

COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GESTÃO 2009-2012

Atuação Internacional Municipal

**Estratégias para Gestores Municipais
Projetarem Mundialmente Sua Cidade**



COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GESTÃO 2009-2012

Atuação Internacional Municipal

Estratégias para Gestores Municipais
Projetarem Mundialmente sua Cidade



DIRETORIA DA CNM

Presidente

Paulo Roberto Ziulkoski

Primeiro Vice-Presidente

Fernando Antônio Lobato
Santa Cruz do Arari/PA

Segundo Vice-Presidente

Celso Cota Neto
Mariana/MG

Primeiro secretário

Marcos Monti
São Paulo/SP

Primeiro tesoureiro

Mauri Eduardo de Barros Heinrich
Ibirubá/RS



COLETÂNEA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GESTÃO 2009-2012

Atuação Internacional Municipal

Estratégias para Gestores Municipais
Projetarem Mundialmente sua Cidade



CRÉDITOS

Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Copyright © 2008. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.

Coordenação/organização

Jeconias Rosendo da Silva Júnior
Marsden Alves de Amorim Paz

Revisão de conteúdos

Luís Maurício Junqueira Zanin

Texto

Carlos Eduardo Higa Matsumoto
Gustavo de Lima Cezário

Consultores externos

Leonel Leal Neto
Marinana Andrade e Barros
Pablo Silva Cesário
Rodrigo Cintra

Colaboração

Rodrigo Dias e Equipe CNM

Revisão

Danúzia Maria Queiroz Cruz Gama
Keila Mariana de A. Oliveira
Patrícia Jacob

Supervisão editorial

Keila Mariana de A. Oliveira

Editoração e projeto gráfico

Themaz Comunicação Ltda.

Ilustração

Lincoln Moreira de Castilho Pires

Confederação Nacional de Municípios – CNM

SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Brasília/DF – CEP: 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: atendimento@cnm.org.br

Ficha Catalográfica

Confederação Nacional dos Municípios – CNM

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

128 p. Vol. 13

ISBN 978-85-99129-28-9

1. Cooperação Internacional Descentralizada. 2. Inserção Internacional de Municípios. 3. Atores Internacionais. 4. Captação de recursos Internacionais. 5. Atuação Internacional dos Governos Locais no Brasil. I. Título: Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade



CARTA DO PRESIDENTE

Caro(a) prefeito(a),

A realidade em que vivemos não aceita mais aquela velha concepção de um município isolado do resto do mundo. Políticas implementadas em países distantes, como a China, afetam diariamente a competitividade das mercadorias de nossas cidades. A capacidade de atrair investimentos internacionais é determinada pela diferença entre o nível de serviços ofertados nas diversas localidades, tais como educação, saúde, transporte. Somos todos, querendo ou não, peças de um grande sistema internacional. Entre tantas informações e alternativas, é preciso que as empresas e os organismos internacionais saibam das potencialidades presentes no município. A idéia de uma gestão de sucesso passa a ser, assim, uma característica própria daqueles que compreendem sua posição de ator global e, a partir daí, usam, de modo criativo, estratégias internacionais para absorver as inúmeras oportunidades externas.

As relações internacionais passaram a ser vistas por muitos como vias eficazes para se adquirir financiamento de políticas públicas locais. Nesse sentido, as agências internacionais de cooperação direcionam cada vez mais seus recursos para os municípios, ao perceber que este é o espaço ideal de interação entre os atores da sociedade civil, da iniciativa privada e das esferas de governo, todos juntos pelo desenvolvimento. Além disso, sabe-se que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) como metas para a redução da pobreza extrema até 2015, só poderão ser alcançados se houver de fato um engajamento dos governos locais de todo o mundo. No Brasil, esse quadro é ainda mais evidente quando compreendemos que as oito Metas do Milênio estão diretamente associadas às competências municipais.



O meio internacional, entretanto, oferece muito mais aos municípios do que recursos financeiros, já que o dinheiro é apenas uma das formas para se alcançar finalidades como a melhoria de um serviço público. Assim, existe uma série de experiências mundiais que tratam de problemas comuns aos governos locais e que podem ser facilmente compartilhadas a custos bem inferiores ao modo tradicional de execução de políticas públicas. Ao contrário do que se imagina, as trocas de experiências não significam uma padronização dos costumes dos diversos países; o que ocorre é uma valorização das particularidades locais. 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.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) Internacional foi criada no final de 2006 com o objetivo de promover essa inserção internacional dos municípios brasileiros. Em menos de dois anos, a entidade nacional dos municípios brasileiros assumiu a liderança em vários foros mundiais como a vice-presidência da Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) e a representação brasileira na organização mundial das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Por meio desta Cartilha, convido os novos gestores a conhecerem um pouco mais dessa realidade internacional a fim de que os municípios brasileiros possam usufruir das oportunidades externas como instrumento de gestão em prol do desenvolvimento local.

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM



SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro capítulo trata de justificar o porquê da atuação internacional, apresentando benefícios políticos, econômicos e culturais que podem ser decorrentes dela. Citamos ainda alguns exemplos desses benefícios, bem como a eficácia da atuação internacional dos governos locais, a liderança local sobre o desenvolvimento e a vocação municipal para esse tipo de atuação. Na segunda parte dessa sessão apresentamos o panorama geral do conteúdo da Cartilha, como se dará a sua organização e a condição de transversalidade da temática internacional com outros assuntos da administração pública municipal 13

O segundo capítulo caracteriza a atuação internacional dos governos locais. Apresentam-se as suas particularidades, os atores participantes, o modo como estes se relacionam e as formas de atuação internacional. Assim, enumeramos os diferentes participantes dessa internacionalização, estabelecemos as suas respectivas funções, ilustramos as diferentes modalidades de interação existentes e, por fim, apresentamos as formas de atuação internacional dos governos locais, por meio da classificação em quatro blocos: *i)* política; *ii)* *marketing* internacional; *iii)* promoção econômica; e *iv)* cooperação descentralizada..... 23



O terceiro capítulo elabora um passo-a-passo para formular, instrumentalizar e implementar as estratégias internacionais dos municípios, que nada mais é que uma lista com dez etapas a serem seguidas no momento da criação da área internacional. Os passos são 1) Plano Estratégico de Relações internacionais, 2) Lei de Responsabilidade Fiscal, 3) Projeto de Lei, 4) Estrutura, 5) Capacitação dos técnicos, 6) Comunicação e sensibilização, 7) Elaboração de projetos, 8) Mobilização de recursos, 9) Monitoramento e avaliação e Publicação das experiências 71

O quarto capítulo aborda o contexto brasileiro. Apresentamos alguns antecedentes da atuação internacional de governos locais que surgiram há mais de cem anos, passamos sucintamente pelas décadas de 1960, 1970, 1980 e 1990 e daí chegamos ao contexto atual. Abordamos a evolução das redes internacionais de cidades, bem como a inserção brasileira nesse histórico. Na questão jurídica, levantamos algumas tentativas de mudança constitucional com relação ao marco legal e qual a situação normativa atual das relações internacionais levadas a cabo pelos municípios 106



SUMÁRIO

Por que é importante a atuação internacional dos municípios?	13
O que esperar desta Cartilha Internacional?	18
1 Internacionalização dos governos locais.....	20
1.1 Quem participa da internacionalização do governo local?.....	25
1.1.1 Governos municipais	25
1.1.2 Associações de municípios	26
1.1.3 Sociedade civil.....	27
1.1.4 Universidades.....	28
1.1.5 Iniciativa privada.	29
1.1.6 Governos estaduais.	29
1.1.7 Governo federal.	30
1.1.8 Organismos internacionais.	31
1.2 Quais são os tipos de relações entre os participantes?.....	32
1.3 Como se relacionam os participantes?.....	39
1.3.1 Política internacional	39
1.3.2 <i>Marketing</i> urbano.....	43
1.3.3 Promoção econômica.....	49
1.3.4 Cooperação descentralizada	60
2 Passo-a-passo da internacionalização	72
Passo 1: Plano Estratégico de Relações Internacionais	75
Passo 2: Lei de Responsabilidade Fiscal.....	87
Passo 3: Projeto de Lei	88
Passo 4: Estrutura.....	94
Passo 5: Capacitação dos técnicos.....	95



Passo 6: Comunicação e sensibilização	96
Passo 7: Elaboração de projetos	98
Passo 8: Mobilização de recursos.....	101
Passo 9: Monitoramento e avaliação	103
Passo 10: Publicação das experiências.....	105
3 Quadro brasileiro	107
3.1 Evolução da atuação internacional dos governos locais	108
3.2 O contexto jurídico da cooperação descentralizada no Brasil	112
Conclusão	115
Referência.....	119
Glossário	124



Por que é importante a atuação internacional dos municípios?



O papel dos municípios diante do objetivo mundial de gerar maior desenvolvimento nas diversas localidades foi fortalecido nos últimos anos por alguns fatores globais. Destacam-se, entre eles, o próprio processo da globalização, além de outros fenômenos como o da integração regional, da rápida urbanização e da descentralização político-administrativa. Ressalta-se a seguir, uma explicação melhor desses fenômenos. Graças às novas tecnologias, a transmissão de informação tornou-se quase instantânea, e a mobilidade de indivíduos e mercadorias ampliaram-se extraordinariamente. Essas mudanças permitiram maior capacidade de interação do local com o global, levando a um novo contexto mundial em que os governos subnacionais são convocados a fazer parte de inúmeras discussões, a exemplo das políticas de integração regional. A urbanização, intensificada nesse mesmo período, passa a concentrar grandes aglomerações de indivíduos nas cidades, aumentando seu poderio econômico e político. Os municípios, por sua vez, passam a exigir dos governos nacionais mais abertura nas diversas esferas de decisão, contribuindo para a intensificação do processo de descentralização política.

O interesse dos governos locais em participar das decisões internacionais, mais especificamente, surge a partir de uma percepção a respeito das oportunidades econômicas, políticas e culturais. Os benefícios econômicos estão associados com a maior capacidade de desenvolvimento do setor produtivo, por meio da atração de investimentos e de turismo externo, impactando diretamente na geração de emprego e renda. A promoção comercial é outra forma de expandir a produção por meio do aumento do mercado consumidor externo. Há disponibilidade, ainda, de financiamentos por meio da cooperação internacional, por vezes a fundo perdido, para o investimento em áreas de competência local. Esses benefícios, por si só, consolidariam o argumento sobre a necessidade de se estruturar uma área internacional na administração municipal.



No âmbito político, a projeção do município em escala mundial muitas vezes parte do próprio interesse de se destacar no cenário nacional. Estratégias de *marketing* urbano são utilizadas como forma de valorizar certas potencialidades do território (compreendido como poder) perante as demais localidades do mundo. O interesse nas políticas públicas também está presente na atuação internacional dos governos locais ao mobilizar uma rede de indivíduos capaz de inovar e gerar maior eficácia em suas ações. Muito se questiona ainda, tendo em conta o quadro de responsabilidades compartilhadas entre os Entes Federativos do Brasil, o grau de autonomia que os governos locais deveriam ter nas tomadas de decisões sobre os assuntos internacionais. Ainda assim, a experiência recente mostra que há alternativas importantes para a atuação dos municípios no espaço internacional.

Já o benefício cultural é, em si, a valorização dos costumes, das tradições, dos idiomas nos diferentes territórios do mundo como forma de fortalecer as identidades dos povos. Geralmente, esse tipo de interação cultural acontece em localidades cuja população provém de origens comuns (como é o caso do Centenário da Imigração Japonesa no Brasil em 2008). Todavia, ela pode ocorrer no sentido de promover a multiculturalidade entre populações de origem distintas (a exemplo da celebração do ano da França no Brasil em 2009). Visitas e eventos internacionais são algumas das formas que favorecem esse incremento das relações entre os cidadãos.

De modo sucinto, os municípios podem, por meio da atuação externa, beneficiar-se de vantagens como:

- Mobilização de recursos internacionais (financeiros, humanos e de informação), voltados a projetos para o desenvolvimento local.
- Inserção em redes globais, direcionadas à cooperação internacional



que estão voltadas para o compartilhamento das experiências entre os municípios.

- Aprimoramento das políticas públicas a partir de perspectivas e culturas distintas.
- Análise de tendências e aprendizagem com as inovações da gestão municipal difundidas em eventos internacionais.
- Promoção da visibilidade mundial da cidade, a fim de atrair investimentos para setores estratégicos.
- Participação política em organizações e missões internacionais, ampliando a influência do poder local na conjuntura internacional.

Após reconhecer a existência de tais fatores globais favoráveis à internacionalização e o próprio interesse do município, há um importante questionamento a ser feito. Seria esse tipo de atuação internacional dos municípios apropriado ao objetivo de contribuir com o desenvolvimento¹ no mundo? Tal questionamento nos leva a dois argumentos centrais.

O primeiro refere-se à importância do papel dos municípios dentro dos próprios países. Diferentemente da sociedade civil e da iniciativa privada, os órgãos governamentais garantem legitimidade e representatividade política, sendo, portanto, os principais responsáveis por implementar políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, comparados aos governos centrais, os governos locais apresentam a vantagem de estarem mais próximos dos cidadãos – o que lhes conferem maior capacidade de adaptação no momento de elaborar respostas concretas às necessidades da comunidade. Além disso, o engajamento da comunidade nos processos municipais participativos possibilita que os próprios indivíduos se tornem

¹ Entende-se por desenvolvimento o maior acesso da comunidade aos meios necessários para se alcançar uma qualidade de vida futura melhor que a atual.



protagonistas de seu desenvolvimento. As autoridades locais assumem, no país, o papel de liderança quanto à capacidade de gerar desenvolvimento.

