ausência de uma estrutura exclusiva para a condução das relações internacionais, no segundo mandato da gestão Imbassahy, houve um dinamismo peculiar especialmente a partir do envolvimento pessoal do Prefeito nas articulações com parceiros internacionais.

Ao final de sua gestão, foi criado o Conselho Municipal de Relações Internacionais. Essa iniciativa reflete a visão do gestor com a dimensão internacional da cidade de Salvador e dá margem a se (re) pensar a condução dessa área na Prefeitura Municipal de Salvador.

6.4 A CRIAÇÃO DA SECRI-RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

Ao assumir o Governo Municipal, em janeiro de 2005, o então Prefeito João Henrique criou, na estrutura administrativa da gestão, o cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, cujo gabinete, embora sem recursos próprios, funcionava como um departamento para assessorar as ações internacionais da Prefeitura, conforme Decreto nº 15.474 de 19 de janeiro de 2005:

O PREFEITO MUNICIPAL DO SALVADOR, CAPITAL DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, e com fundamento na Lei nº 6.588/2004 e considerando a necessidade de implementar estratégia voltada às Relações Internacionais como instrumento dinamizador de continuidade das ações de intercâmbio cultural, econômico e turístico ampliando o desenvolvimento de Salvador.

DECRETA:

Art. 1º - Ficam atribuídos ao cargo de Secretário Extraordinário previsto no art. 27 da lei nº 2.130/68 os encargos de Promoção das Relações Internacionais.

Art. 2º - O Secretário Extraordinário de Relações Internacionais terá idênticas vantagens e prerrogativas dos demais Secretários do Município.

Art. 3º A Secretaria Municipal de Governo – SEGOV prestará o apoio administrativo – financeiro à execução dos encargos relativos ao cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais. (SALVADOR, 2005).

Analisando os termos do decreto, é possível constatar que a criação do cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais⁵⁴ não foi uma atitude isolada e deliberada do gestor municipal, antes cumpriu a finalidade expressa de dinamizar “continuidade das ações de intercâmbio cultural, econômico e turístico ampliando o desenvolvimento de Salvador”.

Com isso, é possível observar que do segundo mandato da gestão Imbassahy para o primeiro mandato do governo João Henrique existiram avanços no âmbito das relações internacionais que merecem ser observados. Primeiro, a visão ampla e o envolvimento direto do Prefeito Imbassahy com as relações internacionais de Salvador; segundo, a criação do Conselho Municipal de Relações Internacionais na gestão, que consolida a visão e a preocupação do gestor com a área internacional; terceiro, a preocupação recíproca dos gestores com as ações internacionais em andamento.

Apesar de não ter sido criada uma Secretaria de Relações Internacionais, o gabinete do Secretário passou a se chamar SECRI, fazendo referência a uma estrutura de secretaria da administração municipal como se assim o fosse. O gabinete era vinculado à Secretaria de Governo do Município (SEGOV) e não tinha orçamento para suas ações. Embora juridicamente vinculado à SEGOV, a SECRI atuava diretamente com o Gabinete do Prefeito.

Como visto no capítulo 2, a institucionalização da área internacional da Prefeitura de Salvador, em 2005, foi motivada por razões de ordem econômica. Atribuía-se à recém criada estrutura a capacidade de captação de recursos internacionais para contribuir com o

⁵⁴ A Lei Municipal de Nº 2.130 de 1968 autoriza o Prefeito a prouwer um (1) cargo de Secretário Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante, definidos em decreto.

atendimento de demandas da Prefeitura, cujo orçamento era (e continua sendo) insuficiente para tal.

Os termos do decreto, contudo, revelam uma visão tímida do que venha a ser as ações internacionais quando cita “continuidade das ações de intercâmbio cultural, econômico e turístico ampliando o desenvolvimento de Salvador”. A SECRI desenvolveu ações que vão além dos termos estabelecidos nesse decreto.

O Gabinete do Secretário foi estruturado com a finalidade de atender àquelas expectativas iniciais e constituiu-se em quatro coordenações: Cooperação Multilateral; Cooperação Bilateral; Atração de Investimentos e Redes de Cidades. As duas primeiras eram responsáveis por administrar o contato com organismos multilaterais, especialmente Banco Mundial e Sistema ONU; e relações com as agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, respectivamente, tanto por meio da cooperação técnica como da cooperação financeira. A coordenação de Atração de Investimentos era a responsável pelos contatos com as organizações privadas, potenciais investidoras na capital baiana, e a coordenação de Redes de Cidades tinha a finalidade de cuidar do relacionamento de Salvador com as redes de cidades das quais já fazia parte desde a década de 90 (UCCLA desde 1993, Mercocidades e CIDEU desde 1995), no intuito de promover o intercâmbio de melhores práticas com Salvador.

Que razões justificam a existência de uma estrutura organizacional no âmbito da gestão municipal para condução das ações internacionais de Salvador? Até aqui, muito foi visto e discutido sobre algumas razões que justificam o movimento crescente dos governos locais em torno de uma atuação internacional mais estruturada. Em se tratando da capital baiana, analisamos ainda as seguintes razões:

- a) Intensos fluxos de bens, serviços e pessoas para Salvador, interferindo nas relações econômicas, políticas, sociais e culturais da cidade;
- b) Necessidade de qualificar as relações diplomáticas de modo a priorizar relacionamentos que sejam proveitosos para Salvador;
- c) Necessidade de posicionar Salvador na arena internacional, requalificando sua imagem no exterior;

- d) Necessidade de promover setores estratégicos para a economia da cidade, de forma a torná-los competitivos interna e externamente;
- e) Necessidade de desenvolver setores de competência da administração pública tais como transporte público, habitação, educação, saneamento, saúde e segurança que deixaram de ser temas isolados em municípios e que se articulam além fronteiras;

O Plano Plurianual do Município (PPA), elaborado em 2005 para ser executado de 2006 a 2009 previa dois programas da área internacional: 1) Cooperação Internacional e 2) Promoção Econômica de Salvador. O primeiro programa contemplava três projetos ou ações: a) Elaboração de Projetos de Cooperação Técnica Internacional; b) Prospecção de Parceiros para Cooperação Internacional e c) Participação em redes de cidades. No segundo programa, tínhamos como projeto, ou ação, a Atração de Investimentos Internacionais.

A gestão da SECRI seguiu as orientações do PPA, conforme demonstra a própria estrutura organizacional. Tinha-se uma coordenação voltada para a promoção econômica, ora intitulada Atração de Investimentos, ora intitulada Negócios Internacionais. Por outro lado, havia três outras coordenações: a) Bilateral; b) Multilateral e c) Redes de Cidades que também mudaram de nome, passando a se chamar a) Bilateral e Redes de Cidades; b) Multilateral e c) Relações Institucionais (ou Cooperação Descentralizada). Todas essas atendiam às ações previstas de elaboração de projetos e prospecção de parceiros para a cooperação internacional. A participação em redes de cidades também foi contemplada durante toda a gestão 2005.

A SECRI – Relações Internacionais, funcionou como um veículo para a promoção e/ou potencialização de ações executadas pelos demais órgãos da administração municipal por meio da gestão de parcerias internacionais para o desenvolvimento local. Consolidou-se, portanto, como uma *estrutura-meio*.

Como tal, a SECRI encontrou algumas dificuldades, sobretudo no início da gestão, que chegaram a ameaçar a sua existência. Em primeiro lugar, chamamos a atenção para a herança

cultural, política e social de Salvador⁵⁵ que limita ou deturpa o entendimento do que venha a ser uma esfera da gestão dedicada às ações internacionais⁵⁶. Em segundo lugar, as iniciativas em torno de parcerias internacionais exigem um investimento de tempo e de recursos físicos e humanos cujos resultados nem sempre são imediatos, pelo contrário, geralmente são observados a médio ou longo prazo, sobretudo em se tratando de ações estruturantes. Em terceiro lugar, por ser uma estrutura-meio, suas ações dependem do envolvimento de órgãos executores, portanto, do intrincado jogo de poder e de interesses dos quais é feita a política. Diante disso, convencer as contrapartes (demais estruturas da administração direta e indireta) e ainda a sociedade sobre o papel desenvolvido pela SECRI não parecia tarefa simples.

Nesse sentido, o principal desafio da SECRI observado durante o período analisado (2005-2008) dizia respeito à dificuldade de consolidar as oportunidades prospectadas, muito em função da proposta não encontrar ressonância na contraparte da PMS, ou seja, o esforço da captação dessas oportunidades gerava para a equipe da SECRI a responsabilidade por todo o processo, e não apenas o monitoramento da ação, conforme entendimento do papel de uma **estrutura-meio**.

Foi no intuito de sensibilizar gestores e técnicos da Prefeitura Municipal de Salvador que a SECRI apresentou à Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento – AECID a proposta de um Projeto de Fortalecimento Institucional que contemplava a criação de um modelo de articulação baseado na formação de uma rede interna da Prefeitura Municipal de Salvador sob coordenação da SECRI. Em outras palavras, o projeto pretendia fornecer condições para que o trabalho da SECRI fosse desenvolvido.

Dentre todas as iniciativas implementadas pela SECRI no âmbito da cooperação bilateral, o Projeto de Fortalecimento Institucional se destacou. Por meio desse projeto, a SECRI logrou comunicar o seu papel na prefeitura para a equipe de técnicos e gestores, fortaleceu o relacionamento com os parceiros da Prefeitura e incentivou a intensificação de ações internacionais por parte dessas instâncias da administração direta e indireta.

⁵⁵ Referimo-nos aqui ao conjunto de elementos que caracterizam uma sociedade excessivamente provinciana, relegada a um sistema educacional limitado e cuja cultura política possui uma forte herança do paternalismo, conforme discutido no capítulo 04.

⁵⁶ Entende-se como algo sofisticado e supérfluo quando não se referem de forma depreciativa, por exemplo, às viagens internacionais realizadas pelos gestores e técnicos.

Os resultados do Projeto de Fortalecimento Institucional da SECRI podem ter, pelo menos, duas interpretações: 1) cumpriu uma finalidade estratégica e política de fortalecimento institucional para seguir no andamento de suas ações, afastando a ameaça de ser extinta ou de suas ações ficarem inócuas; e 2) lançou as bases para que, diante de um cenário local adverso e resistente à inovação e à modernidade, fosse possível dispor das oportunidades da atuação internacional para Salvador. As duas possibilidades não são excludentes e até se completam em benefício da SECRI e, portanto, da institucionalização da área internacional na Prefeitura de Salvador. Vejamos a seguir as ações concretas realizadas pela SECRI, nesse período, na tentativa de analisar os benefícios para a gestão municipal.

6.5 PANORAMA DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR ENTRE 2005-2008

A diferença fundamental entre a Gestão do Prefeito Imbassahy e a Gestão do Prefeito João Henrique no tocante à condução das ações internacionais consistiu no fato de se conferir ao tema um tratamento técnico. A Prefeitura de Salvador institucionalizou suas ações internacionais, ou seja, as missões estrangeiras recebidas e realizadas, a participação em eventos internacionais, as propostas de cooperação internacional e as demais atividades que correspondem às relações internacionais do poder público local, passaram a ter uma condução orientada e concentrada na figura de um técnico com status de Secretário. Contudo, sem a estrutura de uma secretaria e, por conseguinte, desprovida de orçamento próprio.

A estrutura implementada tinha a finalidade de identificar e mobilizar recursos internacionais que contribuíssem para o desenvolvimento⁵⁷ da cidade de Salvador. A SECRI foi estruturada para atender e promover ações internacionais do município.

⁵⁷ Entendemos por desenvolvimento local a melhoria da qualidade de vida da população representada pelos seguintes indicadores: a) aumento da empregabilidade; b) melhoria da qualidade da educação; c) maior acessibilidade da população de baixa renda aos serviços de educação e de saúde; d) melhoria da qualidade da saúde pública; e) diminuição dos índices de mortalidade; f) aumento da expectativa de vida; g) melhoria da segurança pública; h) diminuição dos índices de violência urbana e de homicídios; i) diminuição de moradores de rua; j) melhoria dos índices de qualidade do ar e das águas; l) diminuição dos índices de habitações irregulares e aumento dos índices de saneamento básico; m) maior e melhor distribuição de renda; n) melhoria do poder de compra das classes D e E; dentre outros.

A estrutura organizacional do gabinete contemplava em 2005 quatro coordenações mais a Chefia de Gabinete nas quais se distribuía uma equipe de 10 pessoas (das quais 05 eram estagiários): Coordenação de Relações Bilaterais; Coordenação de Relações Multilaterais; Coordenação de Redes de Cidades e Coordenação de Captação de Investimentos. Até 2008, a estrutura passou por mais três mudanças (ver anexo) e a equipe variou um pouco, nunca ultrapassando o número de 18 funcionários (incluindo os que eram cedidos por algum órgão da PMS).

A SECRI buscou atrair para a sua gestão parceiros locais e nacionais de expressão internacional como Associação Comercial da Bahia, a Federação da Indústria da Bahia, a Federação do Comércio da Bahia, Câmaras de Comércio, Representações Consulares e a Academia, notadamente as Faculdades Jorge Amado, as Faculdades Integradas da Bahia e a Universidade Federal da Bahia.

Buscou ainda alinhamento com as estruturas do Governo Federal pertinentes à temática das relações internacionais federativas, tais como: AFEPA – Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares e ABC – Agência Brasileira de Cooperação, no Ministério das Relações Exteriores, o MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a APEX – Agência de Promoção de Exportações e Investimento, e a Secretaria de Relações Institucionais e Sub-Chefia de Assuntos Federativos e Parlamentares da Presidência da República.

Por fim, a SECRI buscou estabelecer parcerias com organizações internacionais e agências de cooperação internacional, objeto fundamental de suas ações.

A SECRI mobilizou ainda contatos com consulados e estruturas governamentais do Brasil no exterior, em cidades com as quais Salvador possuía relações mais próximas, a fim de facilitar aproximação e parcerias com essas cidades.

A Política de Internacionalização de Salvador proposta pela SECRI apontava para três vetores. O primeiro dizia respeito ao desenvolvimento de uma consciência de trabalho coletivo voltado para a dimensão internacional, tanto internamente no âmbito da administração municipal, quanto externamente, no âmbito dos atores sociais e econômicos locais relevantes para o processo. O segundo vetor focava a ampliação das competências locais por meio do fortalecimento de um ambiente favorável à realização de negócios, com o

objetivo de incrementar as vantagens competitivas da cidade. O terceiro e último vetor está focado no estabelecimento de parcerias internacionais, com investidores privados, organismos multilaterais, agências bilaterais de cooperação e cidades que disponham de capacidades técnicas para compartilhar com Salvador. A implantação desse conjunto de ações pretendeu criar um círculo virtuoso capaz de impulsionar o desenvolvimento.

No âmbito dos negócios internacionais, a SECRI buscou contemplar duas dimensões: uma local e a outra internacional. A primeira propunha a criação de um ambiente propício a partir da mobilização empresarial local e das ações do poder público municipal, estadual e federal, em que a desburocratização e a criação de um ambiente empresarial favorável facilitasse a atração de novos investimentos.

A segunda dimensão, internacional, sugeria a divulgação das oportunidades locais de investimento, a ser efetuada em países potencialmente abertos para o incremento do investimento direto em Salvador, a partir de cidades consideradas pontos focais por suas relações com Salvador, seja no âmbito da administração municipal, seja por existirem grupos empresariais ou culturais dispostos a contribuir com essa relação.