O segundo argumento trata da possível vocação externa dos governos locais. Isso porque os problemas prioritários no mundo, apontados pelas comunidades locais, se concentram geralmente nas áreas de saúde, educação e planejamento urbano – que são de vocação dos técnicos locais. Mais do que isso, por causa da proximidade da comunidade anteriormente comentada, os governos locais recebem demandas diretas da população em quase todas as áreas de gestão pública. Tal situação obriga os gestores municipais a desenvolverem um conhecimento amplo em diversas áreas que não raramente faz com que tenham de ultrapassar suas competências legais. Por isso, o empoderamento² dos governos locais, por meio de intercâmbios internacionais, possibilita melhor atendimento da demanda local, com garantias de que o conhecimento desenvolvido permanecerá no território.

Os dois argumentos supracitados não refletem, entretanto, que essa atuação internacional é ausente de riscos, limites e falhas. Sobretudo porque se sabe que os processos participativos nos municípios precisam ser aprimorados e que as condições de trabalho dos gestores locais, na maioria dos casos, são precárias. Não se pode, entretanto, partir dessas fragilidades para justificar uma centralização das tomadas de decisão no governo nacional. É preciso, cada vez mais, promover a inserção internacional dos governos locais – responsabilidade essa assumida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).

2 Entende-se por empoderamento o aumento da autonomia e da capacidade dos governos locais.



O que esperar desta Cartilha Internacional?

O objetivo desta Cartilha é sensibilizar os gestores locais quanto à importância de se criar uma estrutura mínima no município, responsável por compartilhar as oportunidades oferecidas internacionalmente. Assim, o que se espera ao final desta leitura é que os atores políticos estejam convencidos sobre as possibilidades de alcançar resultados concretos para o município a partir das diferentes formas de atuação no campo internacional. Este material faz parte do Programa Novos Gestores, em que a CNM percorre todo o Brasil reunindo os prefeitos recém-eleitos para abordar de modo sintético as principais recomendações, tendências e experiências em gestão urbana não só do país, mas também do mundo. A edição 2008 inova, assim, trazendo pela primeira vez a temática das relações internacionais para os municípios brasileiros.

O conteúdo da Cartilha foi elaborado nos moldes de um guia para que os gestores municipais interessados nessa nova dinâmica saibam como organizar essa atuação internacional. Materiais com esse mesmo teor já foram elaborados em diferentes partes do mundo. Nesse sentido, é importante destacar a influência do Manual Práctico para Internacionalizar la Ciudad — Guía para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina do Observatório de Cooperação Descentralizada, sediado em Barcelona. Algumas das idéias desse manual, assim como de outros materiais, foram replicadas na Cartilha da CNM com a devida preocupação de citar as respectivas fontes. Essas concepções externas, entretanto, foram recebidas de modo crítico e responsável, sendo a observação das experiências brasileiras a grande fonte desta publicação. Ou seja, a diferença desta Cartilha para outras externas é que ela é escrita sobre e a partir da realidade do Brasil.



O primeiro capítulo tratou, portanto, de justificar já de início o porquê da atuação internacional, apresentando os benefícios e o direito dos municípios de participarem das decisões e das oportunidades presentes no mundo. O segundo capítulo caracterizará tal atuação, apresentando as suas particularidades, os atores participantes, o modo como estes se relacionam e as formas de atuação internacional. O terceiro capítulo elabora um passo-a-passo para formular, instrumentalizar e implementar as estratégias internacionais dos municípios. O quarto capítulo abordará o contexto brasileiro, trazendo desde a evolução dessa atuação internacional até os aspectos jurídicos no país.

Por fim, vale ressaltar o caráter transversal deste documento com relação às demais cartilhas do Programa Novos Gestores. Sendo a área internacional um instrumento para o desenvolvimento de políticas públicas nas diversas temáticas, esta Cartilha torna-se uma ferramenta de trabalho para todos os gestores que quiserem dar uma dinâmica internacional à sua área. Reiteramos que o propósito desta Cartilha é ampliar a visão do gestor para novas tendências internacionais, assumindo um formato que vai além da sensibilização, apontando certas diretrizes de ação. Contudo, deixa-se claro que não há a pretensão de ser um material direcionado à capacitação, havendo a necessidade de outras atividades dessa natureza em outra oportunidade.



1

Internacionalização dos governos locais



Ao analisarmos a atual conjuntura do mundo, chegamos à conclusão de que os governos nacionais não são mais capazes de atender a todas as exigências e oportunidades criadas internacionalmente. A globalização permitiu uma multiplicação significativa de interlocutores e suas respectivas relações, em que não é mais possível concentrar esse direito e exclusividade de ação nas mãos de um poder central. O desafio é encontrar modelos eficientes de articulação e coordenação entre os governos centrais e as localidades.

Por localidades compreendemos não somente os governos locais, mas também os demais atores locais como a sociedade civil organizada, da iniciativa privada ou mesmo o indivíduo. Seguindo essa visão abrangente, aprendemos que o território é o espaço ideal de pactuação dos atores. Isso significa que apesar de a atuação internacional dos governos locais ser algo distinto das relações internacionais do governo federal ou das próprias organizações privadas, há forte inter-relação da primeira com as demais. Logo, a internacionalização do local descrita aqui parte do princípio de que para superar os obstáculos estruturais do desenvolvimento é necessário um esforço conjunto de todos os atores locais, nacionais e internacionais.

As autoridades locais assumem, assim, a responsabilidade de principal liderança no grupo de interessados em atender às necessidades do território. A primeira seção deste segundo capítulo tem como objetivo numerar os diferentes participantes dessa internacionalização, assim como estabelecer preliminarmente as respectivas funções. Uma vez reconhecida a importância de articulação e coordenação entre os atores, saberemos que em grande parte dos casos haverá apenas a interação do município ou da associação municipal (consórcio, confederação e aglomerado) com um ou dois desses atores. Uma compreensão mais aprofundada a respeito da atuação internacional será observada na segunda seção, quando se ilustrará as diferentes modalidades



existentes (município com município, município com agência internacional, confederação com organizações não-governamentais (ONGs), etc.). As formas de atuação internacional dos governos locais serão apresentadas na terceira seção em quatro blocos: *i*) política; *ii*) *marketing* internacional; *iii*) promoção econômica; e *iv*) cooperação descentralizada. O conjunto de todas essas formas de relações internacionais é denominado por alguns estudiosos como paradiplomacia.³ Essa terminologia, entretanto, recebe críticas por transmitir uma noção de diplomacia paralela. Como é de intuito aqui deixar claro a separação entre internacionalização do local e política externa, se preferirá uma abordagem multifacetada como a divisão já apresentada.

Todavia, a escolha por essa abordagem, na qual se divide a relação internacional em diferentes áreas, traz certos problemas de análise. Isso porque a realidade não é uma junção de várias partes, mas sim o contínuo de fatos que estão interligados em um sistema maior. Logo, a forma de apresentação em quatro blocos é apenas uma simplificação dessas atividades que são interdependentes. Por exemplo, a participação política pode ser elemento-chave para a criação de projetos de cooperação internacional ou mesmo o início da negociação comercial. Da mesma forma, projetos de cooperação internacional podem estimular tanto a atração de investimentos para os respectivos países, como aproximar politicamente esses dois governos locais. Por sua vez, programas econômicos de turismo trazem visibilidade política e podem levar à cooperação do município em rede. Daí a particularidade integrada das relações internacionais.

Outra característica do campo das Relações internacionais a ser enfatizada é sua essência como atividade-meio e não atividade-fim. Isso significa que

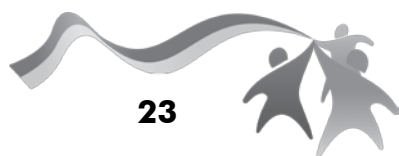
³ O termo paradiplomacia foi elaborado pelo basco Panayotis Soldatos, em 1990, para designar as atividades diplomáticas desenvolvidas entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes estados nacionais.



a internacionalização serve para desenvolver as diferentes áreas em uma organização. É comum os gestores locais recusarem a idéia 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, nota-se incoerência nesse raciocínio já que a atuação internacional surge exatamente como um instrumento para solucionar esses problemas previamente identificados. A cooperação internacional poderá, a exemplo, mobilizar recursos financeiros e técnicos para o desenvolvimento de projetos na área de educação, saúde, meio ambiente ou planejamento urbano.

Cabe aqui breve pausa para ressaltar que as percepções sobre os atores no sistema internacional são diferentes. Os governos nacionais são reconhecidos como os atores tradicionais das relações internacionais por serem dotados de soberania perante o direito internacional. Ademais, os governos locais sofrem de baixo reconhecimento de sua atuação internacional. Nesse momento, a compreensão de dois conceitos relativos à atuação dos municípios é importante para distingui-los da esfera nacional. Pedimos a liberdade do leitor para uma introdução desses dois conceitos a fim de esclarecer ao final as mencionadas diferenças.

A competitividade internacional está presente em todas as localidades do mundo, seja essa uma opção ou não do prefeito. Políticas de governos locais realizadas em outros países podem impactar os municípios brasileiros quando estas, por exemplo, refletem melhorias na qualidade de educação ou da infra-estrutura, determinando a preferência de instalação de uma multinacional em outras cidades em vez de brasileiras. Isso se estende na competitividade agrícola, na escolha do indivíduo pela cidade onde quer morar, assim como em outros assuntos. Há casos ainda em que o município apresenta grande atuação internacional graças à cultura empreendedora de



certas lideranças locais, mas não há uma estratégia política de intensificar essa projeção internacional. Nesses casos, em que não há políticas voltadas à competitividade internacional e na qual a única internacionalização se dá por indivíduos da localidade, temos o que se entende hoje por internacionalização passiva, ou seja, que acontece de modo fortuito. Todavia, este guia foca na internacionalização ativa, em que a cidade, ao contrário do apresentado, elabora um plano estratégico a partir de uma visão global e, em seguida, implementa políticas de inserção internacional a fim de ampliar sua competitividade no cenário mundial.

Já o segundo conceito está relacionado a obstáculos da inserção internacional, tais como os custos mais elevados advindos de compromissos fora do país. No entanto, é possível se internacionalizar sem sair do território municipal. Ao se preocupar com a competitividade de sua cidade, participando de cadeias produtivas voltadas à exportação ou desenvolvendo projetos a partir de experiências de outros países, se está internacionalizando a localidade de modo indireto. Há várias formas de obter informações sobre as experiências internacionais. Uma delas é a participação em eventos que abordam práticas internacionais. A Internet ou mesmo publicações impressas são outras formas de obter esse tipo de conhecimento que exigiria um técnico em cada município com domínio de outros idiomas que pudesse buscar informações para os projetos prioritários. Contratar consultores com experiência internacional pode ser uma terceira forma de ter acesso a metodologias e idéias do exterior. Estimula-se, entretanto, que, no possível, haja a oportunidade para que técnicos locais possam ter vivência no exterior, já que a experiência obtida *in loco* não é diretamente substituível por informações obtidas em outros canais de interação, em que não há um controle em sua veracidade ou nem mesmo a disponibilidade completa das informações.



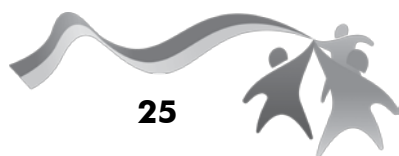
Logo, o conceito de internacionalização ativa e passiva está associado à presença ou não de políticas públicas dos governos locais, que não se aplica à realidade dos governos nacionais, uma vez que estes são tradicionalmente reconhecidos nas relações entre as nações. Em relação ao conceito de internacionalização direta e indireta, nota-se que esta permite uma concepção mais abrangente, incluindo os demais atores locais. Ou seja, empresas, ONGs ou indivíduos também podem se internacionalizar de modo direto ou indireto. Mais uma vez, essa separação não é válida para os governos nacionais.

1.1 Quem participa da internacionalização do governo local?

Na seção anterior foi apresentada a visão abrangente com que se aborda a participação dos atores na internacionalização dos governos locais. Tais atores foram classificados em oito categorias que serão descritas a seguir, com suas respectivas funções. Apesar do modo sintético em que serão caracterizados os atores, é fundamental essa apresentação para que o gestor público saiba quem são os principais aliados na internacionalização do município. Embora se verifique certa sobreposição dessas categorias, a exemplo do que acontece entre as sociedade civil, universidades e iniciativas privadas, há uma tentativa de qualificar a diferença de papéis de cada ator nessa internacionalização a partir do local.

1.1.1 Governos municipais

Os governos municipais tanto podem atuar no âmbito internacional quanto já vêm trabalhando com destaque em algumas localidades do Brasil. O lema implementado na última década pela gestão pública, “pensar globalmente, agir localmente” retrata bem o que se espera dos



gestores nos próximos quatro anos. Essa expressão representa a busca de conciliação de um pensamento amplo, em que tendências e idéias discutidas em todo o mundo são levadas em consideração pelos administradores públicos na realização de qualquer tipo de política direcionada às comunidades locais. O impacto dessas ações vai além do plano das idéias, e a utilização de recursos internacionais para executar obras ou para capacitar servidores públicos é cada vez mais freqüente. Nesse sentido, os municípios possuem posição estratégica nessa atuação por serem o Ente Público mais próximo das comunidades locais e, automaticamente, o representante mais fiel de suas demandas. Assim, os governos municipais assumem o protagonismo de trazer esses benefícios externos aos indivíduos, coordenando os esforços dos outros atores que atuam na esfera local, como a sociedade civil organizada, as universidades e o empresariado. Logo, o papel dos governos municipais é o de líder da internacionalização da localidade.

1.1.2 Associações de municípios

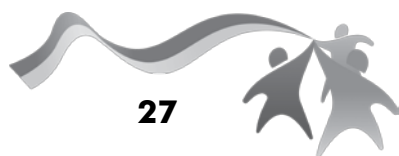
A realidade brasileira demonstra que aproximadamente 90,5% dos municípios são de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes) e 8,5%, de médio porte (entre 50 a 350 mil habitantes). Dessa constatação surgem duas premissas importantes: *i)* os municípios que supostamente mais necessitam de recursos e informação, providos pelo relacionamento internacional, são os que estão menos preparados para essa atuação; e *ii)* sem um apoio institucional catalisador das demandas dos municípios para a área internacional, dificilmente se consegue ampliar as relações internacionais em âmbito local no Brasil a um patamar desejável para apresentar resultados concretos. A existência de um corpo técnico especializado em associações de municípios poderá suprir esses dois pontos. Em primeiro lugar,



esses especialistas auxiliariam a formação de um corpo técnico na própria prefeitura e, na seqüência, acompanhariam diretamente suas atividades. Em segundo lugar, como representante de um grupo de municípios, as associações possibilitam ganhos de escalas, diminuem custos da inserção internacional e representam um canal simplificado entre as ações locais e os esforços globais diante de outros atores, como os organismos internacionais e o governo federal, por exemplo. Em terceiro lugar, as associações permitem o desenvolvimento regional mais eqüitativo e integrado, priorizando projetos comuns desses municípios. Em quarto lugar, o formato de associação permite que recursos de diferentes instâncias possam ser direcionados por meio dessas entidades aos municípios, evitando trâmites burocráticos mais complexos. As associações municipais, ainda, garantem a perenidade das ações de longo prazo, além da estabilidade a projetos de cooperação internacional. Por isso, as associações de municípios têm um papel fundamental de facilitador.

1.1.3 Sociedade civil

A participação de cidadãos é fundamental para lograr qualquer tipo de iniciativa que busque o desenvolvimento de uma comunidade. Não haveria razões para o âmbito internacional ser diferente. A sociedade civil, por meio de organizações não-governamentais, já desempenha papel relevante nas relações internacionais, sejam elas de caráter exclusivamente nacional, sejam as que, por meio de redes, conseguem estar presentes em mais de um país. Ao contrário do Poder Público, em que a função primordial é expressar o interesse geral dos indivíduos, a sociedade civil organizada geralmente defende uma causa ou um conjunto de causas (um exemplo claro seria a causa ambiental, que desperta indivíduos ativos em torno de organizações como o Greenpeace, ou os direitos humanos, com



a anistia internacional). O que ocorre, assim, é que os temas defendidos pela sociedade civil são tão diversos e abrangentes que qualquer iniciativa do gestor público pode ser facilitada e fortalecida pela interação com grupos institucionalmente formados como ONGs ou movimentos sociais minimamente articulados. O envolvimento da sociedade civil na cooperação internacional, por exemplo, garante que o conhecimento externo permaneça no local após a saída dos técnicos internacionais, mesmo com a mudança do quadro administrativo municipal. Talvez os dois argumentos mais centrais nessa discussão sejam ainda a capacidade de compartilhar as responsabilidades e as informações, além da percepção de que qualquer desenvolvimento na comunidade tem de partir de um interesse da comunidade de se desenvolver. Portanto, a sociedade civil é, de fato, quem ao final do processo garantirá a sustentabilidade das políticas implementadas a partir da ótica internacional.

1.1.4 Universidades

As universidades podem ter o papel essencialmente de fomentadoras das relações internacionais dos governos locais, oferecendo metodologia e conteúdo para esse tipo de interação. Os centros educacionais são tradicionalmente espaços abertos de debates com grande potencial de inovação. No caso específico do campo das Relações internacionais é cada vez mais freqüente a presença de um grupo qualificado de profissionais nas universidades capazes de apoiar eventuais iniciativas. Como o campo das Relações internacionais é interdisciplinar e transversal, percebemos que a comunidade acadêmica como um todo pode auxiliar no embasamento das políticas públicas. Por fim, vale destacar que há atividades comuns dessas instituições de ensino que as deixam em posição mais privilegiada para auxiliar os governos locais em suas relações internacionais. Exemplos



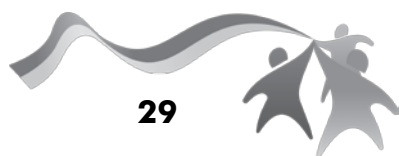
dessas atividades são: a recepção de alunos estrangeiros, o intercâmbio de professores, a própria presença dos departamentos de línguas e a tradicional troca de experiências com outros centros de estudos fora do país.

1.1.5 Iniciativa privada

A interação dos governos locais com a iniciativa privada permite uma maior inserção internacional a partir dos canais já criados pelas empresas. Estas, por sua vez, podem se beneficiar de incentivos municipais à produtividade local. Ao final, a comunidade local pode se beneficiar tanto das melhores oportunidades de emprego e renda, quanto do compromisso das empresas quanto à responsabilidade social, estimulado nessa interlocução dos dois atores locais (público e privado) com o meio internacional. Essa lógica segue ainda a tendência atual da execução de políticas por meio das chamadas parcerias público-privadas, em que os dois setores empregam esforços na prestação de serviços à população. Portanto, os governos municipais podem trabalhar a fim de trazer não só as conseqüências diretas da implantação de uma empresa multinacional em sua região, como também fazer com que o empresariado se torne um aliado das políticas públicas de melhoria da qualidade de vida para os seus cidadãos. Daí, pode-se considerar que o papel da iniciativa privada é de: *i)* interlocutor – abrindo as portas internacionais aos governos municipais quando estas já existem; *ii)* de patrocinador – quando as empresas somam seu capital aos projetos internacionais na forma de responsabilidade social; e *iii)* implementador – quando parte desse projeto internacional é realizado pelas empresas.

1.1.6 Governos estaduais

Os 5.562 municípios no Brasil são responsáveis por 15% do investimento



público, ao passo que os 27 governos estaduais concentram 25% do investimento público. Isso quer dizer que os estados formam um grupo menor com maior volume de recursos. Conseqüentemente, os estados têm maior facilidade de formar um corpo de servidores especializados em questões internacionais e, assim, captar proporcionalmente maiores quantidades de recursos. No final, esses recursos deverão ser investidos em alguns municípios e, como as responsabilidades entre os Entes Federados no Brasil não estão muito bem regulamentadas, há uma responsabilidade compartilhada que deve ser mantida na atuação internacional. Todavia, é importante lembrar que as competências, ainda que sem uma linha clara de divisão, são distintas, de modo que a atuação dos governos estaduais nunca substituirá a atuação dos governos municipais. Logo, esses dois entes devem trabalhar sempre juntos, quando isso for possível. Além disso, vale uma constatação que os estados em nosso país concentram suas atividades internacionais mais no aspecto econômico do que na promoção de políticas públicas locais por meio da cooperação internacional. O papel desse ator na internacionalização da localidade pode ser considerado de orientação (utilizando de seu corpo especializado para promover a inserção internacional dos seus municípios) e divulgação externa do potencial de toda a sua região.

1.1.7 Governo federal

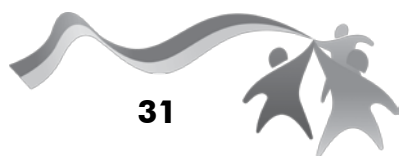
Os governos centrais, tradicionalmente, são os responsáveis pelas relações exteriores das nações. No Brasil isso não é diferente. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é responsável por defender os interesses nacionais frente aos demais estados por meio da política externa em que estão definidos diagnósticos, prioridades e princípios do país. Os municípios também devem buscar seguir a política externa de seu país em sua atuação internacional. Contudo, para que isso aconteça, é necessária maior



aproximação dos governos centrais com os governos locais nos assuntos internacionais, respeitando a autonomia dos Entes Federados. Isso significa que os governos locais devem progredir da posição de ouvinte para outra mais ativa, participando de fato da interação de seu país com as demais localidades do mundo. Portanto, o que se defende aqui é o fortalecimento do diálogo federativo a ponto de permitir ações como o apoio de gestores do governo federal à inserção internacional dos governos locais. Ao abarcar nos acordos com os demais países o direito de cooperação entre as localidades, o governo nacional estará colaborando ainda com essa inserção internacional, expressando por escrito a legitimidade dos governos locais. O esclarecimento dos processos é fundamental para trazer efetividade e transparência às relações internacionais dos governos locais.

1.1.8 Organismos internacionais

Nos últimos anos, as ações dos organismos internacionais têm gerado uma perspectiva nova às relações internacionais, incorporando novos atores que não estados nacionais, como a sociedade civil organizada e os próprios governos locais. Nesse sentido, cabe apontar que a função primordial de um organismo internacional é integrar mundialmente esforços de todos os atores em prol do desenvolvimento, da paz e da defesa da garantia aos cidadãos. É muito comum nos projetos internacionais observar a capacidade dessas agências de aglutinar em uma mesma mesa de discussão os mais diversos atores (às vezes até de tendências políticas distintas) a fim de que estes venham a trabalhar juntos. No campo prático, além de prover recursos de ordem financeira, as agências trabalham com fortalecimento de ações, por meio de intercâmbio de conhecimento técnico. Assim, elas podem facilitar a inserção internacional dos governos locais, promovendo a difusão de informação e somando vários esforços a partir da comunicação entre os atores de um mesmo país e de outros que tenham problemas



simétricos e soluções bem-sucedidas a serem compartilhadas.

Quadro 1

Papéis dos atores da internacionalização do local





Categoria de ator	Papel
Governos municipais	Liderar
Associações de municípios	Facilitar
Sociedade civil	Promotor de sustentabilidade
Universidades	Fomentar
Iniciativa privada	Patrocinar/implementar
Governo estadual	Orientar/divulgar
Governo federal	Dialogar/legitimar
Organismos internacionais	Aglutinar/financiar/comunicar

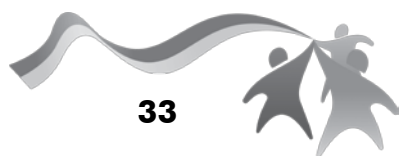
Fonte: CNM Internacional.





1.2 Quais são os tipos de relações entre os participantes?

A internacionalização ativa a partir do local pode ser representada pela combinação de quaisquer participantes anteriormente listados, desde que envolva o governo local ou as associações desses representantes. A seguir, apresentamos exemplos de formas recorrentes dessa atuação encontradas no Brasil. Utilizamos uma categorização focada na quantidade de atores envolvidos: dois atores ou multiautores. Essa simplificação será capaz de identificar ações pontuais ou até mesmo redes mais estruturadas de atores que corroboram o processo de internacionalização. Embora a atuação entre dois atores seja possível na internacionalização, é muito comum perceber a presença de outros parceiros nessas relações bilaterais.