Por fim, a SECRI buscou pautar suas ações comparando a dimensão cultural de Salvador como a ponta do iceberg, que é o que está mais aparente. É a partir dessa dimensão que é possível aprofundar os vetores dinâmicos da economia. A parte mais densa do Iceberg é a dimensão da gestão pública, na qual o intercâmbio das melhores práticas é considerado o “estado da arte” dessas práticas.

Foi sobre essas considerações que a SECRI buscou pautar suas ações e formular seu Plano Estratégico.

Dimensão Cultural →

Dimensão Econômica →

Administração Pública →

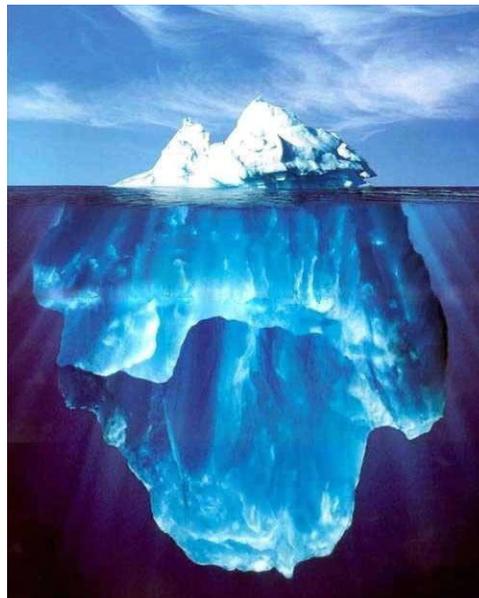


Figura 3 - Iceberg x Gestão Pública.
Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador,
Relatório SECRI (2005).

Por um lado, as ações da SECRI, propostas no primeiro e terceiro vetores, parecem sugerir um diálogo aberto que incluísse representantes da sociedade e que, juntamente com a administração municipal, fosse capaz de desenvolver um trabalho coletivo. Essa reflexão remete à ética discursiva de Linklater, entendido como parte de um projeto emancipatório proposto pela Teoria Crítica, no qual se busca o reconhecimento de valores morais, políticos e legais no sentido de reduzir as desigualdades materiais.

O segundo vetor, contudo, nos conduz à seguinte reflexão: onde começa e onde termina a participação do poder público no fomento à realização de negócios, sobretudo negócios internacionais? Em que medida a implementação desses negócios promovem efetivamente o desenvolvimento local? O segmento de Negócios Internacionais da SECRI - Relações Internacionais, atual Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Salvador é o alvo preferencial das críticas, por esses e outros questionamentos.

Encontramos em Harvey (2005) uma reflexão acerca dessas questões. Na obra intitulada “A Produção Capitalista do Espaço”, Harvey analisa a mudança do administrativismo para o empreendedorismo na governança urbana. Esse reposicionamento se deu, sobretudo, a partir das décadas de 70 e 80 e é quase consensual o entendimento de que a mudança tem a ver com as dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão de 1973 somada à desindustrialização, desemprego “estrutural”, austeridade fiscal nos níveis nacional e local.

Segundo Harvey (2005, p. 168):

A maior ênfase na ação local para enfrentar esses males também parece ter algo a ver com a capacidade declinante do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (que fazem o possível para maximizar a atratividade do local como chamariz para o desenvolvimento capitalista).

Os poderes locais buscam promover o local para atrair negócios que contribuam para o desenvolvimento capitalista. A mudança para o empreendedorismo coincide com um novo papel desempenhado pelo Estado, a chamada Governança Local. O Gestor Público deve conhecer os atores econômicos e sociais que interagem no ambiente e adotar uma postura empreendedora, proativa, de forma a maximizar os benefícios para suas cidades e suas populações.

Nesse sentido, Harvey (2005, p. 172) explica:

[...] o novo empreendedorismo tem como elemento principal a noção de “parceria público-privada”, em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento, e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego.

Observa-se que a orientação da SECRI segue a direção dessa nova condução na medida em que busca parceiros locais para o desempenho de suas ações internacionais; busca meios para promover a cidade de Salvador, promover setores dinâmicos da economia e atrair negócios internacionais para a cidade. Isso pode ser observado nos quadros das variáveis observadas nesse trabalho.

Complementando esse raciocínio, Harvey (2005, p. 173) chama atenção para o papel a ser desempenhado pelo governo ou governança local para atingir o desenvolvimento:

Difícilmente, na atualidade, desenvolvimento algum em larga escala acontece sem que o governo local (ou a coalizão mais ampla de forças que constitui a governança local) ofereça, como estímulo, um pacote substancial de ajuda e assistência. A competitividade internacional também depende das qualidades, quantidades e custos da oferta local de mão-de-obra.

Na contemporaneidade, é desejável e necessário o envolvimento do Poder Público em ações de promoção comercial e econômica com vistas ao desenvolvimento local. Essa atuação, contudo, implica um certo nível de concorrência interurbana.

A redução das barreiras espaciais intensificou ainda mais a concorrência entre localidades, estados e regiões urbanas, pelo capital destinado ao desenvolvimento. Desta forma, a governança urbana se orientou muito mais para a oferta de um “ambiente favorável” aos negócios e para a elaboração de atrativos diversos para fixar esse capital à cidade (Harvey, 2009).

Analisando as ações da SECRI – Relações Internacionais, é possível afirmar que a gestão esteve atenta a essa reorientação e buscou se posicionar na liderança do movimento das cidades brasileiras que optaram por institucionalizar suas ações internacionais. Este posicionamento se consolidou ainda no primeiro ano da gestão, com a realização do I Fórum de Secretários de Relações Internacionais do Brasil, que já está em sua 5ª versão.

6.5.1 Implicações da atuação da SECRI – Relações Internacionais

É fato que ações internacionais, sobretudo aquelas relacionadas aos negócios internacionais, têm o poder de exercer um fascínio tanto social quanto político, ainda que tenham um fraco desempenho econômico, principalmente porque atrair negócios internacionais depende de se projetar internacionalmente uma imagem urbana atraente (Harvey, 2005). Há um grande risco envolvido nessa ação: projetar-se uma imagem distorcida (para mais ou para menos).

Essa ação depende, portanto, de um trabalho conjunto do poder público (nas três esferas de poder) ao lado de outros parceiros da iniciativa privada que, espontaneamente, projetam uma imagem da cidade. Esse quesito constitui uma primeira dificuldade ao processo. Há entraves de ordem política, técnica, ideológica, financeira, etc., a uma ação compartilhada e concertada entre as três esferas do poder (município, estados e união)⁵⁸. Internamente, há dificuldades

⁵⁸ Referimo-nos à diferentes partidos políticos, ocupando diferentes espaços da gestão pública, com competências distintas e também distintas capacidades financeiras, diferentes interesses e diferentes ideologias. Não há, portanto, consenso sobre o que fazer com relação à promoção comercial de uma cidade como Salvador, por exemplo. O Governo Federal não pode beneficiar a cidade de Salvador em detrimento da ação de promoção comercial de outras cidades brasileiras.

para a execução de um planejamento comum aos órgãos da Prefeitura de Salvador. Competências e temas se interrelacionam, contudo, as prioridades e interesses político-partidários são distintos e variados. Uma ação concertada que envolva poder público e iniciativa privada (empresas e atores da sociedade civil) conforme propõe Harvey (2005) parece um desafio ainda mais complexo.

Fatores internos e externos contribuem para essa situação. Primeiro, a cultura imediatista enraizada na sociedade e na política. Segundo, os interesses difusos da elite política que se reproduzem no poder e se ocupam da política do “pão e circo” sem o compromisso com o desenvolvimento comum. Terceiro, infraestruturas e condições de trabalho insatisfatórias no âmbito da estrutura da administração pública municipal, ampliando a morosidade dos processos e interferindo na motivação das equipes. Por fim, não há clareza quanto a diretrizes prioritárias da Prefeitura Municipal de Salvador para ações a curto, médio e longo prazo.

Conforme visto anteriormente, as ações internacionais, seja no ramo da cooperação internacional, seja no ramo dos negócios internacionais, têm um tempo de maturação, geralmente longo. A estrutura demanda investimento em capital humano especializado, infraestrutura em tecnologia e comunicação, viagens internacionais, e o resultado desse investimento nem sempre acontece no tempo desejado pelo gestor e, às vezes, não acontece, por se tratar de uma ação que depende da aprovação da contraparte, o parceiro internacional envolvido.

Em outras palavras, há que se empreender um grande esforço no sentido de sensibilizar para a importância de manter e de se investir numa estrutura pública cujos principais resultados para a população são observados em médio e longo prazo. Isso porque, trata-se de uma atividade meio, e não de uma atividade-fim, como explica a Confederação Nacional dos Municípios (2009, p. 22):

A internacionalização serve para desenvolver as diferentes áreas em uma organização. É comum os gestores locais recusarem a ideia da atuação internacional, imaginando-a como mais uma demanda a ser assumida em um contexto em que já não há recursos para os problemas prioritários.

Todavia, observa-se uma incoerência nesse raciocínio uma vez que a atuação internacional surge exatamente como um instrumento para contribuir com a solução desses problemas previamente identificados. Por meio da cooperação internacional, por exemplo, é possível

mobilizar recursos financeiros e técnicos para o desenvolvimento de projetos na área de educação, saúde, meio ambiente ou planejamento urbano (Confederação Nacional dos Municípios, 2008).

O desconhecimento das possibilidades que a internacionalização de governos locais podem trazer para o desenvolvimento das cidades é, certamente, o maior inimigo do processo de internacionalização por enfrentar, além das dificuldades intrínsecas do processo, as resistências de ordem política que, em última instância, podem abortar a ação.

A SECRI pareceu contornar essa dificuldade no âmbito da Prefeitura em virtude de suas ações terem buscado o envolvimento de todos os órgãos da gestão.

A SECRI enfrentou ainda uma grande rotatividade de técnicos em sua equipe durante os quatro anos de atuação. A incerteza da estabilidade decorrente do contexto político, a confrontação do ideal pretendido com a realidade vivenciada, habituais questões de ordem administrativa e financeira comuns no mundo do trabalho, são alguns dos motivos que podem justificar esse fato.

A análise dos documentos e dos relatórios consultados nos levou a constatar que a proposta intitulada Política de Internacionalização de Salvador, como estratégia de ação, logrou êxito uma vez que se observa o envolvimento de atores sociais e econômicos nas ações internacionais empreendidas.

Parceiros locais, como o corpo diplomático, associações e federações comerciais; parceiros nacionais de apoio e fomento às ações internacionais, como o Ministério das Relações Exteriores, a Confederação Nacional dos Municípios e a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República e parceiros internacionais de promoção ao desenvolvimento, como agências de cooperação internacional, organizações internacionais, sobretudo Representação do Sistema ONU no Brasil, Redes de Cidades, etc., atuaram conjuntamente em diversas ações observadas.

6.5.2 Análise das Variáveis Identificadas nas Ações Internacionais (2005-2008)

A Gestão do Prefeito João Henrique, em comparação com a gestão anterior no tocante às ações internacionais, foi marcada, portanto, pelo rigor técnico⁵⁹, pelos numerosos parceiros internacionais, pelo envolvimento de atores sociais e econômicos locais, tais como universidades, associações e câmaras de comércio, pelo volume e qualidade das ações empreendidas, conforme será visto a seguir.

6.5.2.1 Volume de Ações Internacionais Empreendidas

Em comparação com as ações internacionais da gestão anterior, de 2005-2008, aumentou em três vezes o número de ações de cooperação internacional, sem contar as ações de cooperação que consistiram em cursos de capacitação no exterior ou ações mais pontuais praticadas com outros Governos Locais.

Nesse período não se registraram novos acordos de irmanamento, mas um intenso relacionamento com cidades irmãs ou que guardam características comuns ou complementares com Salvador, conforme descrito no Quadro 5B.

Visitas ou Missões Realizadas e Recebidas foram tão numerosas quanto na gestão anterior. Contudo, praticamente dobraram a participação em eventos internacionais e a realização de eventos internacionais. Também chama atenção a participação de Salvador nas redes de cidades.

Item	Quantidade
Cooperação Internacional	24
Irmanamento de Cidades	0
Participação em Redes de Cidades	05
Participação em Eventos Internacionais	41
Realização ou Organização de Eventos Internacionais	30
Visitas / Missões ou Delegações Internacionais Recebidas	64
Visitas / Missões ou Delegações Internacionais Realizadas	30

Quadro 9: Volume de Ações Internacionais Empreendidas - Gestão 2005-2008.

⁵⁹ Referimo-nos à adequação da estrutura organizacional às possibilidades de atuação internacional e ao relacionamento com estruturas de apoio e com atores sociais e econômicos locais no desenvolvimento das ações.

6.5.2.2 Quantidade de Parceiros na Prefeitura

Praticamente todos os órgãos da administração direta e indireta participaram de ações internacionais promovidos pela SECRI. Essa participação se deve, em grande medida, ao Projeto de Fortalecimento Institucional apoiado pela Cooperação Espanhola que capacitou cerca de 30 técnicos de quase todos órgãos da PMS nos temas de Cooperação Internacional, Gestão Pública e Marketing de Cidades.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. SEMAP – Secretaria Municipal de Articulação e Promoção da Cidadania 2. SEAD - Secretaria Municipal da Administração 3. SEDES - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social 4. SESP - Secretaria Municipal de Serviços Públicos 5. SEFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda 6. SMEC - Secretaria Municipal da Educação e Cultura 7. SMS - Secretaria Municipal da Saúde 8. SEHAB - Secretaria Municipal da Habitação 9. CODESAL - Comissão de Defesa Civil do Salvador 10. SEMPRE - Secretaria Municipal de Economia, Emprego e Renda 11. SEPLAM - Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente 12. SMCS - Secretaria Municipal da Comunicação Social 13. SEMUR - Secretaria Municipal da Reparação 14. SMEL - Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Entretenimento 15. STP - Superintendência de Transporte Público 16. SURCAP - Superintendência de Urbanização da Capital 17. SUMAC - Superintendência de Manutenção e Conservação da Cidade 18. SUCOM - Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município 19. SPM - Superintendência Especial de Políticas para as Mulheres 20. SMA - Superintendência do Meio Ambiente 21. PRODASAL - Companhia de Processamento de Dados de Salvador 22. EMTURSA – Empresa de Turismo de Salvador 23. FMLF - Fundação Mário Leal Ferreira 24. REVICOM - Escritório de Revitalização do Comércio 25. IPS - Instituto de Previdência do Salvador 26. DESAL - Companhia de Desenvolvimento Urbano de Salvador 27. FCM - Fundação Cidade Mãe 28. GMS – Guarda Municipal de Salvador 29. FGM – Fundação Gregório de Mattos 30. PGMS - Procuradoria Geral do Município de Salvador 31. SPJ – Superintendência de Parques e Jardins 32. SET – Superintendência de Engenharia de Tráfego 33. SETIN – Secretaria de Transportes e Infra-Estrutura Urbana 34. LIMPURB – Limpeza Urbana de Salvador |
|---|

Quadro 10: Quantidade de Parceiros na Prefeitura - Gestão 2005-2008.