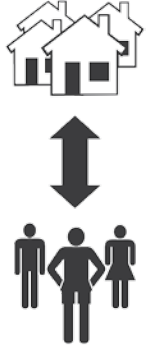


Dois atores		
Rede de atores	Descrição	Ilustrações
<p>Município</p>  <p>↕</p>  <p>Município</p>	<p>As relações entre municípios de dois países distintos, de forma direta, podem ser mais claramente percebidas pelo advento das chamadas “cidades-irmãs”.</p>	<p>São consideradas cidades-irmãs aquelas que por laços culturais, econômicos, geográficos ou simples afinidades estabelecem uma base formal para a realização de eventuais acordos e programas capazes de propiciar troca de conhecimentos em políticas públicas, desenvolvimento e outras iniciativas, voltadas ao atendimento da população. O irmanamento é um processo antigo que visa à solidariedade internacional entre dois governos locais. No Brasil são inúmeros os casos, como exemplo, citam-se os presentes entre os municípios de Santos e Nagasaki (JAP), Rio de Janeiro e Atlanta (EUA), Porto Alegre e Rosário (ARG) ou Recife e Nantes (FRA).</p>
<p>Município</p>  <p>↕</p>  <p>Universidade</p>	<p>Os governos municipais podem ter um apoio estratégico das universidades ao aproximar a academia dos processos técnicos de políticas públicas.</p>	<p>A Secretaria de Cooperação Internacional do município de Campinas apresenta dois acordos com universidades. Com a Unicamp, a Secretaria apóia a Coordenadoria de Relações Institucionais e Internacionais (Cori) da universidade. Já com o departamento de relações internacionais da Faculdade de Campinas (Facamp) foi elaborada uma parceria, denominada Projeto Espelho, em que projetos internacionais do município são levados para dentro da faculdade para serem estruturados antes de iniciar a implementação. No campo internacional, podemos notar casos como o apoio do Centro de Estudos Sociais (CES) de Portugal ao Encontro de Governos Locais Lusófonos organizado pela CNM.</p>



Dois atores		
Rede de atores	Descrição	Ilustrações
<p>Município</p>  <p>Iniciativa Privada</p> 	<p>É de interesse tanto de empresários quanto dos gestores públicos municipais trazer um ambiente competitivo em âmbito local, de forma que facilite trocas e capte recursos técnicos e financeiros.</p>	<p>As feiras internacionais são bons exemplos desse formato em que os municípios têm a possibilidade de se mostrarem como ambientes atrativos para o investimento. A Secretaria de Relações internacionais de Salvador (Secri), a exemplo, participa assiduamente da Feira Barcelona Meeting Point, promovendo o setor imobiliário da capital bahiana e apreendendo, com os mais de 250 expositores, 100 palestrantes e 2 mil participantes internacionais, as tendências desse setor.</p>
<p>Município</p>  <p>Organismo Internacional</p> 	<p>As relações internacionais entre municípios e agências internacionais ganharam forte incremento nos últimos anos. A visão de que as mudanças globais acontecem por meio de ações locais já é altamente difundida.</p>	<p>Dois exemplos são aqui destacados referentes à atuação de agências internacionais com municípios. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou em maio de 2008 um financiamento para o município de Belford Roxo no valor de 13.200.000 dólares para o setor de infra-estrutura e equipamento social em áreas urbanas carentes. Já a agência alemã de cooperação técnica (GTZ) ofereceu um recurso não reembonsável para a cidade com 30 mil habitantes de Minas Gerais, Santa Rita do Sapucaí, para a implementação de um pólo tecnológico que durante as três fases do projeto mobilizaram um recurso financeiro da ordem de US\$ 7 milhões envolvendo contrapartida das instituições locais.</p>

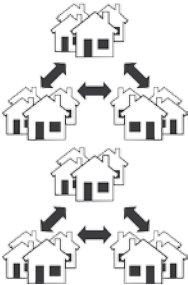
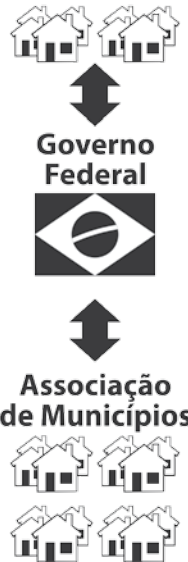


Dois atores		
Rede de atores	Descrição	Ilustrações
<p>Município</p>  <p>Sociedade Civil</p>	<p>A diversidade de temas defendidos pela sociedade civil organizada é um dos pontos forte dessa relação, havendo a possibilidade de o gestor público encontrar diferentes aliados para cada tipo de ação que se dispõe a priorizar.</p>	<p>No Brasil, a ActionAid, organização não-governamental presente em mais de 45 países, trabalha em parceria com grupos e organizações locais com vistas à superação das dificuldades e à garantia dos direitos básicos aos cidadãos, como alimentação, saúde, moradia, educação, entre outros. Por meio de organizações locais, a ActionAid vem trabalhando em municípios a exemplo de Orobó (PE) de 20 mil habitantes, onde o Projeto Comunidade Semeando o Futuro (Comsef) tem focado em desenvolvimento sustentável baseado na agroecologia e no fortalecimento das associações de agricultores locais para uma participação política efetiva junto ao governo municipal.</p>

Fonte: CNM Internacional.

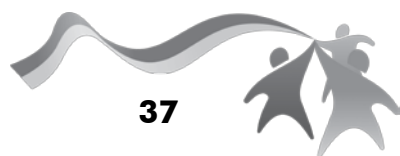
As relações entre dois atores, como demonstrado no quadro, geralmente ocorrem em ações mais pontuais, a exemplo da participação de estudantes em projetos específicos ou do apoio do órgão público a iniciativas do setor privado, como a interação em feiras internacionais. Contudo, as relações bilaterais podem representar relações mais abrangentes, a exemplo dos irmanamentos de cidades. As redes, que envolvem vários atores, entretando, são mais esperadas na atuação internacional. A capacidade de perceber convergência de interesses e somar esforços, tendo cada ator um papel específico, é pressuposto essencial para a iniciativa ganhar sustentabilidade ao final do projeto. Por isso, a CNM estimula que os municípios brasileiros busquem modelos de inserção a partir do engajamento de multiatores.

Multiatores

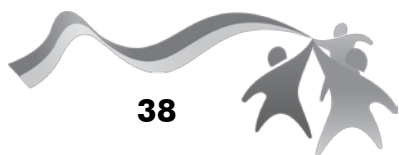
Rede de Atores	Descrição	Ilustrações
<p style="text-align: center;">Rede de Municípios</p> 	<p>As redes de municípios desenvolveram-se muito nos últimos anos, impulsionando maior dinamismo às trocas de conhecimento, às relações institucionais e aos aumentos de benefícios entre vários municípios do mundo.</p>	<p>O Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (Cideu) é uma rede que trabalha com a América-Latina na busca do desenvolvimento na área de planejamento urbano e explicita bem a noção de redes que funciona no Brasil. Recentemente, o Cideu apoiou tecnicamente o trabalho da CNM com municípios do Ceará e da Bahia na elaboração dos Planos Diretores Participativos.</p>
<p style="text-align: center;">Municípios</p>  <p style="text-align: center;">Governo Federal</p> <p style="text-align: center;">Associação de Municípios</p>	<p>Essa forma de relação presume a participação de outros atores no contato entre dois municípios. Tanto os governos federais, por meio de suas agências de cooperação, quanto as associações de municípios têm papel importante no fomento das relações internacionais em âmbito local.</p>	<p>Um exemplo a ser citado é a Assinatura de Cooperação Descentralizada no ano de 1987 entre os municípios de São Paulo e de Toronto (CAN), desenvolvido no âmbito da Federação Canadense de Municípios (FCM) e com o suporte da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional. Esse projeto abordou diversos temas, tais como planejamento urbano, sistemas de informação e mapeamento, saúde pública, parques, relações comerciais, reformas administrativas e acesso à financiamento internacional para projetos em infra-estrutura.</p>



Multiatores		
Rede de Atores	Descrição	Ilustrações
<p>Municípios</p>  <p>↕</p>  <p>Organismo Internacional</p> <p>↕</p> <p>Associação de Municípios</p> 	<p>Outros atores internacionais empregam importantes esforços em prol da função dos governos locais de gerar uma melhora na qualidade de vida de sua comunidade local. Introduzimos, nesse caso, as agências multilaterais que se caracterizam por serem constituídas por mais de um país.</p>	<p>O caso aqui específico ainda está em curso como resultado do lançamento do programa de fronteiras da CNM e consta do projeto entre os municípios de Santana do Livramento e Rivera (URU), focados na integração dos seus sistemas da gestão ambiental. O alto grau de interação entre esses municípios demonstra a necessidade de tratar de vários temas comuns, que não se limitam às fronteiras geográficas dos países, por meio de relações internacionais em âmbito local. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Art Gold, rede dentro das Nações Unidas responsável por trabalhar com governos locais, auxiliam na formulação e na implementação do projeto com recursos técnicos e financeiros.</p>
<p>Município</p>  <p>↕</p> <p>Associação de Municípios</p> 	<p>A representação de um município no cenário internacional pode ocorrer por meio da rede municipalista de associações de governos locais responsáveis por ampliar os direitos e as oportunidades destes no exercício de suas competências.</p>	<p>A rede municipalista, no caso brasileiro, parte dos 5.562 municípios, passando as 230 entidades microrregionais, alcançando as 29 entidades estaduais até chegar à Confederação Nacional de Municípios. Todavia, essa rede necessita ganhar maior inserção internacional, participando de organizações de representação legítima, como a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações Municipais (Flacma), que defende os interesses dos governos locais da América Latina e a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), organização internacional dos municípios. A CNM estimula os municípios brasileiros a associarem-se a essas instituições internacionais.</p>



Multiatores		
Rede de Atores	Descrição	Ilustrações
<p>Associação de Municípios</p> 	<p>As associações de municípios, como representantes legítimas do interesse dos governos locais de seus países, têm relações entre si a fim de buscar maximizar os benefícios decorrentes das interações, com o mínimo de custo para os governos municipais.</p>	<p>Um bom exemplo são as relações entre a Confederação Nacional de Municípios e o Cites Unies France (CUF) que é a associação de governos locais da França. No ano passado, a associação francesa organizou o 1º Fórum de Governos Locais da União Européia, América Latina e Caribe. No Brasil, a Confederação pôde auxiliar nos trabalhos dos documentos e na mobilização dos atores nacionais. A parceria entre as associações ainda continua rendendo frutos e já iniciam trabalhos para 2009, com a comemoração do ano da França no Brasil em que se espera um incremento das ações locais nas relações entre os dois países.</p>
<p>Município</p> 	<p>O grande desafio das relações internacionais é fazer com que os temas discutidos em âmbito mundial cheguem ao âmbito local. As associações servem como elo entre esses dois âmbitos, facilitando a comunicação e auxiliando tecnicamente essa relação.</p>	<p>Pode-se citar aqui a realização, em 2007, do Curso da Agenda Digital Local, com a participação de trinta municípios brasileiros e levado a cabo conjuntamente pela CNM, Centro Internacional de Formação de Autoridades Locais de Bilbao (Cifal/ Bilbao) e o Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (Unitar). O curso capacitou gestores municipais sobre a necessidade de se empregar no serviço público um gerenciamento baseado na informática e na tecnologia.</p>



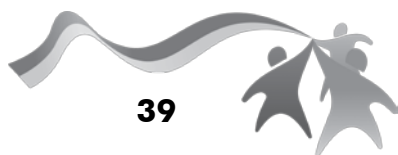
1.3 Como se relacionam os participantes?

No início deste segundo capítulo, pudemos analisar quem são os atores participantes da internacionalização ativa a partir do local e quais são as formas de esses atores se relacionarem. O objetivo da presente seção é apresentar uma sistematização sobre essas relações, explicitando o modo como elas acontecem, ou seja, quais são as vias de internacionalização. Essas vias podem ser classificadas em quatro grandes blocos como poderá ser observado a seguir.

1.3.1 Política internacional

O Estado brasileiro, quando comparado a outros modelos de federalismo no mundo, é considerado como um caso atípico. Isso porque os Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são todos autônomos nos termos da Constituição Federal, compondo a República Federativa do Brasil – único titular de soberania, ou seja, reconhecida pelo direito internacional. Sendo assim, em termos constitucionais, os prefeitos brasileiros são dotados de peso político maior que em outras partes do mundo.

Esse peso acaba sendo ainda maior quando se verifica que desde 1988 pouco se avançou na regulamentação das respectivas responsabilidades no do Pacto Federativo e que freqüentemente a população chega até o prefeito para exigir sua participação nas mais diversas áreas, como: saúde, educação, meio ambiente, infra-estrutura, geração de emprego e renda. A partir de uma visão integrada sobre os problemas e o reconhecimento de que grande parte da solução se encontra na localidade, pode-se compreender o porquê das autoridades locais assumirem certas responsabilidades que não estão expressas na Constituição. Um caso claro é o tema da segurança em que



há outras dimensões diretamente associadas, como a iluminação pública ou mesmo o planejamento urbano. Assim, com apenas 15% da arrecadação nacional, os municípios têm de atuar em quase todas as áreas. Esse desafio brasileiro é muito bem identificado pelos prefeitos.

O que talvez fuja do conhecimento de alguns atores políticos é que, muitas vezes, decisões em temas de competência municipal são tomadas no âmbito internacional sem que as autoridades locais possam nem sequer elaborar recomendações. Ademais, embora esteja claro na Constituição que os prefeitos não são competentes para elaborar política externa, há inúmeros temas de interesse local em que os gestores locais têm por obrigação buscar melhorias. Caso seja o meio internacional a forma de alcançá-los, os municípios têm o direito de atuar internacionalmente. É nesse sentido que as localidades do mundo são cada vez mais convocadas a participar de instâncias internacionais de representação política, ora por interesse dos governos nacionais e organismos internacionais, ora por demanda dos governos locais. Entre os vários exemplos de instâncias internacionais podemos citar: o Comitê Sugestivo Oficial de Autoridades Locais dentro das Nações Unidas (Unacla) e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) em que os municípios têm assento.

A atuação dos municípios na política internacional pode ocorrer de várias formas. Abaixo, encontram-se algumas ilustrações associadas aos respectivos interesses que podem estimular tais iniciativas. Embora a atuação no campo político possa acontecer de modo independente do governo federal, reforça-se aqui a importância de se levar em consideração a política externa brasileira e, quando possível, buscar convergências das ações entre os Entes Federados.

1.3.1.1 Representação da política local

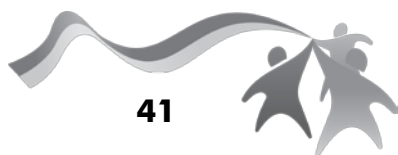
Os municípios em todo o mundo têm marcado presença em inúmeros fóruns internacionais. Com a maior legitimidade criada a partir do reconhecimento oficial por várias resoluções das Nações Unidas, as autoridades locais têm consolidado cada vez mais mecanismos de representação política diante das discussões da agenda internacional, tais como mudança climática, metas do milênio ou mesmo segurança e paz. A unificação do movimento mundial dos governos locais na organização da CGLU é um exemplo do fortalecimento de representação territorial. Em âmbito regional, outros fóruns importantes têm recentemente se estruturado, como é o caso do já citado Foro Consultivo do Mercosul (FCCR). Os espaços internacionais de atuação política não se restringem, entretanto, a simples questão de representação. Mais importante do que isso é a possibilidade de convergir esforços de diferentes localidades em prioridades comuns. Ou seja, para um município, essa é a chance de a partir do local atrair novos parceiros que possam contribuir com sua realidade.