A participação de quase a totalidade dos órgãos da Prefeitura significa que praticamente toda a gestão municipal tinha conhecimento das ações internacionais da Prefeitura. A criação dessa rede, promovida pelo Projeto de Fortalecimento Institucional, facilitou o diálogo internamente, no âmbito da Prefeitura, e com os parceiros internacionais.

6.5.2.3 Quantidade de Parceiros Internacionais envolvidos nas Ações Empreendidas

Também aumentou significativamente a quantidade de parceiros internacionais em todas as categorias, com destaque para o número de empresas ou grupos privados que mantiveram algum tipo de atuação em Salvador por intermédio da SECRI.

Organizações Internacionais:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD	Gestão Pública, Desenvolvimento
2	Programa dos Voluntários das Nações Unidas - UNV	Trabalho
3	Organização Internacional do Trabalho - OIT	Trabalho
4	Comissão da União Europeia no Brasil	Cooperação Internacional
5	Banco Mundial / Corporação Financeira Mundial - IFC	Gestão Pública, Negócios Internacionais
6	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial - UNIDO	Lazer, Negócios e Turismo
7	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO	Indústrias Criativas
8	Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI	Educação
9	Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA	Saúde, Educação

Quadro 11: Quantidade de Parceiros Internacionais - Organizações Internacionais - Gestão 2005-2008.

Agências de Cooperação Internacional:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Agência Espanhola de Cooperação Internacional - AECID	Educação (capacitação profissional) e Fortalecimento Institucional
2	Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido-DFID	Ações Afirmativas
3	Agência de Cooperação Internacional dos Estados Unidos - USAID	Empreendedorismo
4	Citties Alliance	Gestão Pública, Habitação
5	Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA	Políticas Afirmativas
6	Agência Japonesa de Cooperação Internacional – JICA	Meio Ambiente
7	Agência Canadense de Cooperação Internacional – CIDA	Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
8	Agência Alemã de Cooperação Internacional - GTZ	Meio Ambiente

Quadro 12: Quantidade de Parceiros Internacionais - Agências de Cooperação Internacional - Gestão 2005-2008.

Governos Locais de Outros Países:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Zaragoza, Espanha	Assistência e Desenvolvimento Social
2	Filadélfia, EUA	Gestão Pública e Educação
3	Los Angeles, EUA	Cultura e Negócios
4	Toronto, Canadá	Desenvolvimento Sustentável
5	Barcelona, Espanha	Negócios
6	Turim, Espanha	Gestão Pública e Cooperação Internacional
7	Cayene, Guiana Francesa	Cooperação Internacional
8	Milão, Itália	Negócios
9	Marseille, França	Cooperação Internacional
10	Guimarães, Portugal	Cultura, Negócios
11	Hong Kong, China	Tecnologia e Negócios
12	Charente-Maritime, França	Negócios e Turismo
13	Lisboa, Portugal	Cultura, Negócios
14	Embaixador da China no Brasil	Negócios
15	Governadora-Geral do Canadá	Cultura, Saúde, Trabalho;
16	Embaixadora de Israel no Brasil	Meio Ambiente, Segurança Pública
17	Benin	Cooperação Internacional
18	Harbin, China	Negócios
19	Junta de Galícia	Negócios
20	Madri	Cooperação Internacional Negócios, Gestão Pública
21	Getafe	Cooperação Internacional Negócios, Gestão Pública
22	Sevilha	Cooperação Internacional Negócios,

		Gestão Pública
23	Valência	Cooperação Internacional Negócios, Gestão Pública

Quadro 13: Quantidade de Parceiros Internacionais - Governos Locais de Outros Países - Gestão 2005-2008.
Fundações / Organizações Não Governamentais Internacionais:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	AVSI	Trabalho, Gestão Pública
2	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP	Saúde
3	Fundação Konrad Adenauer	Relações Internacionais (Integração Regional)

Quadro 14: Quantidade de Parceiros Internacionais - Fundações / Organizações Não Governamentais Internacionais - Gestão 2005-2008.

Empresas ou Grupos Privados com Fins Lucrativos:

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	Madrid Lisboa	Hotelaria / Turismo
2	Ministério da Cultura da Espanha (Instituto Cervantes)	Cultura
3	IBM, Organização Mundial para Educação Pré-escolar (OMEP)	Educação, Cooperação Internacional
4	Grupo Iberostar	Construção Civil, Hotelaria, Turismo
5	Grupo IMOCOM	Hotelaria, Turismo
6	Grupo Porto de Araxá	Construção Civil, Hotelaria
7	Grupo SOFICIM	Construção Civil
8	Ramos Catarino	Construção Civil
9	Peter Huber Bayer	Serviços
10	Grupo ACE	Construção Civil, Hotelaria
11	Câmara Brasil China	Negócios
12	WAIPA – World Association For Investment Promotion Agencies	Negócios
13	Ônibus Double Deck de Turismo	Turismo
14	George Mason University Enterprise Center	Tecnologia
15	Grupo Invisa Hotels	Hotelaria, Construção Civil
16	É de PRIMA	Hotelaria, Construção Civil
17	ABGC- Associação Brasileira de Gestão Competitiva*	Negócios
18	Investment Compass	Negócios
19	Foreign Direct Investment Promotion Center	Negócios
20	HOOVERS	Negócios
21	PROMOS MILANO	Construção Civil, Turismo

Quadro 15: Quantidade de Parceiros Internacionais - Empresas ou Grupos Privados com Fins Lucrativos - Gestão 2005-2008.

Redes de Cidades

Quantidade	Parceiros	Área Temática Contemplada
1	União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa - UCCLA	Cultura
2	Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano - CIDEU	Planejamento Urbano
3	Associação Internacional de Cidades Educadoras - AICE	Educação
4	ICSC Plus Network	Meio Ambiente e Transporte
5	URBAL	Cooperação Internacional
6	100Cittá	Cooperação Internacional

Quadro 16: Quantidade de Parceiros Internacionais - Redes de Cidades - Gestão 2005-2008.

Dentre as organizações internacionais identificadas, destacaram-se na parceria com a SECRI o PNUD, o Banco Mundial e o UNFPA.

A SECRI desfrutou de uma relação privilegiada com a Representação do Sistema ONU em Salvador, por meio do escritório do PNUD⁶⁰ e muitas ações foram empreendidas, privilegiando ações em torno das políticas afirmativas na capital baiana.

Destaca-se o Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI programa apoiado pelo PNUD e pela Agência de Cooperação do Reino Unido – DFID do qual surgiu a iniciativa do Observatório da Discriminação Racial e da Violência contra a Mulher que, no período analisado, funcionou durante o carnaval, nos anos de 2007 e 2008, com o apoio do Ministério Público e da Polícia Militar.

Muito esforço foi empreendido em torno de parcerias com o Banco Mundial e suas estruturas de apoio como o IFC e o Citties Alliance. Algumas dessas ações duraram quase toda a primeira gestão para ser consolidada.

A SECRI coordenou o projeto de Simplificação de Processos, apoiado pelo Banco Mundial, que tinha por objetivo reduzir a quantidade de procedimentos para emissão de documentos que dão morosidade a alguns processos da PMS, tais como o alvará de funcionamento e de construção. O projeto estava orçado no valor de R\$ 275.000,00 (duzentos e setenta e cinco

⁶⁰ As tratativas para a implantação do escritório do PNUD em Salvador teve início na gestão Imbassahy, apenas se consolidou em 2005. Não foi, portanto, uma conquista da gestão João Henrique, antes, foi uma conquista da cidade de Salvador.

mil reais) dos quais 20% seria de responsabilidade da Prefeitura de Salvador. Este projeto pretendia dar maior agilidade à Prefeitura de Salvador, tornando-a uma cidade ainda mais competitiva do ponto de vista dos negócios. Ao final do processo de negociação, o órgão da Prefeitura envolvido no processo recuou e projeto não foi aprovado.

O Banco Mundial foi parceiro de Salvador ainda no Projeto de Modernização Fiscal: Atualização da Planta Genérica de Valores (PGV). O objetivo do projeto era a captação de recursos internacionais para a realização de projeto da Secretaria da Fazenda que visava incrementar a arrecadação municipal por meio da atualização da PGV (documento base do IPTU).

Todos esses projetos do Banco Mundial foram realizados em parceria com o Governo do Estado da Bahia.

Considerando a captação de recursos para a cidade de Salvador, destacou-se o Programa Kidsmart Early Learning, programa financiado pela IBM (International Business Machines) estimado em R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). O projeto previu a inclusão digital de crianças de até 07 anos, o aparelhamento das escolas e a capacitação dos professores da rede municipal de ensino. Foram entregues 49 kits de computadores em 2006. Em 2008, houve a ampliação do projeto e foram entregues mais 50 kits de computadores, seguida da capacitação do professores.

A prefeitura de Salvador, por intermédio da SECRI, participou do projeto do Banco Mundial, intitulado Municipal Scorecard, documento que mede as condições relativas à legislação e procedimentos municipais que influenciam diretamente no ambiente de negócios e investimentos em 5 municípios de 5 países da América Latina. Salvador é uma das cidades citadas no documento, que teve circulação internacional, conferindo visibilidade a Salvador.

Outra importante conquista da SECRI foi a aprovação do Projeto de “Regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em 2008. O projeto visava regulamentar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Salvador e estava orçado em US\$ 490.000,00 (quatrocentos e noventa mil dólares) em cooperação financeira não-reembolsável.

Esses projetos se consolidaram em 2008, contudo, desde a apresentação da proposta até sua provação, se passaram cerca de três anos.

Ainda no âmbito da cooperação multilateral destacou-se o Projeto de Municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's), uma iniciativa de modernização administrativa do Município, orientada pelos conceitos e estratégias do Desenvolvimento Humano Sustentável, além de projetos de capacitação destinados à Saúde da População Negra com financiamento do UNFPA. Essas ações constituíram ações de capacitação e se tornaram ações permanentes, coordenadas por Grupos de Trabalho das secretarias e estruturas da administração direta ou indireta relacionadas à proposta em questão.

A coordenação de cooperação multilateral foi a que mais se destacou na SECRI, do ponto de vista dos resultados obtidos e de seus reflexos para a cidade e para a população de Salvador. Isso se deve a, pelo menos, duas razões: 1) a cooperação multilateral possui uma agenda permanente de atuação para o Brasil e escritórios de representação em Salvador, mesmo antes de se estabelecer aqui o Escritório do PNUD, o que facilita o diálogo com essas instâncias; 2) a coordenação de cooperação multilateral da SECRI manteve-se praticamente inalterada desde a sua criação. Quando o primeiro coordenador deixou o cargo em 2006, em seu lugar assumiu sua assistente, que se manteve no cargo até o final da gestão da SECRI. O mesmo não ocorreu com as demais coordenações. No mesmo período, a coordenação de Cooperação Bilateral (Agências de Cooperação Bilateral) teve três coordenadores, a coordenação de Cooperação Descentralizada (Cidades Irmãs e Redes de Cidades) teve cinco coordenadores e a coordenação de Negócios Internacionais teve quatro coordenadores.

As ações da cooperação bilateral e redes de cidades ou cooperação descentralizada, enfim, as ações que contaram com a parceria das agências internacionais de cooperação, das redes de cidades e de governos locais de outros países foram ações que se voltaram substancialmente para capacitação através de cursos realizados em Salvador, ou através da concessão de bolsas integrais ou parciais para cursos no exterior. Destacaram 1) parceria do governo canadense através das cidades de Toronto e Montreal e da Rede PlusNetwork nas áreas de transportes e desenvolvimento sustentável; 2) parceria do governo espanhol através da AECID - Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento nas áreas de mobilidade urbana e fortalecimento institucional; 3) parceria com o CIDEU na área de planejamento estratégico urbano, e 4) parceria com a JICA nas áreas de meio ambiente e comércio internacional.

Observou-se ainda a aproximação de Salvador de outros governos locais, motivados por interesse na área de negócios e também na área cultural. No tocante à área cultural, destacou-se a aproximação de Salvador da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa - UCCLA, e conseqüentemente da cidade de Lisboa. O fator cultural foi o ponto de ligação para essa aproximação. Na Assembléia Geral da UCCLA realizada em Salvador em 2005, Salvador recebeu o título de “Capital Lusófona da Cultura” para o biênio 2006/2007. Em dezembro de 2007, por ocasião das comemorações em torno desse título e principalmente dos preparativos para a celebração dos 200 anos da Chegada da Corte Portuguesa ao Brasil, Salvador e Lisboa firmaram um intercâmbio cultural que se materializou na vinda do grupo Alfama (cerca de 80 participantes), vencedor das Marchas Populares de Lisboa, festa tradicional da capital portuguesa. O grupo se apresentou em Salvador, em dezembro de 2007, participando da abertura do calendário das festas de largo em Salvador. Esse ato se deu mediante articulação entre a Prefeitura e o Governo do Estado da Bahia e fez parte do calendário de celebrações dos 200 Anos da Vinda da Corte Portuguesa para o Brasil.

Importante registrar que os primeiros entendimentos em torno desse intercâmbio cultural, caracterizado na forma da apresentação do grupo vencedor das Marchas Populares de Lisboa em Salvador, ocorreu em 2004, na gestão do Prefeito Antônio Imbassahy.

No tocante à cultura negra e às relações entre Salvador e as cidades africanas, as ações da SECRI foram tímidas. Ocorreram visitas periódicas de representações diplomáticas de cidades africanas à Salvador e registrou-se a intenção de aproximação cultural, comercial e diplomática, contudo, não se observou desdobramentos efetivo, como por exemplo o intercâmbio realizado entre Salvador e Lisboa. Há que se considerar que diferentemente da relação entre Salvador e Lisboa, onde Lisboa figura como um parceiro de um país desenvolvido, a relação bilateral Salvador- cidade africana envolve duas cidades subdesenvolvidas e com condições limitadas para emplacar um intercâmbio no porte do que foi observado naquele intercâmbio⁶¹.

É importante considerar a iniciativa da SECRI em dar uma maior atenção ao tema da equidade racial em suas ações quando criou em 2007 a Assessoria de África e Diáspora no

⁶¹ Lisboa assumiu as despesas de deslocamento aéreo do grupo e Salvador, com o apoio do Governo do Estado da Bahia assumiu as despesas locais (logística das apresentações, deslocamento local, hospedagem e alimentação).

âmbito do organograma da SECRI. Das ações realizadas por essa Assessoria, destacou-se a realização do Fórum Salvador – África em 2008 que contou com a presença de autoridades e representações diplomáticas de cidades africanas⁶².

A observação dos relatórios mostra que às ações de capacitação não se sucederam desdobramentos ou o efeito multiplicador esperado para a gestão. Isso nos conduz a, pelo menos, duas reflexões: 1) a rotatividade dessas coordenações e dos técnicos de outras esferas da administração municipal que foram contemplados com as bolsas para os cursos de capacitação/aperfeiçoamento impactou de forma negativa as ações iniciadas; 2) a falta de clareza das prioridades na gestão ou ainda a opção de não investir nessas iniciativas em virtude de seus resultados não serem tão mensuráveis e rápidos quanto resultados, por exemplo, relacionados à captação de recursos.

A coordenação de Negócios Internacionais se ocupou em participar de feiras internacionais, organizar missões empresariais e receber grupos privados interessados em investir em Salvador, sobretudo no ramo de construção e hotelaria. Algumas dessas negociações resultaram em empreendimentos na área de hotelaria para a cidade de Salvador. Contudo, a coordenação apenas facilitou o diálogo com os órgãos da Prefeitura. A captação do empreendimento, portanto, não pode ser atribuída à SECRI.

Chama a atenção a quantidade de Missões Empresariais realizadas à Espanha. Das 10 missões realizadas à Europa, 05 foram para a Espanha e 03 para Barcelona. Dentre as visitas internacionais realizadas por gestores e autoridades políticas de Salvador, acompanhadas pela SECRI - Relações Internacionais, chama a atenção ainda o fato de não ter haver registro de qualquer visita à cidades africanas, embora essas cidades tenham buscado aproximação com Salvador.

Nesse quesito, importa destacar que as visitas internacionais envolvendo missões empresariais ou ações de capacitação, são, em sua maioria, financiadas pela cidade visitada, que convida à participar do evento internacional que lá se realiza. Contudo, a aproximação com a África é uma prerrogativa do Governo Brasileiro, logo, sendo Salvador uma cidade de população

⁶² Não há dados suficientes para analisar a participação dessa Assessoria nas ações da SECRI. Os relatórios gerenciais se referem apenas parcialmente a algumas das ações realizadas pela Assessoria de África e Diáspora quando ocorrem no âmbito das ações das coordenações da SECRI.

majoritariamente negra, cujas raízes históricas e culturais foram herdadas do povo e do continente africano, é difícil justificar essa lacuna na atuação da SECRI.

Em entrevista realizada com o Sr. Leonel Leal Neto, na ocasião Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, perguntamos as razões da aproximação de Salvador das cidades Européias em especial Barcelona e Lisboa e da aproximação das cidades africanas, sobretudo Ouidah, no Benin à Salvador. O Secretário respondeu que Salvador não podia negar suas raízes e que a relação com essas cidades refletem às origens históricas, comerciais, políticas e culturais com essas cidades.

O maior benefício observado nessa área refere-se à projeção da imagem de Salvador em eventos no exterior e à organização de missões ao exterior com a participação de atores econômicos locais.

Ao final da primeira Gestão, ao assumir o novo mandato, o Prefeito João Henrique modificou a estrutura organizacional da Prefeitura através da Lei. Nº 7.610/2008. A partir de então, dentre outras deliberações, ficou extinta a Secretaria Municipal de Governo (SEGOV) e, portanto, extinto o cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais que era vinculado à SEGOV. Essa mesma lei criou o Gabinete do Prefeito, conforme anuncia o Art. 3º, Seção I, Capítulo II:

Art.3º Fica criado o Gabinete do Prefeito com a finalidade de dirigir as ações do gabinete e facilitar o contato direto do Chefe do Executivo Municipal com o cidadão, com os segmentos da sociedade, com os Órgãos e Entidades da administração municipal e com outros órgãos das esferas estadual e federal, bem como planejar, coordenar e executar a política de aproximação do cidadão e descentralização administrativa do município, além de promover as atividades relacionadas ao turismo e à animação urbana. (SALVADOR, 2009I)

O Art. 34, da Seção I, Capítulo III apresenta a estrutura básica do Gabinete:

Art.34. O Gabinete do Prefeito tem a seguinte estrutura básica:

I – Órgãos Colegiados:

- a. Conselho Municipal de Relações Internacionais;
- b. Conselho Municipal do carnaval e outras Festas Populares;
- c. Conselho Municipal do Turismo;
- d. Conselho Regional (18);

II – Órgãos da Administração Direta:

- a. Chefia de Gabinete do Prefeito;
 - b. Subchefia de Gabinete do Prefeito;
 - c. Gabinete de Captação de Recursos:
 - 1. Coordenadoria de Projetos;
 - 2. Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento;
 - d. Assessoria Especial de Identidade da Gestão;
 - e. Ouvidoria Geral do Município:
 - 1. Serviço Especial de Atendimento ao Cidadão – 156;
 - 2. Serviço de Informações à Comunidade – SIAC;
 - f. Assessoria de Relações Internacionais;
 - g. Central de Planejamento e Acompanhamento das Ações de Descentralização Administrativa:
 - 1. Serviço Integrado de Atendimento Regional – SIGA (18)
 - h) Cerimonial;
- III – Entidade da Administração Indireta:
- n) Coordenadoria de Planejamento de Sistemas;
 - o) Coordenadoria Executiva do Programa de parcerias Público-Privadas do Município do Salvador;
 - p) Coordenadoria Administrativa;

A partir de e então, o Gabinete do Prefeito assumiu a competência de coordenar as relações internacionais do município. O Decreto nº 19.390 de 18 de março de 2009 aprovou o regimento do Gabinete do Prefeito. O Art. 6º do capítulo III do regimento trata das competências da Assessoria de Relações Internacionais.

Art. 6º À Assessoria de Relações Internacionais que tem por finalidade a formulação de diretrizes, normas e critérios visando à cooperação internacional e à viabilização de financiamento para implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do município, compete:

- I – promover as relações internacionais no município;
- II – dinamizar as ações de intercâmbio cultural, econômico e turismo através de estratégias voltadas às relações internacionais;
- III – divulgar oportunidades de empreendimentos estrangeiros na cidade do Salvador;
- IV – representar o município em eventos internacionais de negócios, de promoção comercial e de atração de investimentos internacionais;
- V- promover ações no Brasil e no Exterior que contribuam para o intercâmbio das melhores práticas em gestão pública, visando o desenvolvimento local;
- VI – elaborar e coordenar, em parceria com as demais instituições do Poder Executivo, a Política de Relações Internacionais da Prefeitura de Salvador, em sintonia com a agenda internacional do Governo Federal, das políticas de desenvolvimento do Estado e com os programas de Governo;
- VII – articular as ações da Prefeitura do Salvador no âmbito da cooperação internacional e da atração de negócios internacionais, com vistas à construção de organicidade e potencialização de sinergias;
- VIII – exercer a interlocução com embaixadas e com instituições internacionais, sediadas no Brasil ou no exterior, nos assuntos de interesse do Poder Executivo Municipal;
- IX – articular, em parceria com as demais instituições do Poder Executivo Municipal, as ações em parceria com governos estrangeiros e instituições internacionais visando à viabilização de cooperação técnica ou financeira;

X – emitir parecer prévio de autorização de viagens internacionais de todas as autoridades municipais, com vistas à fornecer subsídios as decisões do Prefeito Municipal;

XI – coletar e sistematizar todos os relatórios de viagem de representantes da Prefeitura Municipal, com vistas a subsidiar o Chefe do executivo quanto às ações internacionais da Prefeitura;

XII- coordenar a obtenção de informação junto às diferentes áreas de governo, e promover a sua consolidação, a fim de assistir ao Prefeito nos eventos, missões internacionais e audiências com autoridades e personalidades estrangeiras, sejam no Brasil ou no exterior;

XIII – organizar roteiros e agendas de viagens internacionais do Chefe do executivo. (SALVADOR, 2009d).

Esse vasto conjunto de competências da Assessoria de Relações Internacionais, que substituiu o papel da SECRI - Relações Internacionais, sistematiza as ações que eram realizadas pela SECRI, à exceção do tópico VI que remete à elaboração e coordenação de uma “Política de Relações Internacionais”, que não figurou como uma atribuição durante os quatro anos de existência da SECRI e o tópico X, relativo à “emissão de parecer prévio de autorização para viagens internacionais de todas as autoridades municipais”.

É a primeira vez, desde 1997, e provavelmente a primeira vez na história política de Salvador, que um documento oficial regulamenta a prática das relações internacionais no município de Salvador, sobretudo com a abrangência e a especificidade com as quais foi elaborado.

É a partir dessa análise que julgamos que a mudança da SECRI – Relações Internacionais, que era o gabinete do Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, para Assessoria de Relações Internacionais vinculado ao Gabinete do Prefeito, representou mais um avanço em direção à institucionalização dessa prática na capital baiana.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da experiência recente da Prefeitura de Salvador na área internacional demonstra que houve um avanço em direção à institucionalização das ações internacionais com a criação da SECRI e, portanto, garantiu o fortalecimento da institucionalização das relações internacionais na Prefeitura.

Os projetos, ações e atividades que foram desenvolvidos possibilitaram um maior entendimento por parte da equipe de técnicos e gestores da Prefeitura sobre as possibilidades de parceria com organismos internacionais e governos locais de outros países. Nesse sentido, se destaca o Projeto de Fortalecimento Institucional da SECRI com apoio da cooperação espanhola que possibilitou participação de todos os órgãos da gestão e aproximou a SECRI dos demais órgãos da PMS.

Além de comunicar o papel de uma estrutura-meio para potencializar as ações da gestão por meio de parcerias internacionais, a SECRI logrou consolidar ações de capacitação envolvendo todos os setores da gestão nas áreas de gestão pública, marketing de cidades e cooperação internacional, além das ações de capacitação em setores específicos como: educação, saúde, transportes, meio ambiente, elaboração de projetos, conforme observado no capítulo 05 deste trabalho.

A SECRI contribuiu ainda para o fortalecimento da institucionalização da área internacional da Prefeitura de Salvador quando, para a realização de suas ações, envolveu novos (e velhos) parceiros internacionais de Salvador, atores sociais e econômicos locais, tais como associações, câmaras e federações de comércio, academia, organizações não-governamentais, dentre outros, bem como estruturas de apoio às relações internacionais no âmbito do governo federal, tais como a AFEPA e a SAF. A aproximação da Prefeitura de Salvador, por meio da SECRI, das instituições locais, nacionais e internacionais em torno de missões empresariais, workshops, intercâmbio cultural, projetos de cooperação, ações de capacitação, campanhas, etc., fortaleceu a característica internacional da cidade de Salvador ante essas instituições.

A estrutura organizacional da SECRI refletiu as áreas de atuação internacional contempladas pela gestão municipal: cooperação internacional, negócios internacionais e relações institucionais, concentrando numa mesma estrutura a gestão da atuação internacional. Isso não significa que outros órgãos da gestão não se relacionaram diretamente com parceiros internacionais ou que todas as ações internacionais da Prefeitura de Salvador passaram pela SECRI e eram do conhecimento da SECRI. Significa que houve (e há) na estrutura da gestão um órgão responsável por articular essas relações. E isso aumenta a institucionalidade da área, uma vez que a criação da SECRI foi prevista em decreto e divulgada em Diário Oficial.

Além disso, as ações internacionais desenvolvidas pela SECRI corresponderam ao entendimento dos órgãos de apoio (Confederação Nacional dos Municípios e Sub-chefia de Assuntos Federativos da Presidência da República) e dos órgãos reguladores (AFEPA/MRE) do que vem a ser uma estrutura de atuação internacional de governos locais.

Quando analisamos as ações internacionais da SECRI, comparadas às ações da gestão anterior, observamos um aumento expressivo de projetos realizados, sobretudo projetos de capacitação e aperfeiçoamento, aumento da participação em redes de cidades, aumento da participação e organização de eventos internacionais e aumento do volume de missões ao exterior. Esse dado quantitativo revela, além de um maior dinamismo dos processos empreendidos pela SECRI, um ganho em visibilidade⁶³.

A SECRI conferiu aumento de visibilidade a Salvador e também conquistou visibilidade política no âmbito da Prefeitura de Salvador. A mudança para condição de Assessoria de Relações Internacionais, vinculada ao Gabinete do Prefeito e a definição de suas atribuições e competências previstas em regimento e divulgada no Diário Oficial do Município, possibilitou a área internacional da Prefeitura de Salvador um maior reconhecimento interno e externo.

Acreditamos que a SECRI – Relações Internacionais representou, seguramente, um avanço na gestão pública em Salvador. Uma grande cidade não pode viver à margem dos acontecimentos internacionais de que é alvo, sob pena de sucumbir aos seus perversos efeitos: acentuação da pobreza, violência urbana, degradação ambiental, dentre outros.

⁶³ Dois fatos recentes confirmam essa constatação. A eleição de Salvador para Presidente da Comissão Executiva da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa - UCCLA para o biênio 2009/2011 e para a coordenação do Fórum Nacional de Secretários e Assessores de Relações Internacionais - FONARI.

Estar vinculada a redes internacionais de cidades, participar de fóruns internacionais, dialogar com atores internacionais, seja da esfera pública, seja da esfera privada, são prerrogativas fundamentais para se atingir a maturidade política e social.

Ao longo do estudo, chamamos atenção para a necessidade de se pensar o desenvolvimento local a partir de ações internacionais, que garantam o diálogo e a articulação entre parceiros locais e internacionais. Reforçamos ainda que pensar o desenvolvimento local num mundo globalizado implica considerar tanto o contexto local como os contextos regional e internacional. Por mais estruturada que venha ser uma ação internacional, por mais que seus resultados e mesmo o percorrer do processo tenha impacto positivos para o desenvolvimento local, tais como aumento da geração de emprego e renda, melhorias na saúde pública e na rede pública de ensino, melhorias na estrutura viária e na mobilidade urbana, etc., se não estiver ampara por uma ação estratégica de desenvolvimento regional e mesmo nacional, em pouco tempo esses impactos perderão eficácia, pois a oferta será, novamente, insuficiente para o tamanho da demanda. Populações de outras cidades menos prestigiadas em termos de desenvolvimento migrarão para a cidade beneficiada contribuindo para mitigar essa condição.

Não se trata de uma tarefa simples, sobretudo quando a essa ação integrada entre a três esferas do poder público devem-se somar as parcerias com atores sociais e econômicos locais e mais as parcerias internacionais (que compreendem atores públicos e privados). Essa articulação envolve interesses de ordem política e econômica, além de implicações de ordem cultural. Portanto depende de uma boa capacidade de diálogo, negociação, articulação. As cidades no mundo contemporâneo fazem uso da diplomacia. Daí porque a expressão “diplomacia federativa”.

Diante dessa realidade, é irresponsável e comprometedor negar a necessidade de se pensar e se conduzir a gestão de uma grande cidade a partir de uma atuação internacional qualificada e articulada com as demais esferas do poder público nacional e internacional, com as organizações internacionais e com grupos privados.

Não há como negar a dimensão internacional da cidade de Salvador, terceira maior do país e maior cidade do Estado da Bahia em população. Sua internacionalidade remonta sua fundação em 1549, quando foi capital do país por mais de 200 anos e porta de entrada do país nos primórdios do comércio internacional. Suas características geográficas e naturais por si só

projetam-na à condição de cidade internacional. Há pelo menos um século, intelectuais e gestores públicos de Salvador foram unânimes em considerar a importância do intercâmbio técnico e cultural internacionais para o desenvolvimento da cidade.

Atualmente, ante uma política internacional com objetivos claros em defesa da democracia, da equidade racial e de gênero, da vigilância e do respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente, não raro pré-requisito para o financiamento dos projetos internacionais, a cultura paternalista, coronelista e provinciana que ainda vige nas relações sociais e políticas em Salvador dificulta o desenvolvimento da atuação internacional. A escassez de recursos é uma mostra da pouca importância que a gestão pública confere à essa área.

Contudo, por outro lado, relacionar-se com o mundo é um caminho eficaz na luta contra esse legado histórico por possibilitar o confronto e o respeito às diferenças, por trazer à pauta de discussões temáticas que extrapolam preocupações que à primeira vista se restringem ao ambiente local, enfim, possibilita uma compreensão dilatada da realidade local.