Quadro 2

Foro Consultivo do Mercosul (FCCR)

O FCCR foi instalado em janeiro de 2007 como um espaço de participação direta dos governos subnacionais na estrutura institucional do Mercosul para fortalecer a integração regional. Participam desse Foro dez representantes do governo municipal brasileiro com uma estrutura de três comitês temáticos: integração fronteiriça, integração produtiva e cidadania regional. A CNM, além de ter assento permanente no Foro, atualmente é coordenadora alterna do comitê de fronteira.

Fonte: CNM Internacional.



3.1.2 Desenvolvimento das políticas públicas locais

No idioma inglês, o termo política é dividido em duas terminologias: *politics* para designar a articulação política e *policy* para tratar da execução de políticas públicas. Logo, outro benefício importante provindo dessa atuação internacional, além da representação política, é a capacidade de aprimorar e reduzir os custos dos projetos municipais a partir de experiências já consolidadas ou em implementação em outras regiões do mundo.⁴ Nessa perspectiva da comunidade local é natural que os problemas prioritários a serem enfrentados sejam os relacionados com seu cotidiano no espaço urbano. Por isso, há uma necessidade de ampliar o intercâmbio de políticas públicas entre os gestores locais. Vale ressaltar que as diferenças geográficas, sociais, econômicas e culturais são desafios a serem considerados nesse momento, mas, ao mesmo tempo, tornam-se estimuladores da inovação.

Quadro 3

Conferência Mundial de Mobilidade Urbana

A cidade de Stuttgart, na Alemanha, preside um comitê temático na CGLU que entre suas atividades está a realização da Conferência Mundial de Mobilidade Urbana. Durante três dias, os gestores locais têm a oportunidade de conhecer experiências relacionadas à acessibilidade e aos meios alternativos de transporte público, seguindo a preocupação mundial sobre mudanças climáticas, já que $\frac{1}{4}$ de todo o gás carbônico provém da combustão de automóveis. No ano de 2007, prefeitos brasileiros acompanhados de seus assessores participaram dessa discussão internacional com a CNM.

Fonte: CNM Internacional.

4 Esse tipo de intercâmbio de experiência configura o que apresentaremos mais à frente como cooperação técnica.



3.1.3 Valorização de uma identidade

Muitas localidades utilizam politicamente o meio internacional como forma de valorizar uma identidade própria ou mesmo uma característica semelhante em vários países. Há casos que esse movimento está relacionado com interesses históricos de separatismo como a região basca dentro da Espanha e a província de Montreal no Canadá. Todavia, o mais comum ultimamente é utilizar dessas características particulares como forma de atração de investimentos. Já no caso de municípios que apresentam certas semelhanças, sejam elas de caráter étnico-cultural (idioma), político (países federados), socioeconômico (grupos desfavorecidos) ou geográfico (municípios de fronteira), há uma aproximação política a fim de desenvolver atividades conjuntas.

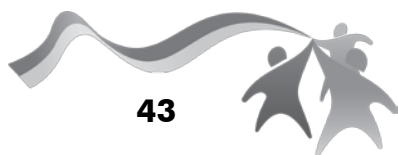
Quadro 4

Fórum de Autoridades de Países de Língua Portuguesa

Este recém-criado Fórum busca promover as diversas iniciativas de associações, municípios e membros da sociedade civil, realizado entre os oito países de língua portuguesa como forma de disseminar a identidade da língua portuguesa e os demais laços culturais existentes, além de defender a presença desse idioma nas conferências internacionais. Isso permitirá a participação de maior número de cidadãos de língua portuguesa nessas conferências. Os chefes de Estados desses países aprovaram em Portugal, nos dias 24 e 25 de julho, a criação desse Fórum na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) a partir da demanda consolidada na Marcha a Brasília em 2008.

1.3.2 *Marketing urbano*

Seria possível elaborar políticas públicas capazes de proporcionar visibilidade internacional à cidade? Essa é a pergunta que esta nova seção espera responder. Atualmente, um dos instrumentos mais inovadores para a gestão



local das cidades é a projeção internacional. A origem desse instrumento é marcada pela influência da gestão privada na administração pública. A fim de ampliar a competitividade e a eficiência da gestão territorial, o *marketing*, característico do setor privado, passou a fazer parte de ações governamentais. É nesse sentido que surge o “*marketing* urbano” com uma série de estratégias capazes de contribuir para a construção de projetos políticos e para o desenvolvimento econômico das cidades.

O *marketing* urbano é uma estratégia de desenvolvimento da cidade que tem como objetivo:⁵

- Promover as características e os serviços da cidade desde o ponto de vista dos residentes, visitantes e investidores.
- Articular a oferta de incentivos que aumente o atrativo da cidade para os atuais e futuros usuários.
- Assegurar o rápido e eficiente acesso da cidade aos mercados internacionais.
- Transmitir ao público a imagem e as vantagens comparativas da cidade.

O *marketing* urbano contribui, portanto, para a atração de novos atores para a cidade (moradores, empresários e investidores) ou mesmo para a criação de um sentimento de orgulho entre aqueles que já a usufruem. Esse tipo de valorização do município, quando bem executado, pode melhorar inclusive a qualidade de vida de modo indireto, uma vez que trabalha positivamente com o imaginário dos cidadãos.

Dentre as diversas estratégias do *marketing* urbano, dar-se-á destaque à promoção da marca da cidade, à ampliação da visibilidade por meio da realização

5 Retirado do Manual de Internacionalização do Observatório da Cooperação Descentralizada.



de grandes eventos ou à participação de prêmios internacionais.

1.3.2.1 Promoção internacional da marca da cidade

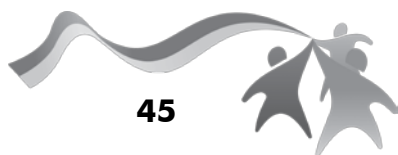
A busca por uma marca mundialmente reconhecida passa, por um lado, pela construção e pelo reforço de uma identificação profunda dos cidadãos com sua cidade, suas organizações, seus produtos e serviços gerados e, por outro lado, faz com que essa identidade possa ser reconhecida por terceiros. A origem dessa identidade são as mais variadas possíveis. Há cidades que utilizam da tradição de certas datas festivas para se promover, como é o carnaval para Salvador, enquanto outras cidades utilizam de sua experiência em políticas sociais, como é o orçamento participativo para Porto Alegre e o meio ambiente para Curitiba. Mitos, atributos naturais ou físicos, fatos históricos, concentração de determinado produto na região são todos os elementos que podem contribuir para uma marca da cidade.

Quadro 5

Marketing urbano internacional: município de Córdoba (Argentina)

O caso ilustrado no manual de Eugene Zapata (2007) constitui uma experiência pioneira na América Latina que merece ser replicada aqui. O Plano de City Marketing de Córdoba iniciou-se com um diagnóstico dos quatro principais elementos de *marketing* da cidade: *i)* a imagem (fundamentalmente universitária e industrial); *ii)* a infra-estrutura (tecnológica e educativa de qualidade); *iii)* os atrativos turísticos (patrimônio cultural e universitário); e *iv)* os cidadãos (capacidade empreendedora). O Plano define como objetivo prioritário o fortalecimento da imagem de Córdoba como cidade de conhecimento do Mercosul e elabora um catálogo de ações concretas para a projeção internacional.

Fonte: CNM Internacional.



1.3.2.2 Promoção de eventos internacionais

O sucesso de um evento internacional – mensurado pelo número, pela qualidade dos participantes, pela relevância do conteúdo discutido e pela boa recepção dos visitantes – é uma via eficaz para dar visibilidade à cidade. Inúmeros documentos internacionais carregam o nome da localidade onde estes foram assinados, contribuindo para a projeção da cidade mundialmente. A Rio 92, por exemplo, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano que ficou marcada por reunir o maior número de chefes de Estado com a presença de cerca de 117 governantes de países, além de mais de 20 mil participantes. Os presentes nesses eventos internacionais, além de consumirem produtos e serviços da cidade, favorecendo o desenvolvimento econômico local, divulgam externamente suas impressões e iniciam uma relação de credibilidade por terem aumentado o conhecimento sobre esse território. Os temas para a realização de eventos internacionais, embora sejam diversos, devem levar em conta a identidade que a cidade quer transmitir. Por isso, antes de iniciar o planejamento estratégico, é necessário verificar se a cidade está preparada para receber visitantes internacionais.



Quadro 6

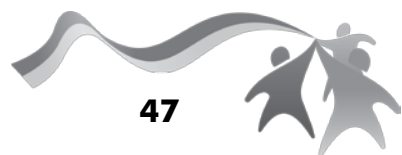
Porto Alegre (RS) & Belo Horizonte (MG)

Essas duas cidades brasileiras têm se especializado no turismo de grandes eventos de negócios. Porto Alegre tem dedicado esforço à questão da governança participativa com a realização do Fórum Social Mundial e, recentemente, da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento das Cidades. Já Belo Horizonte tem realizado encontros de caráter mais político como o 2º Encontro da Cooperação Internacional Descentralizada e Federativa Brasil–França. Os benefícios dessa estratégia podem ser verificados de modo indireto na indicação de Porto Alegre ao prêmio de melhor prefeito do mundo da organização City Mayors como único representante brasileiro ou nas diversas iniciativas internacionais coordenadas atualmente por Belo Horizonte.

Fonte: CNM Internacional.

1.3.2.3 Premiações internacionais

Outra forma de ganhar visibilidade nacional e internacional pode ser pela obtenção por meio do município de um certificado ou prêmio de grande reconhecimento. Existem vários tipos de prêmios e certificados que mensuram a qualidade do trabalho dos governos locais em uma infinidade de temas. Todavia, há certas críticas ao caráter por vezes muito específico dessas premiações que acabam valorizando governos locais que não apresentam um equilíbrio adequado na gestão. Mesmo assim, é importante reconhecer a capacidade desses prêmios de projetar a cidade. Entre os prêmios internacionais destaca-se o Prêmio Ibero-Americano de Cidades Digitais, o Prêmio das Nações Unidas de Serviços Públicos e o Prêmio Dubai de Melhores Práticas.



Quadro 7
Gramado ISO 9001:2000

A prefeitura de Gramado na Serra do Rio Grande do Sul conquistou a certificação ISO 9001:2000 relacionada ao combate e à corrupção. A ISO é uma série de normas internacionais que fornece um conjunto de requisitos que, uma vez alcançada, dá credibilidade à organização quanto à sua capacidade de atender às necessidades e às expectativas de seus clientes em conformidade com a lei. Para conseguir esse certificado, toda a parte financeira da prefeitura foi disponibilizada aos servidores.

Fonte: CNM Internacional.

A fim de que se tenha conhecimento de outras estratégias de *marketing*, apresenta-se a seguir uma série de atividades que podem ser desenvolvidas pelos municípios.

Quadro 8
Instrumentos de *marketing* urbano

Distribuição da imagem da localidade

1. Reconhecimento por um prêmio internacional.
2. Promoção de eventos internacionais.
3. Lançar uma rede internacional de cidades.
4. Instalar conexões aéreas diretas.
5. Formar uma rede de especialistas internacionais.
6. Exposição internacional itinerante.
7. Transformar em patrimônio histórico.
8. Consolidar e divulgar a identidade territorial.
9. Sedar o escritório de uma agência internacional.
10. Ampliar as publicações científicas internacionais relacionadas à cidade.
11. Cadastrar localidades do município em catálogos internacionais para a produção de filmes.



Comunicar

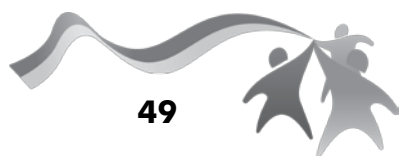
1. Programa de visitas de delegações à cidade.
2. Publicidade em revistas de alta circulação.
3. Página web em outros idiomas divulgando os potenciais da cidade.
4. Distribuição de folheto/CD-ROM.
5. Boletim informativo periódico.

Fonte: Adaptado do Manual práctico para internacionalizar la ciudad.

1.3.3 Promoção econômica

Entre os Entes Federados, a União é vista como o de maior capacidade de criar condições favoráveis ao crescimento econômico do país. Por meio de instrumentos da política macroeconômica (como as taxas de juros e as taxas cambiais), orientados a partir do contexto internacional, os governos nacionais eram os grandes responsáveis por definir a atratividade para investimentos e comércio exterior do país. Os estados, em seguida, começaram a observar as suas capacidades de estimular as potencialidades regionais por meio de instrumentos como incentivos fiscais. Assim, as políticas de geração de emprego e renda foram por longo período concebidas por mudanças na política econômica nacional e por promoções estaduais das potencialidades da região.

Os altos índices de desemprego, entretanto, fizeram com que as discussões econômicas se aproximassem cada vez mais das autoridades locais. Aos poucos foi se percebendo que uma série de políticas locais determinava diretamente a geração de emprego e renda. Na infra-estrutura, os governos municipais eram capazes de elaborar um ordenamento territorial favorável ao escoamento da produção, à construção de parques tecnológicos com disponibilidade de energia, água e sistema de transporte. No planejamento



urbano, políticas de revitalização da cidade tornaram as cidades mais atraí-
tivas para o turismo. Quanto ao aspecto educacional, o aparecimento de
cursos técnicos e o maior investimento no setor também foram percebidos
nas estatísticas de emprego e renda. O novo desafio é como utilizar das
relações internacionais para promover a geração de riquezas e criação de
novos postos de trabalho na localidade.

As estratégias para a promoção econômica internacional são geralmente
direcionadas, por um lado, para a atração de Investimentos Externos Di-
retos (IED) e de turistas e, por outro, para a promoção externa de setores
estratégicos locais e as exportações. A análise desses três eixos principais
– turismo, comércio e atração de investimentos – serão aprofundados a
seguir com exemplos práticos.

1.3.3.1 Promoção turística

O turismo é o setor econômico que mais cresce atualmente. A cada dez
trabalhadores do mundo, pelo menos um está empregado no setor do turis-
mo. Fontes do World Travel & Tourism Council estimaram que em 2006
a indústria do turismo tivesse uma participação de 3,6% no PIB mundial,
representando US\$ 1.75 trilhões. É a partir dessa realidade que muitos países
estão investindo cada vez mais no turismo internacional, apresentando ao
mundo suas vantagens comparativas como clima, geografia, diversidade
ambiental, espaços de lazer, gastronomia, história, centros de negócios.

Portugal é hoje uma excelente ilustração de um país que vende o sol à Euro-
pa. Quando comparado a outros países do continente, Portugal demonstra-se
um país de clima quente capaz de atrair, no verão, o turismo litorâneo e,
no inverno, os turistas interessados em festivais de gastronomia e demais



eventos culturais. O Brasil é o país da América Latina que mais recebe turista (30%) e, segundo o Conselho Mundial de Viagem e Turismo (World Travel Tourism Council — WTTC), é o que mais cresce no mundo alcançando a 14^a colocação no *ranking* da economia do turismo no mundo. Todavia, há muito ainda a aprender com experiências de outros países como Portugal e, sobretudo, a África do Sul, o México, os Emirados Árabes — países em desenvolvimento que têm se destacado no turismo internacional.

Ao observar o contexto interno desses países, é possível compreender que políticas locais podem estimular ainda mais a atração de turismo internacional. No caso da África do Sul, o idioma inglês é um aspecto muito relevante que cria grande vantagem comparativa quando comparado ao Brasil. Para suprir essa diferença de idioma, é importante que haja políticas que incentivem a criação de centros especializados na recepção de turistas internacionais. Esses centros teriam a função de capacitar profissionais do ramo hoteleiro, de restaurantes e motoristas de táxi para que estes possam se comunicar em outros idiomas e até terem maior conhecimento sobre a cultura de outros países a fim de melhor atender os turistas estrangeiros. A análise do México, ou mesmo de países da África, como Marrocos, demonstra como o fluxo de turismo está diretamente associado com a localização regional. Assim, nota-se que grande parte dos turistas internacionais viaja para países localizados nas proximidades. Daí, a importância de investir em operadoras de turismo nos países da América Latina, sobretudo Argentina e Chile. O caso dos Emirados Árabes demonstra a necessidade de melhorar o acesso, ou seja, ampliar a malha aérea, modernizar os aeroportos internacionais e suas vias de acesso terrestre.

No setor de turismo, a área que mais cresce no país é o turismo ecológico e de aventura. O Brasil deve aproveitar as riquezas naturais e o apelo ambiental



externo para investir nesse tipo de turismo sustentável. Outra tendência do turismo é o crescimento do público estudantil que tem criado a cultura de utilizar as férias para visitar diferentes países. Por fim, é necessário que a cidade defina o perfil de turistas que deseja atrair, podendo variar de acordo com as diferentes estações do ano, e comece a direcionar políticas públicas de apoio aos setores estratégicos, como o de cultura, entretenimento e negócios.

Quadro 9

Casos de São Paulo (SP) e Foz do Iguaçu (PR)

A cidade de São Paulo realizou uma campanha de promoção internacional para ampliar a permanência do turista de negócios e os eventos na cidade. A escolha da rede de televisão CNN demonstra o foco nos mercados norte e sul-americanos. Com o *slogan* "São Paulo, Todas as Cidades do Mundo", o vídeo pretende ressaltar a diversidade cultural da cidade que reúne mais de setenta nacionalidades, demonstrando outras potencialidades que vão além do local de encontro para negócios. Já Foz do Iguaçu adotou a estratégia de participação em feiras internacionais de turismo com a Campanha "Foz do Iguaçu Destino do Mundo". A expectativa é que no ano de 2008 o município venha a participar de mais de 18 feiras internacionais com a meta de aumentar em 10% o número de turistas recebidos. Para as feiras, como a Bolsa Internacional de Turismo, realizada em Milão, e a Vitriini Turística, em Bogotá, foram levados materiais de divulgação como cartazes, revistas, guias de bolso.

Fonte: CNM Internacional.

1.3.3.2 Comércio exterior

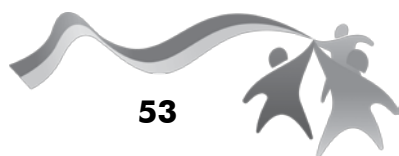
O comércio exterior abrange a transação de mercadorias e serviços no mundo. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), o primeiro semestre de 2008 atingiu valores recordes totalizando uma cifra de 90,6 bilhões de dólares de exportação (produtos enviados



para fora do país) e de 79,3 bilhões de dólares de importações (produtos externos consumidos no país), demonstrando o crescimento dessa atuação no país. No entanto, a participação dos governos locais nesse resultado ainda é ínfima. Poucos são os municípios que apresentam políticas direcionadas ao incremento dessa atividade em sua localidade. De todas as vias de atuação, o comércio exterior talvez seja a atividade mais importante a ser priorizada, já que segue a tendência dos grandes fluxos internacionais.

A promoção comercial realizada pelos governos locais se dá por meio de ações de apoio às exportações das empresas locais, em particular as pequenas e médias. Como em toda política pública, é recomendável que o governo local desenvolva um plano estratégico de promoção comercial, com objetivos e metas concretas. O diagnóstico desse plano pode ser feito a partir da análise das cadeias produtivas regionais, levantando os produtos com potencial de exportação de cada localidade. Um município pequeno que não apresenta indústrias exportadoras, por exemplo, pode se especializar no fornecimento de insumos a outras empresas da região, entrando assim na cadeia produtiva de exportação. Esse é um bom exemplo de internacionalização indireta em que o município não necessita manter relações diretamente com parceiros externos para atuar no cenário internacional.

Vale lembrar que o comércio não se caracteriza apenas por mercadorias. Há serviços que também podem ser comercializados internacionalmente. Assim, enquanto serviços como transporte requerem uma proximidade física do provedor diante do cliente, outros, como os de comunicação, informática, seguro, financeiro, ou mesmo construção e serviços de governo, não dependem da área geográfica, podendo ser realizados em qualquer localidade do mundo. Um exemplo interessante destacado mais neste texto é o da cidade de Uberlândia que investiu na tercerização de serviços de



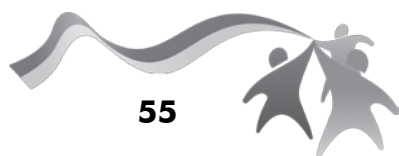
atendimento ao cliente. Só em 2003, a empresa responsável fechou o ano com R\$ 71 milhões e desde então mais de 5 mil atendentes bilíngües foram selecionados e treinados.

As novas condições mundiais para se buscar maior competitividade territorial estão relacionadas às melhoria das condições de produção, à intensificação dos movimentos internacionais de investimento estrangeiro direto, à nova fase de estruturação das cadeias produtivas no mundo e às novas formas de parcerias que incluem o governo local. Destacam-se, aqui, cinco áreas em que a atuação do município seria interessante. A primeira aponta para a preocupação com a formação profissional em que cursos de capacitação poderiam ser destinados aos empresários locais, além da criação de centros de informações e assistência técnica, voltada à internacionalização de setores produtivos. A segunda área de atuação é o apoio à exportação por meio de insenção fiscal para as empresas exportadoras ou mesmo linhas de financiamento obtidas com organizações como BNDES, Banco do Brasil, Bird e BID. A terceira área é a estruturação de sistemas produtivos integrados, além de uma política industrial e tecnológica. A quarta área de atuação é a promoção externa das potencialidades regionais. Tanto os centros de promoção à exportação, quanto a instalação de representações comerciais internacionais são formas de disseminar as vantagens competitivas da região ao mercado externo. Nesse sentido, a participação dos gestores locais em missões de promoção econômica junto a empresários é tão importante como a capacidade de poder receber esse tipo de público em sua cidade. Uma estratégia de visibilidade, como já apresentado, exige bom conhecimento de outros idiomas, seja na divulgação ou na negociação. Um exemplo interessante que muitas cidades já têm adotado é a construção de *sites* em vários idiomas, apresentando os potenciais e os principais parceiros.



A última área a ser apresentada é a formação de redes de parceiros estratégicos. No Brasil, organizações, como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), podem ser excelentes parceiros para promover a internacionalização das empresas locais. Além disso, é importante que os governos locais se aproximem dos órgãos estaduais e federais encarregados pela promoção exterior. No governo federal, a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic) são as principais fontes de informação. As federações de indústrias e as câmaras de comércio nacionais e estrangeiras são outros possíveis parceiros dessa atividade. Por fim, departamentos de representação comercial do Brasil no exterior podem ser canais importantes para alcançar muitos países priorizados.

A respeito das fontes de pesquisa, é importante destacar que o portal do Mdic apresenta os dados de comércio exterior consolidados por município em que se pode encontrar informações do tipo: principais países e blocos econômicos de destino, série mensal dos últimos anos, setores de contas nacionais de exportação, entre outros. Esses dados permitem uma análise sobre a internacionalização dos municípios no comércio exterior. São Paulo, como é de se esperar, aparece como o município de maior fluxo comercial, sendo o primeiro lugar em exportação (R\$ 4.097.791.856), importação (R\$ 5.122.080.829) e valor de comércio corrente (R\$ 9.219.872.685). Todavia, o maior saldo positivo da balança comercial é a cidade de Macaé (RJ) com uma exportação no valor de R\$ 1.994.979.994 e importação de R\$ 211.813.810, indicando o impacto da bacia petrolífera. Municípios mineiros como Itabira (10º no *ranking* de exportação) e Ouro Preto (17º no *ranking*) chamam atenção também pela riqueza de minério da região. Destaque-se ainda a exportação dos municípios portuários, entre eles, Paranaguá (5º), Santos (7º), Itajaí (9º), Vitória(11º), Camaçari (18º).



Quadro 10

Casos de Guarujá, Santos, Cubatão (SP) e Uberlândia (MG)

As cidades paulistas já apontadas dividiram um estande na Feira Intermodal South America sobre Comércio Exterior, Logística e Transportes, realizada em São Paulo. Entre os diversos projetos relativos ao segmento, Guarujá deu destaque ao Aeroporto Civil Metropolitano com o objetivo de estreitar o relacionamento com empresas do setor e buscar apoio e investimento para a instalação do projeto. O caso de Uberlândia chama atenção por ser um comércio de serviços de alta tecnologia a partir do centro de atendimento a clientes (*contact center*) de outros países. A prioridade nesse momento está em países de língua inglesa, como Estados Unidos e Reino Unido.

Inaugurada em 1998, a empresa ACS já conta com mais de 3 mil posições de atendimento e opera 24 horas por dia, durante todos os dias da semana. A participação da prefeitura de Uberlândia, nesse sentido, foi na isenção fiscal de dez anos para a empresa se instalar na cidade.

Fonte: CNM Internacional.

1.3.3.3 Atração de Investimentos Externos Diretos

Os Investimentos Externos Diretos (IED) acontecem quando um investidor de determinado país aporta capital, seja na compra de uma empresa ou parte dela, com a expectativa de retorno a partir da operacionalização de suas atividades. Os benefícios para a cidade em receber esse tipo de investimento são variados. Primeiramente, o IED contribui para o aperfeiçoamento de práticas de governança corporativa,⁶ com a introdução de novas tecnologias e posterior disseminação para outros setores, elevando

⁶ Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, o termo refere-se ao "sistema que assegura aos sócios proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre a propriedade e gestão se dá por meio do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A boa governança corporativa garante equidade aos sócios, transparência e responsabilidade pelos resultados (accountability)". Sistematização retirada do Manual do Observatório da Cooperação Descentralizada.



os níveis de eficiência. A comunidade local passa, assim, a ter acesso a uma série de experiências internacionais que ficam armazenadas no território, estimulando a modernização de outras empresas na cidade. A experiência dessas empresas estrangeiras apresenta vantagens comparativas típicas do conhecimento do mercado internacional, no tamanho, na eficiência dos canais de distribuição e na habilidade de responder rapidamente às mudanças de padrões no mercado mundial (GREGORY; OLIVEIRA, 2005). Vale ressaltar o potencial do IED que incrementa o comércio exterior, incluindo outras empresas da cidade pertencentes a mesma cadeia produtiva.