A SECRI – Relações Internacionais ao fortalecer a institucionalização das relações internacionais constitui um divisor de águas para a gestão da área internacional do município de Salvador. A proposta de elaboração e coordenação de uma Política de Relações Internacionais para a Prefeitura de Salvador, prevista no decreto municipal que regulamenta as competências da atual Assessoria de Relações Internacionais, reflete a necessidade de uma maior clareza nas prioridades para a área internacional da Prefeitura, como foi observado neste trabalho, bem como a necessidade de contemplar as demais vertentes (regional e nacional) dessa atuação, citadas acima.

As dificuldades encontradas neste processo tais como: alta rotatividade da equipe, tempo de retorno dos resultados de alguns projetos, conciliação de interesses do poder público e da iniciativa privada em torno de ações voltadas para os negócios internacionais e para a área social, reconhecimento da sociedade sobre as ações internacionais da Prefeitura são alguns dos desafios que demandam tempo, recursos e esforço para serem superados e se relacionam com a importância que a área internacional tem para a gestão.

Sob o ponto de vista da teoria crítica, analisamos as possibilidades de interpretação do discurso em torno do esforço e depois do êxito da institucionalização da área internacional

que gira em torno do desenvolvimento local e de uma emancipação política do município nas relações internacionais.

A intenção da emancipação política de Salvador sugere a defesa de um equilíbrio de forças com as demais metrópoles do país bem como de cidades do mesmo porte em países emergentes na disputa por um lugar de destaque em meio à competitividade intermunicipal por investimentos internacionais e por conquista de espaço político em fóruns nacionais e internacionais para defender interesses da cidade.

Na prática, a SECRI mostrou a intenção de Salvador de se (re)posicionar em âmbito internacional e empreendeu esforços nessa direção desde a estruturação de suas coordenações até: 1) a consolidação de missões empresariais no sentido de atrair investimentos para a cidade; 2) a conquista de coordenação do Fórum Nacional de Secretários e Assessores de Relações Internacionais e da Presidência da Comissão Executiva da UCCLA; 3) a participação ativa em redes de cidades e em fóruns internacionais, dentre outros.

No tocante ao desenvolvimento local foram empreendidas ações para ampliação da inclusão digital em escolas municipais; modernização administrativa do município; regulamentação das zonas especiais de interesse social, além de ações de capacitação de técnicos da Prefeitura de Salvador, que consiste numa ação indireta com melhorias para a cidade nas áreas objeto da capacitação⁶⁴.

Dado o perfil de desenvolvimento da população de Salvador e considerando a sua herança histórica e cultural, entendemos a internacionalização da área internacional como um meio para a consolidação do processo democrático do exercício do poder em âmbito local e não como um fim em si mesmo.

Nesse sentido, não se pode desprezar o fato de que a ação política implica o uso do poder, assim, tratar a institucionalização da área internacional da Prefeitura de Salvador como uma ação de emancipação política, traz para a esfera internacional do município o exercício do

⁶⁴ Ainda que tenha havido rotatividade dos gestores e técnicos capacitados pelos projetos intermediados pela SECRI, o esforço não é perdido porque o conhecimento adquirido não se perde e a ação de sensibilização da qual o gestor ou o técnico foi alvo igualmente foi internalizado.

poder. Logo, a institucionalização contribui para a construção da legitimidade do gestor e das classes dominantes na esfera da política internacional.

O uso que o gestor local faz dessa institucionalização, legitimidade e poder é que vai confirmar ou negar a intenção do seu discurso em defesa do desenvolvimento local e da emancipação política no combate à exclusão, e se seus esforços se somam aos das classes dominadas ou das classes dominantes.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed. 1985.

ALVES, J.A. Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Manual do candidato**: noções de Direito e Direito Internacional. 3. ed. ampl. e atual. Brasília: FUNAG, 2008.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In. AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

BAHIA. Lei nº 2130/1968. **Estado da Bahia**, Salvador, BA. Poder legislativo.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). **PIB municipal**: produto interno bruto e preços correntes por regiões e municípios, Bahia: 1999-2007, Salvador, [200-]. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/xls/municipal/pib_regioes_economicas.xls>. Acesso em: 22 mar. 2010.

BARRETO, Maria Inês. Cidades: inserção internacional de governos locais. Portal Fundação Perseu Abramo, 30/09/2004. n. 59. ago./set. de 2004. **Revista Teoria e Debate**. Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3206>> Acesso em: 11 jul. 2008.

BATISTA, Sinoel. et al. (Orgs.). **La abertura al exterior de las ciudades latinoamericanas e la cooperación descentralizada**. Observatório de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona; Intendência Municipal de Montevideo; Fundación para la Paz e la Democracia, Costa Rica: Universidad de la República, Uruguay, Fundación CIDOB, 2008.

BONIFACE, Pascal. **Dicionário de relações internacionais**. Lisboa: Plátano Edições Técnicas: 1996.

BRAILLARD, Philippe. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). **Atuação internacional municipal**: estratégias para gestores municipais projetarem mundialmente sua cidade. Brasília: CNM, 2008.

_____. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). **CNM Internacional**. Brasília, [200-]. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/inter_bra.asp> Acesso em: 26 abr. 2009.

_____. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). **Histórico**. Brasília, [200-]. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/inter_bra.asp?iId=35188> Acesso em: 26 abr. 2009.

_____. Constituição de (1988); WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; PINTO, Antonio Luiz de Toledo (Colab.). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=389&Itemid=1273> Acesso em: 26 abr. 2009.

_____. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Subchefia de Assuntos Federativos (SAF). Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/Institucional?template>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

BRASÍLIA. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **20 fatos do atlas do desenvolvimento humano da região metropolitana de Salvador**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_salvador/release_20fatos.pdf>. Acesso em: 19 set. 2009.

CARR, Edward Hallet. **Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2. ed. 2001.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 6. ed. atual. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Marcus Faro de. **Política e relações internacionais: fundamentos clássicos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica, ontem e hoje**. São Paulo, Editora Brasiliense: 1986.

FRONZÁGLIA, M. L. **Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo: de 2001 a 2004**. 2005. 233f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

GARASCHÉ, Eugene D. Zapata. **Guia para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea: América Latina: manual práctico para internacionalizar la ciudad: disputación de Barcelona, 2007. v.1.**

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HORKHEIMER, Max. **Teoria crítica.** Buenos Aires: Amorrortu editores, 1968.

HUNTZINGER, Jacques. **Introdução às relações internacionais.** Lisboa: PE Edições, 1987.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Desatino, 2009.

KLEIMAN, Alberto. A cooperação internacional federativa como política de Estado. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio, XAVIER, Marcos, ROMÃO, Wagner Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Desatino, 2009.

_____; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE EURO-LATIN STUDY NETWORK ON INTEGRATION AND TRADE (ELSNIT), 5., 2007, Barcelona. **Anais eletrônicos...** Barcelona, 2007. Disponível em: <
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i_foro_elsnit_2007_10_02_rodrigu es_kleiman.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2009.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos avançados.** v. 14, n. 38, São Paulo, jan/abr., 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000100014&script=sci_arttext>. Acesso em: 03 abr. 2010.

LEAL NETO, Leonel. Discurso proferido pelo Exmo. Sr. Leonel Leal Neto: secretário extraordinário de relações internacionais. In: CERIMÔNIA DE APRESENTAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO DA PREFEITURA DE SALVADOR NA ÁREA DE COOPERAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 02 mar. 2005. **Anais...** Salvador, Associação Comercial da Bahia.

_____. **Leonel Leal Neto:** depoimento. Salvador: 29 mar. 2010. Entrevista concedida a Helena Francisca Ribeiro de Araújo Santana.

LOPES, Ernâni Rodrigues (Coord.). **O papel das cidades no desenvolvimento de Portugal.** Lisboa: Sol, 2009.

MAGNOLI, Demétrio. **O mundo contemporâneo: relações internacionais 1945-2000.** São Paulo: Moderna, 1996.

MANCUSO, Eduardo. O futuro das redes de cidades. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Desatino, 2009.

MATTOSO, Jorge. Relações internacionais e poder local: o caso de São Paulo. **Política Externa**, São Paulo, v. 10, n. 3, dez./jan./fev., 2001-2002.

MISI, Márcia Costa. O federalismo e o papel do município na Federação Brasileira. In: MARRUL, Indira (Org.). **Caderno de Pesquisa**, Salvador, ano 2, maio 2006, Ed. 3. 2006.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das relações internacionais**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE JUNIOR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história**. Lisboa: Gradiva, 2002.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

PEDRÃO, Fernando. **A economia urbana**. Ilhéus: Editus, 2002.

_____. **Economia, política e poder na periferia globalizada**. Salvador: Juspodivm, 2009.

_____. Urbanização e formação de regiões. **Cadernos de Análise Regional**, Salvador, ano 1, n.1, nov.1998.

PREITE SOBRINHO, Wanderley. Banco do Brasil celebra 200 anos como a maior instituição financeira do país. **Folha Online**, São Paulo, 03 mar. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u374321.shtml>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

_____. Indústria no Brasil comemora 200 anos. **Folha Online**, São Paulo, 03 mar. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u374321.shtml>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

RIBAS, Sílvio. Pobreza fica menor em Salvador. **A Tarde Online**, Salvador, 5 ago. 2008. Seção Cidades. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br/cidades/noticia.jsf?id=928369>>. Acesso em: 05 maio 2009 .

RODRIGUES, Gilberto M. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados de estados e municípios brasileiros**. 2004. 257 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo . et al. (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUNESP: EDUC: EDUSC: FAPESP, 2004.

_____. Internacionalismo municipal. In. RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio, XAVIER, Marcos, ROMÃO, Wagner Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.

_____. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/07.pdf>> Acesso em: 28 abr. 2009.

ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In. RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner Melo. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.

SALDANHA, Eduardo. **Teoria das relações internacionais**. Curitiba: Juruá, 2005.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmen. A ação internacional dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n.1 Rio de Janeiro, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000100004&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 28 abr. 2009.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. SECRI – Relações Internacionais. Gabinete do Secretário. Relatório SECRI 2005.

_____. Decreto nº 11.627, 11 de janeiro de 1997. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 11 jan. 1997. Caderno legislativo.

_____. Decreto nº 15.474, 19 de janeiro de 2005. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 20 jan. 2005. Caderno legislativo.

_____. Decreto nº 19.390, 18 de março de 2009. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 19 mar. 2009. Ano 22, n. 4.858.

_____. Lei nº 5.245/97. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 06 fev. 1997. Caderno legislativo.

_____. Lei. nº 5.500/99. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 01 fev. 1999. Caderno legislativo.

_____. Lei. nº 5. 694. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 20 jan. 2000. Caderno legislativo.

_____. Lei nº 5.845/2000. **Diário do Município**, Salvador, BA, 29 dez. 2000. Caderno legislativo.

_____. Lei. nº 5.918/2001. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 06 abr. 2001. Caderno legislativo.

_____. Lei. nº 6.085/2002. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 30 jan. 2002. Caderno legislativo.

_____. Lei. nº 6.588/2004. **Diário do Município**, Salvador, BA, 29 dez. 2004. Caderno legislativo.

_____. Lei nº 6.591/2004. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 31 dez. 2004. Caderno legislativo.

_____. Lei nº 7.610/2008. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 14-16 fev. 2009. Caderno legislativo, ano 22, n. 4.839.

_____. Salvador e Barcelona: convênios nas áreas de cultura e turismo. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA, 21 maio 2004. Caderno municípios ano 17, n.3701, p. 1.

SÁNCHEZ CANO, Javier. **Contexto general:** la acción internacional de las autoridades locales. Unión Europea: América Latina: Observatório Cooperación Descentralizada: Diputación de Barcelona, 2007.

SANTANA, Lídia. **Lídia Santana:** depoimento. Salvador: 31 mar. 2010. Entrevista concedida a Helena Francisca Ribeiro de Araújo Santana.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das relações internacionais e teoria da interdependência. In: BEDIM, Gilmar Antonio et al. **Paradigmas das relações internacionais:** idealismo: realismo: dependência: interdependência. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. **As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil.** Salvador: SEI, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique, LESSA, Antônio Carlos (Org). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo Paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano 47, n. 2, 2004. p. 131-162.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das relações internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2005.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações internacionais.** São Paulo: Manole, 2004.

SERRA, Ana Amélia Alvarez. Cooperação descentralizada: o caso europeu. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner Melo. **Cidades em relações internacionais:** análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

SILVA, André Luiz Reis da. O “despertar internacionalista”: desenvolvimento e relações internacionais do Rio Grande do Sul (1983-2002). **Ciências e Letras**, Porto Alegre, n. 41, p. 410-438, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www4.fapa.com.br/cienciaseletras/pdf/revista41/Artigo_Andre_Luiz.pdf> Acesso em: 26 abr. 2009.

SILVA, Guilherme, A., GONÇALVES, Williams. **Dicionário de relações internacionais.** São Paulo: Manole, 2005.

SILVA, Marco Antonio Meneses. Teoria crítica em relações internacionais. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, jul./dez. 2005, p. 249-282. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Meneses%20Silva_vol27n2.pdf> Acesso em: 09 set. 2009.

SPÍNOLA, Noélio Dantaslé. A **trilha perdida**: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX. Salvador: UNIFACS, 2009.

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Tabela 20. PIB Municipal. Produto Interno Bruto a Preços Correntes por Regiões Economia e Municípios Bahia 1999-2007. Disponível em http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/xls/municipal/pib_regioes_economicas.xls Acesso em: 22 de mar. 2010.

TAVARES. Luís Henrique Dias. **História da Bahia**. São Paulo: UNESP: Salvador: EDUFBA, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez: Recife: EQUIP: Salvador: UFBA, 2001.

VIOTTI, Paul R., KAUPPI, Mark V. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism. 3th. Boston: Allyn & Bacon, 1998.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

XAVIER, Marcos. A internacionalização competitiva das cidades e seus resultados socioterritoriais. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner Melo. **Cidades em relações internacionais**: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

YAHN FILHO, Armando Gallo. A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais. **Perspectivas**. São Paulo, v. 30, p. 81-98, 2006. Disponível em: <[http://www.fclar.unesp.br/seer/index.php?journal=perspectivas&page=article&op=viewFile&path\[\]=365&path\[\]=250](http://www.fclar.unesp.br/seer/index.php?journal=perspectivas&page=article&op=viewFile&path[]=365&path[]=250)>. Acesso em: 22 abr. 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A - RESUMO EXPLICATIVO DOS DADOS SELECIONADOS

As variáveis quantitativas descritas neste estudo foram selecionadas a partir da leitura e interpretação de dados selecionados em Diários Oficiais do Município de Salvador entre 2001 e 2004 e em Relatórios Anuais da SECRI- Relações Internacionais entre 2005 e 2008. Foi elaborado um resumo das ações internacionais da Prefeitura de Salvador dos dois períodos analisados a partir do qual os dados foram enumerados e citados em quadros e tabelas no capítulo 5. Consideramos relevante citar a existência desse material que serviu de base para apresentação do panorama dessas ações:

- a) RESUMO DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR – GESTÃO IMBASSAY (2001-2004);
- b) RESUMO DAS AÇÕES INTERNACIONAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR – GESTÃO JOÃO HENRIQUE (2005-2008);

Nesse quesito “Resumo das ações internacionais da Prefeitura Municipal de Salvador” foram definidos os seguintes eixos de atuação:

- a. Cooperação Internacional;
- b. Irmanamento de Cidades;
- c. Participação em Redes de Cidades;
- d. Participação em Eventos Internacionais;
- e. Realização e Organização de Eventos Internacionais;
- f. Atração de Negócios Internacionais;
- g. Visitas Recebidas (Delegações Estrangeiras ou Missões Diplomáticas Recebidas);
- h. Visitas Realizadas (Missões Estrangeiras Realizadas);
- i. Intercâmbio de Melhores Práticas (Troca de Experiências de Políticas Públicas Exitosas);
- j. Interação com Demais Secretarias;
- k. Iniciativas/Parcerias;

Cada eixo está subdividido em categorias pertinentes à um nível de detalhamento necessário à leitura e interpretação dos dados coletados. Não há, portanto, intervenção nossa no lançamento dessas informações. Para a análise das ações internacionais da Gestão Imbassahy (2001-2004), as notícias foram selecionadas no Diário Oficial do Município e no Diário do Poder Legislativo e as principais informações transcritas para os quadros-resumo.