Seria normal esperar o questionamento dos gestores locais nesse momento sobre qual é sua capacidade de contribuir quanto ao tema. Algo que parece ser altamente influenciado por macropolíticas econômicas federais ou mesmo competências do governo estadual. O fato é que há muitas atividades correlacionadas com os governos locais que impactam diretamente a atração de investimento externo direto. Gregory e Oliveira (2005) apresentam, nesse sentido, os 14 obstáculos para a realização de negócios do maior para o menor segundo a pesquisa da organização World Economic Forum, de 2003.

Quadro 11

Fatores que impactam o IED

1. Acesso a financiamento.
2. Legislação tributária.
3. Taxas elevadas.
4. Burocracia ineficiente.
5. Corrupção.
6. Legislação trabalhista restritiva.
7. Violência e crimes.
8. Força de trabalho não capacitada.
9. Infra-estrutura inadequada.
10. Falta de ética.
11. Instabilidade política.
12. Inflação.
13. Regulamentação excessiva ao capital estrangeiro.
14. Governos instáveis.

Fonte: CNM Internacional.

Entre os fatores anteriormente listados, excetuando-se os relacionados com inflação e parte da legislação, todos os demais são de responsabilidade direta do município. Mesmo no âmbito das legislações, em que há um emaranhado de leis que se sobrepõem nos três níveis de administração pública, é preciso haver uma atuação do governo municipal. Assim, os gestores locais podem atuar em várias áreas para melhorar a atração de IED na localidade.

O ambiente de negócios é uma dessas áreas que está relacionada com as regras e com o tempo gasto em processos burocráticos. O gestor pode facilitar, assim, a abertura e o encerramento de empresas – como oferecer maior agilidade na concessão de licenças por repartições públicas e fundir os requerimentos para obtenção de licenças ambientais, de instalação, etc. Outra atividade simples é a criação de um *site* ou um centro de informação,



com apresentação em outros idiomas, de programas e instrumentos de apoio à realização de investimentos. A profissionalização e a modernização da gestão constituem-se, assim, como ponto fundamental para melhorar a atratividade do município.

Outras duas áreas relevantes nesse assunto são infra-estrutura e planejamento urbano. Uma das estratégias utilizadas por municípios como Diadema (SP) é aproveitar espaços urbanos desvalorizados para a construção de pólos industriais e tecnológicos. Para que essa valorização aconteça, vários fatores devem ser analisados como a disponibilidade de água, energia, vias rápidas de escoamento da produção, acesso à Internet, facilidade de acesso dos trabalhadores. Contudo, geralmente o município não apresenta verbas para um investimento adequado, sendo necessária uma articulação com os governos estaduais e o governo federal, ou até Programas de Parceria Público-Privada (PPP).

Os 14 obstáculos apresentados demonstram, contudo, que a atuação mais importante do governo local está relacionada à boa governança. O combate à corrupção, por exemplo, pode ser solucionado por meio de mecanismos de transparência das contas públicas. A participação da comunidade nas tomadas de decisão, assim como os canais abertos de diálogo com o setor empresarial, são outros indicadores importantes da estabilidade política.

O Brasil é hoje modelo em participação social – o que lhe confere maior credibilidade no ambiente externo. Todavia, há muitas experiências bem-sucedidas no campo de ambiente de negócios ou mesmo de planejamento urbano que devem ser buscadas externamente a fim de ampliar a competitividade do nosso país.

Quadro 12
Caso de Curitiba

A prefeitura de Curitiba criou em 2007 a Agência Curitiba de Desenvolvimento com a missão de fomentar as atividades econômicas do município. Um capital inicial de R\$ 1,5 milhão foi investido, e o município detém 51% das ações com direito a voto. Isso demonstra que a agência conta com o apoio de várias organizações como é o caso de universidades nacionais e de outros países, atraindo e apoiando os investimentos na cidade. Entre as responsabilidades assumidas estão: *i)* o planejamento estratégico da cidade; *ii)* a atração de investimentos; *iii)* o incentivo ao empreendedorismo; *iv)* a qualificação profissional; *v)* o desenvolvimento tecnológico; e *vi)* a assessoria de empresários instalados ou não na cidade, oferecendo informações técnicas e socioeconômicas.

Fonte: CNM Internacional.

1.3.4 Cooperação descentralizada

Entenda o conceito

A noção que se tem hoje sobre a cooperação internacional nasce no Pós-Segunda Guerra Mundial quando países, como os Estados Unidos, apoiaram a reconstrução de outras sociedades abaladas pelo conflito. Essa ajuda, atualmente, é entendida como cooperação oficial, uma vez que abrange a relação entre Estados nacionais regulada por tratados internacionais. Se antes era recorrente imaginar que esses eram os únicos integrantes das relações internacionais, com o avanço da globalização, pode-se observar o aparecimento de novos atores de relevância no cenário mundial – entre eles, encontram-se as empresas transnacionais, as redes de organizações não-governamentais, os movimentos sociais. Imediatamente, esses novos atores demonstraram seus interesses pela cooperação internacional, dando início a atividades que, na maioria das vezes, não passam pelo conhecimento dos



governos nacionais. A fim de abarcar essa nova modalidade de colaboração mútua surge a denominação cooperação interinstitucional.

A maior autonomia dos governos locais, provinda do processo de descentralização política e atrelada a uma série de outros fatores externos, gerou as condições necessárias para estes usufruírem também da cooperação internacional. Pressionado pela dinâmica da globalização, que abre diariamente diversas oportunidades, os Estados nacionais perceberam que não são suficientes para atender a todas as demandas de um mundo extremamente dinâmico. A partir daí, a grande questão é como dinamizar esse tipo de cooperação internacional. Ainda que seja parte de um mesmo sistema governamental, os governos locais não possuem competência de política externa para representar o país diante de outros estados, tendo como foco a atuação no âmbito local. Todavia, os governos locais tampouco podem ser comparados às organizações da sociedade civil já que são democraticamente legítimos por eleições diretas, sendo responsáveis por políticas públicas de diferentes naturezas, ao contrário da especialidade em alguns temas pelas ONGs.

Mais uma vez surge a necessidade de encontrar uma terminologia capaz de traduzir essa nova prática, que embora não esteja completamente difundida tem sido tratada com frequência nas conferências internacionais por cooperação descentralizada. Logo, o essencial dessa cooperação internacional é que ela seja liderada pelos governos locais que, uma vez enraizados em seus territórios, podem mobilizar a sociedade civil e os agentes econômicos, além de coordenar politicamente a participação dos demais entes governamentais e agências internacionais. Por causa dessa gama de possibilidade de atores, há uma distinção entre cooperação descentralizada direta em que os governos locais assumem um papel efetivo na concepção e no planejamento das ações, e a cooperação descentralizada indireta em que não participam



tão ativamente, sendo mais responsáveis pelo financiamento das atividades. Essa segunda categoria é mais comum nos países desenvolvidos em que há recursos públicos destinados à cooperação entre organizações da sociedade civil e que, muitas vezes, não há a participação do governo local no outro país cooperante. Nesse caso, vale a estratégia de algumas cidades de promoverem políticas de estímulo para a participação de ONGs locais na cooperação descentralizada.

Benefícios obtidos na prática

Para muitos gestores municipais, a cooperação internacional é quase um sinônimo de captação de recursos, transformando-se em uma fonte de capital para investimento em políticas públicas. Essa visão é compreensível quando percebemos o imperativo vivenciado pelos governos locais, em que as demandas a serem atendidas são cada vez mais exigidas pela população e repassadas pelo governo federal, que mantém o poderio de 60% da arrecadação nacional. Nessa realidade, é inevitável que as autoridades locais busquem fontes alternativas de recursos financeiros. De fato, há várias agências internacionais que disponibilizam tanto empréstimos quanto recursos não reembolsáveis (os chamados fundos perdidos) para projetos em diferentes áreas de interesse local.

É preciso, entretanto, ampliar um pouco mais essa visão e compreender que o recurso financeiro é apenas um meio para alcançar os objetivos do município. Logo, a cooperação descentralizada tem muito mais a oferecer do que a condição de mera fonte de capital. Por meio da cooperação técnica, os governos locais podem aproveitar do potencial da troca de experiências entre seus técnicos para desenvolver políticas eficazes em seus territórios. Ao estabelecer vínculos com o exterior, os gestores locais reconhecem que



muitos dos problemas enfrentados em suas cidades são semelhantes aos enfrentados por outras localidades do planeta. O contato com problemas similares em contextos distintos permite certo distanciamento da sua realidade e a construção de novas perspectivas. Dessa forma, constrói-se um sistema de capacitação dos técnicos locais em que o conhecimento, ao final do projeto, permanece no município, traduzindo-se em projetos concretos para melhorar o governo local no cumprimento de suas responsabilidades.

A compreensão sobre quais são os recursos oferecidos pela cooperação internacional, que antes se limitava ao dinheiro, passa com essa visão mais avançada a contabilizar os recursos humanos (mão-de-obra) possíveis de serem agregados ao projeto, os recursos de conhecimento (*know-how*) que norteiam o planejamento, a implementação das atividades e mesmo os recursos físicos (estruturas materiais) disponibilizados para o projeto. A palavra captação de recursos deixa de ser apropriada nesse sentido, sendo mais adequado utilizar a concepção da mobilização de recursos. Ao final dessa mudança de mentalidade percebe-se que o município mais pobre tem muitos recursos a oferecer como contrapartida da cooperação internacional e muito a solicitar às demais localidades além do aspecto financeiro.

A cooperação descentralizada estimula, assim, uma relação participativa mais ampla de atores, contando desde os agentes sociais locais até os agentes internacionais. Ao colocar os diferentes grupos, minoritários e majoritários, pertencentes ao território a colaborar com o governo se estreita os laços nas comunidades locais, criando-se novos vínculos institucionais. Ademais, ao aproximar os grupos locais com outras comunidades com diferentes formas de vida e pensamento completamente distintos promove-se a tolerância, despertando a consciência sobre o respeito mútuo e o combate ao racismo. Em muitos municípios, onde existem importantes comunidades de

imigrantes, a cooperação internacional aparece como excelente instrumento para integrá-los ao cotidiano do país.

A partir de uma perspectiva integrada, como apresentado em capítulos anteriores, verifica-se que a cooperação internacional dos governos locais é capaz também de fomentar as relações comerciais entre os países, a atração de investimentos ou do próprio turismo. Por isso, é muito importante que esse relacionamento internacional esteja muito próximo do setor privado. A cooperação descentralizada, ademais, projeta externamente a cidade e dá visibilidade às autoridades locais, contribuindo para o aspecto do *marketing* e da política internacional. É muito interessante observar ainda como o processo de descentralização e diálogo entre os entes governamentais podem ser desenvolvidos a partir dessa prática internacional.

Quadro 13

Benefícios da cooperação descentralizada

Os benefícios que justificam a realização da cooperação descentralizada pelos municípios são:

1. Melhorar os serviços públicos graças ao intercâmbio de experiências e o acesso a melhores técnicas desenvolvidas em outros países.
2. Capacitar o corpo técnico administrativo e os ocupantes dos cargos eletivos.
3. Acessar outras fontes de financiamento e cooperação técnica.
4. Estabelecer novos vínculos institucionais.
5. Promover a tolerância e o entendimento intercultural.
6. Fortalecer a coesão social localmente.
7. Fomentar o desenvolvimento econômico, o comércio e a atração de investimentos e de turismo.
8. Dotar o governo local de visibilidade internacional e fortalecer sua capacidade negociadora.

Fonte: CNM Internacional.



Os princípios da solidariedade, da reciprocidade, da complementaridade, da subsidiariedade, do exercício democrático participativo e da descentralização política regem, por fim, a concepção da cooperação descentralizada a fim de que os objetivos pelas quais os projetos se propuseram possam ser alcançados.

Desafios da Cooperação Descentralizada

Seria irresponsável tratar a cooperação descentralizada apenas sobre a perspectiva de suas vantagens. Há várias limitações e riscos que devem ser analisados antes de iniciar um projeto internacional. Em verdade, a avaliação dos mais de cinquenta anos de cooperação internacional demonstrou que muitos dos projetos não atingiram o objetivo esperado ou mesmo não chegaram a ser finalizados. Os aprendizados coletados durante esses anos indicam que novas abordagens, como a cooperação descentralizada, podem ser o caminho para alcançar maior nível de desenvolvimento. Contudo, há muito ainda a ser aperfeiçoado, como mostra os quatro grupos de dilemas presentes na cooperação internacional identificados a seguir.

Há muitos desafios que se demonstram presentes em todas as formas de relações internacionais. A começar pelos custos de transporte, comunicação, elaboração de um material publicitário competitivo, diárias dos profissionais ou a pompa com que são preparados os eventos internacionais. Mesmo sendo reconhecido que a globalização conseguiu diminuir consideravelmente esses custos e que é possível se internacionalizar sem sair do local, ainda assim, para uma atuação de qualidade é preciso desembolsar uma quantia considerável de recursos cuja eficácia deve ser avaliada. Outra limitação freqüente são as diferenças de cultura, idioma e expectativas entre os atores. O simples ritmo de trabalho distinto – como período de férias, fuso horário

e estações climáticas – pode ser um grande complicador para o relacionamento internacional. Além disso, um fator que não pode ser menosprezado é a diferença político-ideológica entre os atores ou até o interesse de intromissão política de certos estados em outros.