Algumas ações internacionais coletadas dizem respeito às ações da Câmara Municipal de Salvador. Embora tenham sido lançadas, não são objeto de nossa análise nesse trabalho.

Algumas informações não estão claras ou são ausentes nas notícias selecionadas. Assim, utilizou-se o símbolo “ - ” ou a interrogação “ ? ” para essa designação.

Alguns eixos e categorias (subdivisões das informações coletadas) diferem entre a Gestão Imbassahy e a Gestão João Henrique em função da coleta de dados desse último governo ter se baseado essencialmente em relatórios gerenciais e principalmente por essa última gestão contar com uma estrutura e funcionários dedicados à essas questões. Refirimo-nos essencialmente aos **eixos**: Interação com Demais Secretarias e Iniciativas/Parcerias, que serão explicados a seguir.

- a. **Cooperação Internacional**: Entendida como toda a ação desenvolvida entre a cidade de Salvador e organismos internacionais, agências de cooperação internacional, cidades e governos de outros países destinada ao desenvolvimento local.

Subdivisões:

Prestada ou Recebida: Recebida, quando Salvador se beneficia da ação, ou prestada quando Salvador é a protagonista da ação.

Técnica ou Financeira: Técnica, quando não envolve recursos financeiros diretos. Financeira quando envolve recursos financeiros diretos.

Bilateral ou Multilateral: Bilateral, quando a contraparte é uma cidade, província, governo ou agência de cooperação de um país e multilateral quando a contraparte é um organismo internacional ou uma rede de cidades;

Horizontal ou Vertical: Horizontal quando ambos os atores se beneficiam na ação e Vertical quando há apenas um beneficiário na ação;

Oficial ou Não-oficial: Oficial quando há envolvimento do Governo Federal Brasileiro e não-oficial, quando a ação não envolve órgãos do Governo Federal Brasileiro;

Objeto da Cooperação: Ação ou recurso financeiro que representa a cooperação prestada ou recebida;

Proponente ou Parceiro Internacional: Ator que financia a cooperação internacional;

Beneficiário Direto: Órgão da PMS alvo da cooperação

Beneficiário Indireto: Órgãos da PMS; Organizações ou grupos de pessoas que serão beneficiados indiretamente ou posteriormente pela ação desencadeada por meio da cooperação internacional;

Área ou Setor Beneficiado: Área ou Setor contemplado com a ação;

Órgãos da PMS Envolvidos: Órgão da administração direta e indireta que de alguma forma participaram da ação;

Demais Atores Envolvidos: Outros atores, tais como, empresas, ONG's, instituições de ensino, que participaram direta ou indiretamente da ação;

Atividade Principal Desenvolvida: Resumo ou breve descrição da ação de cooperação desenvolvida;

Principal Resultado Observado: Principais desdobramentos da ação de cooperação internacional observado. Na primeira gestão foi mais difícil identificar esse desdobramento, uma vez que a notícia divulgada no Diário Oficial não parecia ter o compromisso de informar desdobramentos da ação. Nesse quesito, buscou-se identificar em matérias posteriores ou mesmo em pesquisa na internet se houve e/ou o que houve de desdobramento.

- b. **Irmanamento de Cidades:** Assinatura de protocolo ou acordo de intenções e ou de irmanamento entre a Cidade de Salvador e outra cidade estrangeira.

Subdivisões:

Cidade-irmã: Cidade estrangeira que assinou acordo de irmanamento com Salvador;

Principal Justificativa / Motivação: Principal justificativa apresentada pelo proponente para votação da proposta na Câmara Municipal de Vereadores ou principal motivação apresentada para justificar o acordo de irmanamento.

Proponente: Cidade, instituição ou ator que propõe a realização do acordo de irmanamento;

Ano de Adesão: Ano em que o acordo foi firmado. Em algumas notícias divulgadas no Diário Oficial do Município ou no Diário do Legislativo foi citada a cidade que se irmanou com Salvador sem que houvesse qualquer informação adicional quanto ao ano de adesão ou quanto as motivações ou ainda o proponente do acordo que resultou nesse irmanamento.

Área / Setor Beneficiado: Área ou Setor contemplado com a ação;

Atividade Principal Desenvolvida: Resumo ou breve descrição da ação pretendida em decorrência do irmanamento;

Principal Resultado Observado: Principais desdobramentos da ação de irmanamento observado.

- c. **Participação em Redes de Cidades:** Filiação e participação de Salvador em eventos ou projetos decorrentes de Redes de Cidades.

Subdivisões:

Rede: Rede de Cidade com a qual Salvador mantém relacionamento, seja formal ou informal, ou seja, como membro efetivo (e pagante) ou como membro não efetivo (convidado, em vias de se filiar ou ainda inativo por não estar quite com as obrigações financeiras decorrentes dessa filiação).

Principal Justificativa / Motivação: Principal justificativa ou motivação para filiar-se ou manter-se na rede;

Proponente: Cidade, instituição ou ator que propõe a participação de Salvador à rede;

Beneficiário na PMS: Órgão da administração direta ou indireta da Prefeitura de Salvador que representa a cidade na rede, ou cujo projeto desenvolvido envolve diretamente esse órgão.

Área ou Setor Beneficiado: Área ou Setor contemplado com as ações decorrentes da participação de Salvador na rede;

Atividade Principal Desenvolvida: Resumo ou breve descrição das ações desenvolvidas em Salvador por intermédio da participação na rede.

Principal Resultado Observado: Principais desdobramentos observados em decorrência da participação de Salvador à rede.

- d. **Participação em Eventos Internacionais:** Participação da Prefeitura Municipal de Salvador em eventos internacionais seja no Brasil ou no exterior com foco no desenvolvimento local e em melhorias para a gestão pública municipal.

Subdivisões:

Evento: Nome e/ou Tipo de evento;

Local: Cidade e/ou país de realização do evento;

Tema Central: Tema do evento;

Proponente: Responsável, na PMS, pela realização e / ou organização;

Beneficiário na PMS: Órgão que participou do evento representando a PMS;

Área ou Setor Beneficiado: Área ou Setor Beneficiado a partir das contribuições do evento;

Atividade Principal Desenvolvida: Principal atividade que ocorreu durante a realização do evento;

Principal Resultado Observado: Desdobramento da participação ou constatação relevante relacionada a essa participação ou ainda a expectativa de resultado relatado no documento consultado;

- e. **Realização e Organização de Eventos Internacionais:** Evento que teve intervenção direta ou indireta da Prefeitura Municipal de Salvador;

Subdivisões:

Evento: Nome e/ou Tipo de evento

Tema Central: Tema do evento;

Proponente: Responsável, na PMS, pela realização e / ou organização;

Principal Parceiro Internacional: Organização ou instituição internacional que prestou apoio financeiro ou institucional ao evento;

Principal Parceiro Local ou Patrocinador: Organização ou instituição local (ou nacional) que prestou apoio financeiro ou institucional ao evento;

Beneficiário na PMS: Órgão da PMS que se beneficiou direta ou indiretamente do evento;

Área ou Setor Beneficiado: Área ou Setor Beneficiado a partir das contribuições do evento;

Demais atores envolvidos: Órgão da PMS ou organização local, nacional ou internacional de relevância, que, de alguma forma, participou do evento;

Atividade Principal Desenvolvida: Principal atividade que ocorreu durante a realização do evento;

Principal Resultado Observado: Desdobramento da participação ou constatação relevante relacionada a essa participação ou ainda a expectativa de resultado relatado no documento consultado;

- f. **Atração de Negócios Internacionais:** Esse quesito corresponde aos empreendimentos de capital internacional ou aos investimentos estrangeiros captados pela PMS. Também consideramos o incremento no setor de serviços decorrentes de articulações internacionais, relatado no documento consultado.

Subdivisões:

Grupo ou Empresa Internacional Prospectada: Grupo ou Empresa que manteve contato com a PMS ou que foi contatada pela PMS, cuja motivação tenha sido o interesse em investir em Salvador;

Ramo de Atuação: Ramo de atuação do grupo ou empresa;

Proponente ou Parceiro: Atribuímos o nome de proponente ao grupo ou empresa brasileira que, ao lado da PMS, se colocou como interlocutor da negociação para a atração do negócio ou investimento internacional. Nesse item também pode estar relatado o órgão da PMS que participou da negociação. No resumo das ações internacionais da PMS da gestão João Henrique (2005-2008), traz-se a designação “parceiro”, usada nos relatórios gerenciais consultados;

Valor: Valor estimado do negócio ou investimento em questão.

Beneficiário na PMS: Órgão da Administração direta ou indireta que se beneficiou, de alguma forma, da ação em questão.

Área ou Setor Beneficiado: Área ou Setor Beneficiado a partir das contribuições do evento;

Principal Resultado Observado: Desdobramento da participação ou constatação relevante relacionada a essa participação ou ainda a expectativa de resultado relatado

no documento consultado;

- g. **Visitas Recebidas:** Delegações Estrangeiras ou Missões Diplomáticas Recebidas;

Subdivisões:

Visitante: Organização, Grupo, Empresa ou Instituição visitante;

País ou Organização Internacional: país de origem da organização, grupo, empresa ou instituição visitante ou organização internacional à qual pertence o visitante;

Órgão da PMS Envolvido: Órgão da Administração direta ou indireta da PMS que participou da visita;

Tema Central: Tema central abordado ou tema que motivou a visita;

Área ou Setor Beneficiado: Área ou Setor Beneficiado direta ou indiretamente a partir da visita, ou ainda área ou setor relacionado ao tema da visita;

Principal Resultado Observado: Desdobramento da participação ou constatação relevante relacionada a essa participação ou ainda a expectativa de resultado relatado no documento consultado;

- h. **Visitas Realizadas:** Missões Estrangeiras Realizadas ou visita individual ou de pequeno grupo da PMS ao exterior;

Subdivisões:

Instituição ou Organização Visitada: Instituição ou organização estrangeira visitada;

Cidade/ País: Cidade e ou país onde se situa a instituição e/ou organização visitada;

Órgão da PMS Envolvido: Órgão da PMS que representou a prefeitura de Salvador na visita realizada;

Tema Central: Tema central da visita ou tema que motivou a visita;

Área ou Setor Beneficiado: Área ou Setor Beneficiado a partir da visita, ou ainda área ou setor relacionado ao tema da visita;

Principal Resultado Observado: Desdobramento da participação ou constatação relevante relacionada a essa participação ou ainda a expectativa de resultado relatado no documento consultado;

- i. **Experiências de Políticas Públicas Premiadas/ Divulgadas ou Troca de Experiências de Políticas Públicas Exitosas:** Política pública reconhecidamente exitosa que tenha sido divulgada ou premiada internacionalmente ou em evento internacional. Essa prática também pode ser chamada de Intercâmbio de Melhores Práticas;

Subdivisões:

Programa ou Ação Exitosa: Programa ou Ação da Gestão Pública Municipal que tenha obtido êxito em sua implementação;

Local (Cidade/País): Cidade ou País em que o Programa ou Ação foi apresentado;

Proponente: Organização que propôs a divulgação, premiação ou intercâmbio da experiência;

Órgão da PMS Envolvido: órgão da PMS responsável pela implementação da ação e/ou envolvido no processo;

Área ou Setor Premiada: Área ou Setor da Gestão Pública Premiada e/ou divulgado;

Premiação ou Divulgação: Evento ou veículo de comunicação por meio do qual a ação foi premiada e / ou divulgada;

- j. **Interação com Demais Secretarias:** Esse quesito aparece apenas em 2005 por ter sido considerado relevante e presente no relatório gerencial da SECRI daquele ano.

Subdivisões:

Secretaria ou Órgão da PMS: Secretaria ou órgão da Administração Direta ou Indireta que atuou ao lado da SECRI – Relações Internacionais;

Ações ou Projetos: Nome das Ações ou Projetos que tiveram algum tipo de intervenção internacional com apoio da SECRI;

- k. **Iniciativas/Parcerias:** Esse quesito só esteve presente nos anos de 2007 e 2008, Gestão João Henrique. Foi citado no relatório gerencial da SECRI daqueles anos e corresponde a iniciativas empreendidas junto a parceiros locais, nacionais ou internacionais, cujas ações sejam de cunho internacional. Difere das demais em virtude de constituir-se uma parceria mais sólida e não em torno de uma ação

específica, mas de um processo. Nesse quesito é possível observar iniciativas que por razões adversas ao controle da SECRI - Relações Internacionais não foi adiante ou não se consolidou.

Subdivisões:

Atores / Ação: Atores locais, nacionais ou internacionais envolvidos na parceria com a PMS ou ação à qual a parceria se refere;

Parcerias: Atores envolvidos na parceria. Quando esse item não dispõe de informação, o entendimento da parceria está contemplado nos demais tópicos;

Área ou Setor Beneficiado: Área ou setor direta ou indiretamente beneficiado com a parceria em questão;

Objetivo: Objetivo da parceria ou breve descrição do objeto da parceria;

Resultado Observado: Desdobramento da parceria ou status da situação da parceria no ano relatado;

Abaixo, listamos as áreas que sofrem intervenção da Gestão Pública Municipal e que foram direta ou indiretamente beneficiadas nas ações internacionais analisadas no período de 2001 a 2008: Artes; Cultura; História;

Assistência Social;

Ciência e Tecnologia;

Comércio;

Comunicação;

Construção Civil;

Cooperação Internacional;

Defesa Civil;

Desenvolvimento Social;

Desenvolvimento Sustentável;

Diplomacia;

Educação;

Esportes;

Finanças;

Gestão Pública;

Habitação;

Hotelaria;
Indústrias Criativas;
Infra-estrutura Urbana;
Lazer/ Entretenimento;
Meio Ambiente;
Negócios;
Patrimônio Histórico;
Planejamento;
Políticas Afirmativas;
Políticas Públicas;
Relações Internacionais;
Saneamento Básico;
Saúde;
Segurança;
Serviços e Obras Públicas;
Serviços;
Tecnologia;
Trabalho;
Transporte Público;
Tratamento de Resíduos Sólidos;
Turismo.

APENDICE B - ENTREVISTA COM O SR. LEONEL LEAL NETO, CHEFE DE GABINETE DO PREFEITO DE SALVADOR, EM 29 DE MARÇO DE 2010

1. (Helena) Na sua opinião, o que representou a SECRI – Relações Internacionais (atualmente Assessoria de Relações Internacionais) para a cidade de Salvador?

R. (Leonel Leal Neto) A constituição de um cargo de secretário de relações internacionais, diferentemente do que foi veiculado muitas vezes inclusive pela imprensa, como sendo a criação de uma secretaria que de fato nunca houve, nem com orçamento, nem com estrutura própria de secretaria, mas a criação de um cargo por si só, representa na minha avaliação um avanço significativo da articulação internacional do um município. Não foi por outra razão que nesse período de 04 anos houve um incremento do relacionamento bilateral, multilateral com organizações internacionais, abertura da casa da ONU em Salvador, incremento dos investimentos estrangeiros, enfim houve um crescimento significativo e de forma sistematizada do relacionamento internacional. O que não se pode, entretanto, esquecer é que havia, como há, uma característica internacional de Salvador. A cidade já nasceu internacional em função da sua localização geográfica, da sua cultura, da sua força histórica. Antes da gestão do prefeito João Henrique houve também um conjunto de ações internacionais, recepção de missões internacionais e articulação com o Banco Mundial, outros parceiros bilaterais e houve, inclusive, no final da gestão anterior, a criação, ainda que de forma somente protocolar e pro forma, que não foi implantado, mas houve pelo menos a sinalização da constituição de um Conselho Municipal de Relações Internacionais. Tudo isso evidencia um crescendo da articulação internacional na Cidade de Salvador no contexto de um crescendo também do relacionamento internacional de cidades brasileiras. Se observa, na última década, uma ampliação significativa disto. A criação, portanto, da SECRI, foi uma oportunidade que o município teve de forma estruturada e planejada coordenar melhor seu relacionamento internacional. A transformação, no segundo mandato do prefeito, da SECRI numa Assessoria de Relações Internacionais, vinculada ao gabinete, na nossa avaliação é uma adaptação funcional. Não representa perda do ponto de vista da representatividade, pois se por um lado perde o nome status de secretário por outro lado ganha em proximidade ao prefeito. Quando se constitui uma assessoria dentro do gabinete, então, ao contrário, o reforço, a confirmação da importância da assessoria internacional ou da atividade internacional como sendo atividade estratégica dentro da gestão do município.

2. (Helena) Nós podemos afirmar que a criação da SECRI se deu em decorrência deste movimento crescentes das cidades, principalmente das cidades brasileiras na última década no século passado a partir da década de 90, ou seja, entorno dessa busca da articulação internacional, que é uma espécie de tentativa de se buscar um modelo de sucesso que se tem, por exemplo em Barcelona ?

R.(Leonel Leal) Eu não chamaria de uma tendência, e sim de uma criação natural. Houve dois fatos que são fundamentais. Houve no Brasil uma tendência e houve pontualmente a percepção do gestor. Poderia ter havido a tendência no Brasil e o gestor não ter percebido como em tantas outras cidades brasileira não criaram um cargo de secretário. Recife não criou secretário é uma assessoria muito resumida dentro de uma outra secretaria. Mesmo Belo Horizonte, não tem o cargo de secretário. Rio de Janeiro ainda é precário. No caso de Salvador houve uma confluência positiva de duas macro-tendências. Uma delas, era de fato essa crescente participação das cidades brasileiras no plano internacional. Em paralelo a um início, e uma quebra. O início de modelo de gestão com a quebra de vários paradigmas. Salvador na gestão do prefeito João Henrique em 2005, portanto na primeira gestão inaugura um novo momento de resgate da autonomia administrativa do município, autonomia financeira e conseqüentemente da autonomia política. Essas três autonomia que tem início em 2005, elas levariam a necessidade de um maior dialogo internacional e daí ser necessário uma estrutura no município, na administração municipal que tivesse essa competência e essa responsabilidade então não é uma tendência natural havia uma tendência, mas houve percepção do gestor.

3. (Helena) Compreendendo o trabalho da área internacional da Prefeitura como um papel de articulação que vai intermediar as ações com parceiros internacionais cujos efeitos finais recaem sobre outras estruturas da prefeitura, como nós podemos analisar em termos quantitativos e mesmo qualitativo o ganho desse trabalho da SECRI para a Cidade de Salvador e para a população de Salvador?

R.(Leonel Leal) Muito bem evidenciada a sua pergunta, pois nós tivemos dois tipos de ganhos, pois os ganhos quantitativos podem ser mensurados em investimentos estrangeiros que não haviam e passaram a ocorrer, em ações de cooperação internacional, que não haviam e passaram a ocorrer, em praticamente 100 computadores da IBM que não existiam e passaram a existir em escolas municipais, em recursos do PNUD para projetos em Canabrava, que não haviam e passaram a ocorrer, enfim há um levantamento

mais cuidadoso, poderia indicar um conjunto de benefícios diretos financeiramente quantificados ou em termos de equipamentos para a cidade. Investimentos estrangeiros que resultam de economia e pagamento de alvará e taxas ao município e etc. Esta é a primeira parcela, mas a articulação internacional também pode ser percebida por implemento qualitativo a partir do dialogo, que nos tivemos com o sistema ONU, em campanhas voltadas para educação, voltados para a saúde materna, voltados para a não discriminação racial e etc., Nós tivemos implementos não mensuráveis do ponto de vista financeiro ou quantidade, mas nós tivemos um incremento da qualidade das políticas publicas praticadas no município são os dois grandes resultados que uma relatório ou estudo mais cuidadoso poderiam apontar como sendo os principais produtos da primeira gestão do prefeito João Henrique no caso da SECRI.

4. (Helena) O que justifica a aproximação de Salvador com Barcelona, com outras cidades espanholas ou até mesmo Portugal, e com algumas cidades africanas, dessas cidades ou desses países ?

R.(Leonel Leal) Salvador tem uma historia que tem a capacidade de delinear o seu futuro. Não é um fator determinante, mas é importante, preponderante. Nós não poderíamos, em momento algum desconsiderar a riqueza cultural a similaridades cultural histórica com Portugal, com cidades africanas e reinventar tudo isso como se nós fossemos de outra origem. Não existe isso. Portanto a proximidade com a península ibérica, a proximidade com a África são tendências naturais em função da historia dos investimentos privados da proximidade e modelo de gestão, similaridade em soluções e problemas humanísticos etc. Em paralelo a isso nós tentamos algumas outras aproximações com Los Angeles e Philadelphia, mas sempre tentando um tri-pé com aproximação cultural, econômica e uma aproximação com políticas publicas, esses três elementos foram elementos norteadores que permitiram intensificar mais ou menos o relacionamento com uma ou outra cidade, com um ou outro projeto sempre buscando articular essas três dimensões isso certamente teria norteado a prioridade por uma ou outra cidade ou por um ou outro parceiro estratégico.

5. (Helena) Secretario, quero lhe agradecer pela oportunidade dessa entrevista e para finalizar só mais uma questão relacionada a essa transição da característica de trabalho da área internacional da prefeitura na primeira gestão que se encerrou em 2008, quando se chamava de SECRI mesmo não sendo uma secretaria, as pessoas entendiam como tal e

existia o cargo de fato de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, que na segunda gestão do governo João Henrique passou a ser uma Assessoria de Relações Internacionais. No nosso entendimento há ou parece que há um retrocesso, uma perda de importância, quando se deixa de existir o cargo de secretário e passa a existir o cargo de assessor. Junto a este questionamento e nossa avaliação, gostaria de ouvir como o senhor interpreta esta mudança da gestão João Henrique para a área internacional da prefeitura e qual seria a maior dificuldade que o senhor encontra para o trabalho que a SECRI vinha desenvolvendo e se essa dificuldade talvez tenha impactado nessa mudança?

R.(Leonel Leal) Na realidade essa mudança tem duas possibilidades de análise, uma delas é essa que você apresenta de uma perda de importância alguma coisa assim, a segunda que tem sido mais presente inclusive nos fóruns nacionais que participamos é ao contrário é o fato de o secretário ter sido convidado para ser o chefe de gabinete, trás a agenda internacional para o gabinete do prefeito. 100% então é apontado como sendo o melhor exemplo em termos de estrutura ou de política municipal no Brasil. O caso de Salvador, quando a agenda internacional virou agenda do gabinete do prefeito, então houve um incremento significativo do ponto de vista da relevância da importância da interlocução internacional, quando o chefe de gabinete é o antigo secretário e acaba acumulando de certa forma algumas funções relativas a questão internacional haveria portanto um incremento, com relação as dificuldades são as dificuldades normais de uma transição. Vale ressaltar que nós tivemos aí em paralelo a criação da SECRI o cargo de secretário uma mudança de status muito significativo essa mudança de status do Brasil deixando de ser receptor da cooperação internacional para ser um prestador de cooperação, que é uma mudança de paradigma como também uma mudança de paradigma a participação da cidade no cenário internacional e a criação de um novo tipo de dialogo com o Itamaraty e com outros parceiros até então resistentes a participação de outros atores que no estado nacional na agencia nacional é uma mudança de paradigma do ponto de vista de orçamento publico para ser alocado em projetos de cooperação internacional. Portanto, vivemos nestes últimos 04 anos um período simultaneamente de avanços e conquistas dentro de uma lógica de mudança significativa de contextos e de paradigmas estratégicos em razão disso não se podia esperar mais do que aquilo que se teve na realidade foi a constituição de um fórum nacional de secretários com a presidência assumida por Salvador o que reforça da mesma forma a importância do município como protagonista e líder no contexto nacional com relação a questão internacional e tivemos o secretário vindo para o gabinete

do prefeito que também reforça a importância da vida internacional. Não resta dúvida de que, se a performance da agenda internacional tivesse sido ruim, o secretário não teria tido a visibilidade que teve para ser convidado a ser chefe de gabinete do prefeito. O secretário se quer ficaria se a agenda da SECRI tivesse sido ruim ou fraca, ou com poucos resultados. Então, houve uma valorização da agenda internacional com essa migração como também houve no plano nacional essa valorização da constituição dessa agenda.

APENDICE C - ENTREVISTA COM A SRA. LÍDIA SANTANA, CHEFE DA
ASSESSORIA TÉCNICA DA SETIN, EM SALVADOR, EM 31 DE MARÇO DE 2010

1. (Helena) Durante sua atuação na PREFEITURA quais as suas principais atividades ?
Qual era o vínculo com as ações internacionais?

R.(Lídia Santana) Eu gerenciava o convênio entre a Secretaria da Indústria, a Secretaria de Transporte e a Prefeitura de Salvador. A Secretaria da qual eu era Chefe de Gabinete se chamava Secretaria de Projetos Especiais e na ocasião esta outra secretaria tocava alguns projetos que não se enquadravam na estrutura normal da prefeitura. Um deles é o projeto Via Náutica, era uma proposta de circuito turístico náutico pela Bahia de Todos os Santos começando o primeiro trecho na orla de Salvador e iria da Barra até a Ribeira. Chegamos a desenvolver todo anti-projeto, sendo que este projeto ganhou uma projeção muito grande inclusive internacional e ficou sob a minha coordenação e passei a desenvolvê-lo com pessoas que são da área, mas não são exclusivamente da prefeitura. Fizemos uma mini-rede ou um grupo de trabalho e que funcionou deu certo, pois havia muito debate sobre o tema, então as experiências das diversas pessoas sobre os diversos aspectos foram trazidos e houve uma divulgação muito grande deste projeto. Contudo, não existia uma intenção de fazer marketing, mas uma divulgação que naturalmente aconteceu e o governo do Canadá se interessou. Através do ministério da indústria foi feito este convenio com uma instituição chamada de Cidades Sustentáveis. Eles tinham o ministério da industria deles, que é diferente do Brasil, pois lá eles tem uma conotação maior relacionada ao emprego, mas eles tinham um programa chamado cidades sustentáveis em que eles pretendiam fazer troca de tecnologias entre as cidades de países em desenvolvimento. A tese deles é a seguinte: eles estão muito preocupados na ultima década com esta questão da mudança do clima e o Canadá numa eventual situação drástica de mudança de clima, será um pais com um enorme prejuízo e até poderá desaparecer. Sendo assim, eles tem uma preocupação muito grande com isso e analisam da seguinte forma, os países que estão crescendo em população são os países do terceiro mundo. Ásia, America do Sul, fundamentalmente. Então estes países estão em rota de crescimento que é totalmente insustentáveis na base da devastação, no incentivo a produção predadora, todo um modelo que hoje em dia eles combatem depois que eles arrasaram tudo e extraíram a mais valia desta exploração então agora eles estão vendo este mesmo modelo no terceiro mundo e evidente que o

prosseguimento deste modelo nas cidades mais cresce, pois hoje em dia o mundo é urbano cada vez mais. Estima-se que até 2025 a população mundial será majoritariamente urbana. Por isso nós vemos esta quantidade enorme de pessoas vivendo amontoadas em local pequeno, produzindo poluentes e toda a parafernália que causa o Efeito Estufa e outros emissores de gás carbônico o que contribui para acelerar todo este processo de elevação da temperatura e esse era um programa para que as cidades em desenvolvimento passassem a ter outro foco que não esse modelo insustentável de crescimento e dentro do programa eles tinham diversas áreas, sendo uma relacionada a energia sustentável, fontes alternativas de energia, outra relacionada a produtos sólidos no sentido de se aproveitar o gás nos aterros sanitários, transformar esse gás em energia combustível, iluminação, para abastecer pequenas comunidades e tinha também outras abordagens relacionadas com o planejamento urbano com outro foco. Isso porque, no Canadá, principalmente a região Vancouver, eles têm muita tradição na área de planejamento urbano e eles fizeram um plano com um horizonte de 100 anos, chamado planejamento sustentável de longo prazo e esse plano foi contemplado com um prêmio internacional como plano e a melhor concepção dentre todos os concorrentes, pois ele produzia uma série de conceitos novos para lidar com um ambiente de sustentabilidade e vulnerabilidade nas cidades, acidentes naturais que têm se proliferado muito, sendo que o intervalo entre um e outro tem encurtado cada vez mais e os gastos aumentam com esse tipo de problema, eles tiveram uma abordagem considerada inovadora do conceito de cidades tanto por eles terem este ambiente dilatado, como se não tivesse mais um plano vai acontecer isso daqui a 10 anos e não teria que seguir esse tipo de trajetória e uma visão de que o plano estaria constantemente sendo monitorado e permanentemente sendo revisto e o rumo traçado.

2. (Helena) Como chegou esta proposta a Cidade de Salvador ?

R. (Lídia Santana) Esta proposta chegou aqui pela embaixada. Eles tomaram conhecimento do projeto da Via Náutica, consideraram que era um projeto interessante do ponto de vista da sustentabilidade urbana porque o transporte marítimo ele é menos poluente, mais barato a médio prazo e é um tipo de transporte que eles incentivam muito com a perspectiva de reduzir a emissão de gás carbônico na atmosfera. Então partiu daí o interesse e eles tomaram conhecimento nós ganhamos um prêmio no Japão, com base em um relatório que eu fiz sobre a intenção da Prefeitura em transformar o ambiente mais sustentável tanto do ponto de vista da paisagem urbana, como do patrimônio histórico,

para não destruir do ponto de vista da participação da sociedade, nos destinos da cidade e o projeto foi um dos projetos que colocamos lá fórum internacional e ganhou o premio, que foi entregue no Japão, promovido por uma instituição independente. Salvador ficou em segundo lugar, disputando a final com quatro cidades Toronto, Kingdown, uma cidade russa. Imagine disputar com Toronto que é considerada a melhor qualidade de vida do mundo. O objetivo do projeto era mostrar que a cidade estava buscando um crescimento mais equilibrado, apresentando ações que já estavam em andamento e projetos que ela pretendia seguir, sendo que cada cidade tinha o direito de apresentar o projeto em PowerPoint e é feita uma sabatina, sendo que o premio é um titulo e na mesa do prefeito tem uma caneca do evento. Sendo que este concurso da uma visibilidade para a cidade vencedora. Os setores importantes só querem investir em cidades que apresentem alguma qualidade de vida e as cidades ganhadoras ficam na linha de frente, ou seja, em destaque e se tornam cidades promissoras.

3. (Helena) Analisando friamente essa tabela, de quem não estava participando de nada disso, parecia assim, que as relações internacionais de um modo geral, elas se concentravam muito nessa resposta de demandas. Essa ação pareceu ser a que mais caracterizava a atuação da Prefeitura no tocante às Relações Internacionais. Estamos certos?

R. (Lídia Santana) Sim.

4. (Helena) Outro ponto que a gente observou é que cerca de 20 órgãos da Prefeitura esteve participando de ações internacionais, participação em ventos, projetos ou algo assim. Contudo, observamos que a Emtursa, a SESP- Secretaria Municipal de Serviços Públicos e a SMTU – Secretaria Municipal de Transportes Urbanos foram as mais citadas, envolvendo, respectivamente os temas: Carnaval, Aterro Sanitário de Canabrava e Obras do Metrô. A Via Náutica e a recepção de regatas também foram amplamente citados. Essas informações correspondem, de fato, as ações, eventos, projetos, programas, ou atividades desse período que mais se destacaram no ramo das relações internacionais da Prefeitura de Salvador?

R. (Lídia) Essa história do metrô que está aí, me parece mais em função de interesses privados e não diretamente relacionado com esse intercâmbio internacional. Não é a

mesma coisa que outros tipos de iniciativa, como por exemplo a China. Foram feitas três missões para visualizar oportunidades de negócios, mas não comercial, era uma perspectiva mais ampla.. No caso da Via Náutica, um projeto que não estava em execução, mas em nível de projeto mesmo, houve, embora não tenha parecido, uma movimentação no sentido de sondar as oportunidades que o projeto poderia ter para o segmento náutico em todas as suas áreas , desde a economia náutica até o comércio de equipamentos e de obras. Como não houve um desdobramento do projeto, então aquilo ali não prosseguiu.

5. (Helena) O projeto está parado?

R. (Lídia Santana) Sim, completamente. Parou. O projeto parou. É um projeto que demanda engenharia operacional, financeira e institucional muito complexa. Não pode ser tocado por quem está no dia-a-dia da prefeitura. Tem que ter um grupo específico para tocar esse projeto. Um órgão ou uma agência específica para cuidar dele, exclusivamente. Uma parte grande é para ser bancada pela iniciativa privada. Então todos esses agenciamentos requerem tempo, concentração, delegação política para fazer, e você não tem isso, então... a coisa vai se diluindo. Nunca foi bancada uma estrutura institucional para o projeto.

6. (Helena) E o Projeto do Aterro Sanitário de Canabrava, foi uma iniciativa da Prefeitura?

R. (Lídia) Sim. Foi da Prefeitura. A parte do Canadá foi a montagem da usina de processamento do gás natural e a transformação disso em energia para abastecer aquela comunidade.

7. (Helena) Que aí transformou no Parque Socioambiental?

O Parque Socioambiental de qualquer forma existira porque já estava na pauta a criação dele pela Prefeitura, mas o que deu repercussão, vida e maior interesse foi a usina que foi instalada, experimental mesmo. Mas nesse convênio com o Canadá a gente não conseguiu avançar nada além disso. Tínhamos uma pretensão muito maior. Não tínhamos e não temos ainda, *know how* , conhecimento e cultura de relações internacionais que permita

que essa coisa flua. Porque como são resultados de médio e longo prazo, a ótica, geralmente, é: o que venha dar frutos depois disso, passa a ser secundário. Está muito relacionado, acho eu, ao próprio serviço público no Brasil, ser do jeito que é. O serviço público no Brasil não é um serviço de carreira. A Prefeitura não tem plano de cargos e salários. Você entra por concurso com um salário e você morre com ele. Você só tem uma ascensão mínima a cada dois anos. Não conta sua formação, sua experiência, absolutamente nada. Além disso, você tem os cargos de comissão que são loteados, por indicação política. É um serviço público de terceiro mundo mesmo. De terceira categoria. Lá fora, no serviço público você entra concursado e até o cargo de Secretário é cargo de carreira. Você vai ascendendo. Conta não só o tempo, mas a competência, o seu desempenho, tudo isso para que você tenha uma ascensão vertical. Você não tem como implantar um sistema desse com muito rigor, por que a mentalidade, ainda é aquela mentalidade dos quatro anos. Então é um entra e sai muito grande. As pessoas que são quadro, estão ali também sabendo dessa realidade, sem muito entusiasmo, e para que essas coisas funcionem tem que ter outra atitude não é. São coisas que requerem continuidade. Não é? Quantas pessoas já passaram por essa área de relações internacionais? Então você não cria uma cultura, você não cria... Aquele conhecimento que foi apropriado a partir de experiências não é internalizado. Desde a época de Imbassahy, embora não existisse essa intenção deliberada de desenvolver essas relações internacionais, o fenômeno que começou a acontecer... Por parte da China e dos países emergentes, por conta dos países do primeiro mundo preocupados com a mudança do clima, e aí correram pro terceiro mundo para acudir para ver se estancavam essa situação da mudança climática...

8. (Helena) E Harbin? Como foi que aconteceu essa aproximação?

R. (Lídia Santana) Se eu não me engano, eles estavam interessados em implantar aqui um pólo tecnológico, mas só que Salvador não tem área. A área que eles precisam é quase do tamanho da cidade de Salvador todo. Na escala que eles queriam não tinha. Não sei como evoluiu depois, mas no início foi isso.

9. (Helena) O que você identifica como benefícios dessas relações internacionais para a cidade? Como você falou, não existia uma intenção deliberada para isso, mas as coisas foram acontecendo, não é? Quem é que cuidava disso na Prefeitura?

R. (Lídia Santana) A rigor, quem lidava com isso aqui era a Secretaria de Projetos Especiais, como eu lhe falei, né?. Foi criada pra isso, para várias coisas, tudo que saia da rotina da Prefeitura, o Projeto da Via Náutica,

10. (Helena) Quem coordenava essa Secretaria?

R. (Lídia) Era Ivan Barbosa. Mas acabou que essa secretaria ficou só com esse convênio com o Canadá. Porque era um convênio... posso dizer assim, muito dinâmico. Nós participávamos de feiras 2000, 2002, 2004 feiras internacionais de tecnologia, meio ambiente.mas no que se refere a comércio mais diretamente, a negócios, aí o Sérgio passou a ficar mais à frente.

11. (Helena) Ele recebia muitas visitas internacionais ao lado do prefeito, não é?

R. (Lídia Santana) Muita, muita. Eu acho que é importante sim, é importante. Não há mais como salvador, que é uma cidade internacional, uma cidade que nasceu aberta pro mundo, de cara pra o mar, pra o atlântico, Ela tem uma vocação natural, até uma necessidade de ter esse intercâmbio.Mesmo que não resulte em nada de concreto de imediato, ela não pode ficar de fora disso. Muitas vezes, as ações vão gerar frutos muito mais adiante. Muitas vezes as pessoas criticam, não é: Vai dar em que? Objetivamente? Não é dessa forma. A gente está num mundo em que as cidades têm que competir, eu sou radicalmente avessa à esse espírito de competição, não é por aí, só que, para além desses fatores de competitividade, você tem uma coisa que é fantástica, você toma conhecimento do que está acontecendo de uma forma ou de outra, mesmo que não resulte em uma obra, não resulte em um contato, não resulte em nada palpável, você tem todo um plano em outro nível, que é imaterial, que tem um peso, que tem uma importância extraordinária. Pra Salvador se apresentar, Salvador, eu estou no mundo e ao mesmo tempo receber de volta do mundo. Você tem cidades como Belo Horizonte que já tem esse serviço a muito tempo.

12.(Helena) Não existia nenhuma linha específica para essa área, não é? O que existia era o olhar do gestor às oportunidades, é isso?

R. (Lídia) Sim.

13 (Helena) O prefeito parecia ter uma predileção por Barcelona, ele chegou a citar o exemplo de Barcelona algumas vezes. A internacionalização. Ele se referia ao conceito de cidade-nação. E aí ele falava de Barcelona. Existe alguma razão mais especial para justificar essa aproximação com Barcelona?

R. (Lídia) É o seguinte, pelo que eu acompanhei, é uma cidade quem em 1967 era uma cidade completamente degradada, e 20 anos depois, é outra coisa, completamente diferente. O oposto. Eu morei lá em 1976. Como é que em 20 anos uma cidade consegue se reerguer dessa forma. É uma coisa a ser estudada. É preciso se mirar naquilo.

14. (Helena) Quero agradecer por sua atenção e gentileza em me receber para essa conversa, que foi muito importante para elucidar minhas dúvidas em torno dessa pesquisa. Muito Obrigada!

R. Foi um prazer, Helena. Eu admiro muito essa área da Prefeitura. Sucesso para você.

ANEXOS

ANEXO A - ORGANOGRAMA DA SECRI – RELAÇÕES INTERNACIONAIS: 2005 – 2009

2005

1. Coordenação de Cooperação Multilateral
2. Coordenação de Cooperação Bilateral
3. Coordenação de Redes de Cidades
4. Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais

2006

1. Coordenação de Cooperação Multilateral
2. Coordenação de Cooperação Bilateral e Redes de Cidades
3. Coordenação de Relações Institucionais
4. Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais

2007

2. Coordenação de Cooperação Multilateral
3. Coordenação de Cooperação Bilateral
4. Coordenação de Cooperação Descentralizada
5. Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais

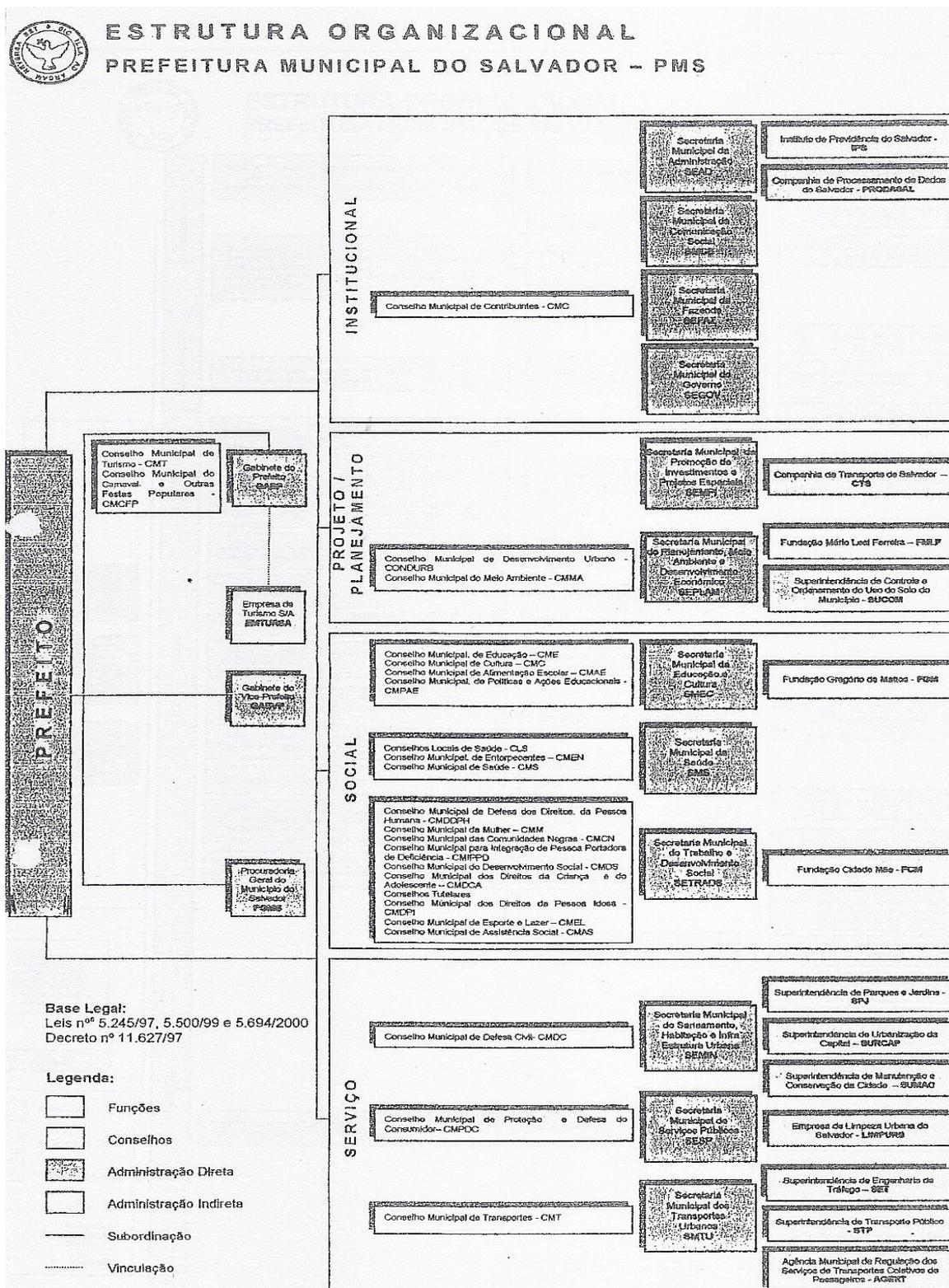
2009

1. Coordenação de Cooperação Multilateral
2. Coordenação de Cooperação Bilateral e Redes de Cidades
3. Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais

Fonte: Documento de Apresentação do Planejamento Estratégico da Assessoria de Relações Internacionais 2009-2012. Prefeitura Municipal de Salvador

Obs.: O termo Cooperação Descentralizada é utilizado aqui para designar as ações autônomas da Assessoria, ou seja, aquelas que independem de uma intermediação com o Governo Federal. A Coordenação batizada com esse nome agregou as atividades de Redes de Cidades e de Relações Institucionais, que cuidavam respectivamente do relacionamento com as Redes de Cidades e com Entes não-centrais (cidades, províncias e regiões de outros países). As atividades relacionadas às Relações Institucionais, não raro, se ocupavam também do relacionamento com Consulados e Embaixadas. Na estrutura de 2009, a Coordenação de Cooperação Bilateral voltou a contemplar o relacionamento com as Redes de Cidades e com os Entes não-centrais, devido à proximidade das ações. Agências de cooperação apóiam ações desenvolvidas pelas redes de cidades e essas, por sua vez, reúnem cidades (entes não-centrais) em sua estrutura.

ANEXO B – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PMS 2001



ANEXO C – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PMS 2005