A dificuldade de acesso às fontes de recursos financeiros, por sua vez, tornou-se uma freqüente frustração de muitos que começaram a atuar internacionalmente. Isso se dá, sobretudo, porque há uma elevada competição por recursos escassos. Todavia, quem lida com a área há mais tempo observa que as agências internacionais muitas vezes alteram suas linhas de financiamento por falta de qualidade nos projetos aplicados. O conceito de um bom projeto, entretanto, não leva em conta as capacidades locais de muitas regiões que apresentam um conhecimento técnico não adequado aos parâmetros exigidos. As condicionalidades impostas, como formulários complexos a serem preenchidos, a rigorosidade da prestação de contas, a sistematização constante em relatórios, a comprovação da credibilidade financeira são grandes barreiras enfrentadas pelos gestores locais. O privilégio sobre as informações quanto a prazos, prioridades, perfil dos avaliadores é determinante também para aprovação dos projetos, já que as páginas da Internet geralmente se encontram desatualizadas ou com excesso de informação nas quais é muito difícil encontrar respostas para os questionamentos. Já que não é possível aqui elaborar uma análise profunda sobre todos os empecilhos deparados por muitos dos profissionais, resta enfatizar o caráter jurídico do Brasil que muitas vezes impede o acesso aos recursos financeiros.

Dilemas freqüentes também aparecem na cooperação no que diz respeito à capacitação técnica. A assimetria (diferenças de conhecimento, vivência, cultura) existente entre os atores dificulta o entendimento destes no processo de colaboração. Primeiramente, é importante compreender que



não há uma separação clara entre capacitadores e capacitados. Isso porque os especialistas externos não são proprietários de um conhecimento local primordial para a solução das políticas públicas. Ademais, a raiz da aprendizagem está no interesse de cada um de se autodesenvolver. Outra falha usual na cooperação técnica é a concentração de esforços na capacitação dos indivíduos sem se preocupar com a adequação das organizações e das instituições (regras e hábitos formais e informais existentes na sociedade) para o novo contexto proposto. Soma-se a isso a dificuldade de encontrar os casos de sucesso mais apropriados para o intercâmbio de experiências e adequação destas às realidades locais.

Por último, resta analisar as características próprias da administração pública, sobretudo no contexto brasileiro, que atrapalham a consecução da cooperação internacional. Inicialmente, pode-se apontar a necessidade de aprofundar as regulamentações de competências entre os Entes Federados, além do fato de as responsabilidades dos governos locais serem diferentes em cada país em virtude dos processos distintos de descentralização. Segundo, há uma descontinuidade das políticas públicas graças à troca de cargos de confiança, a falta de coincidências da duração ou dos períodos dos mandatos e mesmo a ausência de cultura de planejamento, monitoramento e avaliação a médio e longo prazos. No campo das relações internacionais, a falta de critérios e prioridades gera um risco de banalização da atuação internacional – a exemplo dos inúmeros acordos de irmanamento assinados que não geraram nenhum tipo de resultado prático. O despreparo técnico e a ausência de infra-estrutura é outro fator muito visível em áreas internacionais dos governos locais – a exemplo do baixo conhecimento de idiomas e do acesso limitado à Internet. Sendo a cooperação descentralizada um fenômeno que se intensificou recentemente, não há ainda, tanto no âmbito local, quanto no nacional e internacional, instituições suficientemente maduras para abarcar todas as potencialidades

existentes. Por fim, a intermitência da vontade política acaba afetando consideravelmente o desempenho dos projetos de cooperação.

Quadro 14

Desafios da cooperação descentralizada

1. Custos elevados das relações internacionais.
2. Diferenças de cultura, idioma e expectativas dos atores.
3. Interesses e diferenças políticos-ideológicas.
4. Competição por recursos escassos.
5. Condicionalidades impostas.
6. Disponibilidade das informações.
7. Impedimentos de caráter jurídico.
8. Assimetria entre atores.
9. Capacitação centrada nos indivíduos sem fortalecimento organizacionais e institucionais.
10. Dificuldade de identificar práticas inovadoras e de sucesso.
11. Diferenças ou falta de definições de competências.
12. Descontinuidade das políticas públicas.
13. Despreparo humano e de infra-estrutura.
14. Ausência de instituições maduras.
15. Dificuldade quanto à vontade política intermitente.

Fonte: CNM Internacional.

Os desafios apresentados comprovam a necessidade de planejamento prévio da cooperação internacional. Há várias estratégias que podem ser assumidas para evitar desgastes, dentre elas a diminuição de custos por modo consorciado (associativismo) e mesmo a preocupação com a qualificação dos profissionais responsáveis pela área.

Ao final desta seção, a mensagem que deve ficar clara é que a cooperação internacional é, por vez, diferente de altruísmo já que está impregnada de



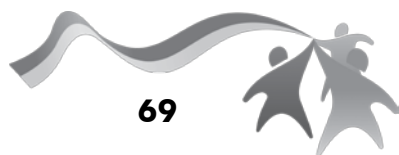
interesses diversos, próprios dos seres humanos, que devem ser desde o princípio mapeadas.

Crêterios de Classifica o da Coopera o Internacional

Há várias formas de categorizar a coopera o internacional. O objetivo aqui   apresentar de modo sucinto algumas dessas classifica es para que os gestores locais possam saber do que se trata. Assim, quanto ao número de atores, o termo bilateral   utilizado para representar as rela es entre dois países, já o multilateral implica o envolvimento de mais países. No caso específico de três países, costuma-se usar a terminologia de coopera o triangular. Outra distin o baseia-se por um critério geográfico, separando os países desenvolvidos do Norte (localizados na América do Norte, Europa, parte da Ásia, incluindo excepcionalmente a Oceania) dos países em desenvolvimento do Sul (localizados na América Latina, África e parte sul da Ásia). A partir dessa categoriza o   muito comum utilizar expressões como Coopera o Norte—Sul (a exemplo de Itália e Brasil) ou Coopera o Sul—Sul (a exemplo de Brasil e Moçambique). A coopera o do Brasil com países do Sul   denominada coopera o prestada, já que se entende que o Brasil apresenta grande potencial de contribuir a partir de suas experiências com outros países. A distin o quanto ao escopo da atividade mais comum talvez seja a coopera o financeira da coopera o técnica.

1.3.4.1 Coopera o financeira

Os recursos provindos da coopera o financeira são de três naturezas: *i*) empréstimos a juros mais baixos que o mercado; *ii*) empréstimos sem juros; e *iii*) recursos não reembolsáveis. As finalidades para as quais se destinam esses recursos são as mais variadas. No caso de empréstimos, a área de maior



concentração dos recursos é a de infra-estrutura urbana e geralmente são valores maiores de longo prazo. Os municípios brasileiros necessitam da garantia da União para acessar esses empréstimos, o que necessariamente faz com que esses projetos passem pelo Ministério do Planejamento. Já os recursos não reembolsáveis são valores menores de doações para a execução de políticas geralmente no campo social.

Quadro 15

Caso Betim e Banco Mundial

O município de Betim, MG, conseguiu aprovar em 2005 o primeiro empréstimo do Banco Mundial a uma cidade da América Latina.

O financiamento de 24 milhões de dólares foi direcionado a um programa municipal voltado ao combate à degradação ambiental associado à pobreza e a outros problemas urbanos. Ao todo foram quatro os componentes do programa relacionados com: *i)* a capacidade financeira, gerencial e de políticas em áreas de governança e planejamento; *ii)* a inclusão social; *iii)* a reabilitação ambiental; e *iv)* a capacidade de gerenciamento de projeto.

1.3.4.2 Cooperação técnica

Quando os recursos são destinados à troca de experiências entre técnicos locais, passa-se a denominar cooperação técnica. Os projetos que têm os recursos provindos de governos estrangeiros, como é o caso da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida), passam comumente por uma aprovação da Agência Brasileira de Cooperação no Ministério de Relações Exteriores. Todavia, há projetos, como os do UN-Habitat, em que as negociações se dão diretamente com os municípios. Em toda essa cooperação é exigida uma contrapartida cuja porcentagem varia de agência



para agência. De modo geral, essa porcentagem mantém-se próxima a 50% e não precisa ser necessariamente financeira (contabilizando as horas dos técnicos municipais, os espaços físicos e os equipamentos disponibilizados pela prefeitura, canais de mobilização, entre outros). Sobretudo em um momento em que as agências estão diminuindo os recursos financeiros destinados ao Brasil por entenderem que o país já se encontra em um nível de desenvolvimento mais avançado e percebendo a relevância do intercâmbio de conhecimento no atual contexto globalizado, é a cooperação técnica que tem ganhado muito destaque.

Quadro 16

Plano Diretor como Mecanismo de Promoção de Eqüidade – Paraíba

O primeiro projeto de cooperação técnica desenvolvida pela CNM com municípios brasileiros teve como finalidade o desenvolvimento de planos diretores em quatro municípios da Paraíba: Alagoa Nova, Cabaceiras, Livramento e Sertãozinho. O enfoque exigido pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) sobre a eqüidade e a governança permitiu grande revisão da metodologia da CNM já utilizada em mais de 150 municípios.

O Programa Intra-Brasil promove o intercâmbio de experiências dentro do país a partir de um auxílio-financeiro de 100 mil dólares canadenses destinados ao custeio de deslocamento de técnicos, instrumentos de mobilização social, manutenção de técnicos locais e multiplicação da experiência.

Fonte: CNM Internacional.



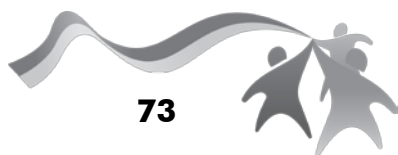
2

Passo-a-Passo da internacionalização



A seqüência deste guia permitiu até o momento o conhecimento sobre a importância dos municípios se internacionalizarem, identificaram ainda possíveis parceiros e as formas dessa internacionalização. No capítulo que se inicia, será elaborada uma lista com dez passos a serem seguidos no momento de criação da área internacional. Atualmente, em torno de cinquenta municípios apresentam uma área internacional estruturada (sobretudo as capitais e cidades de regiões metropolitanas) e outros cem apresentam responsáveis dentro de outras secretarias. Por isso, as ações aqui propostas se aterão a considerações mais gerais capazes de abarcar todas as dimensões dos municípios brasileiros. Contudo, a distinção entre pequenos, médios e grandes municípios eventualmente será necessária a fim de respeitar as diferenças de realidade encontradas no Brasil.

Tais passos estão qualificados em três fases. A primeira, abordará a formulação da estratégia internacional em que, a exemplo de qualquer política, é necessária para elaborar um plano de ação e prever, nos instrumentos contábeis estabelecidos pela Constituição, os gastos dessa atuação. Além de propiciar melhores condições para o alcance de resultados concretos, um plano, bem fundamentado e justificado a partir da participação da comunidade, evita futuros desentendimentos com os órgãos de controle. A segunda fase constitui-se na instrumentalização da estratégia de internacionalização, quando o órgão responsável é criado por meio de lei administrativa, e a estrutura física e humana é consolidada. Nesse momento, é muito importante o investimento na capacitação dos técnicos, na sensibilização e na comunicação com os diversos órgãos correlacionados. Por fim, surge a fase de implementar a estratégia internacional por meio do ciclo de projeto: elaboração, mobilização de recursos, monitoramento, avaliação e sistematização das experiências.



A área internacional da Confederação Nacional de Municípios, uma vez solicitada, orientará a execução desses passos de modo mais aprofundado, já que não é possível em poucas linhas detalhar minuciosamente como desejávamos. Mais do que isso, uma vez ciente da criação da área internacional do município, a CNM encaminhará informações sobre oportunidades a serem usufruídas localmente. Nas três fases, a Confederação espera contribuir mais na elaboração do plano estratégico, na capacitação dos técnicos e na sistematização das experiências de modo agrupado, para conseguir atingir o maior número de municípios possíveis. Por fim, resta enfatizar que, ao criar a área internacional, a autoridade local não estará se comprometendo com novas demandas, mas sim inovando a gestão sobre os assuntos de interesse e competência municipal.

Quadro 17

Passo-a-passo da internacionalização

A) Formular a estratégia internacional

Plano Estratégico de Relações internacionais
Lei de Responsabilidade Fiscal

B) Instrumentalizar a estratégia internacional

Projeto de Lei
Estrutura
Capacitação dos técnicos
Comunicação e sensibilização

C) Implementar a estratégia internacional

Elaboração de projetos
Mobilização de recursos
Monitoramento e avaliação
Publicação das experiências

Fonte: CNM Internacional.

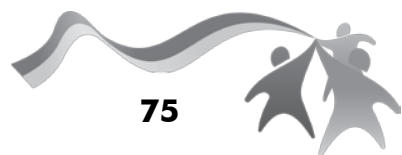


A) Formular a estratégia internacional

Passo 1: Plano Estratégico de Relações Internacionais

A atuação municipal mais recorrente é aceitar um convite de um evento internacional. Sem vinculação alguma com as prioridades locais, gestores são enviados a conferências, seminários e reuniões para representar o Poder Público local. Apesar de essa participação ser sempre muito interessante e desejável, nem sempre é fácil dar seguimento a iniciativas pontuais e isoladas da carga pesada de trabalho das administrações municipais. Ainda, torna-se difícil justificar para a sociedade e para os órgãos de controle os gastos com viagens internacionais, levando a críticas e improbidades muitas vezes desnecessárias. Outro ponto importante é desvincular a interpretação de uma ação exterior efetiva como o resultado da soma das relações internacionais em cada um dos seus órgãos administrativos. Ou seja, as ações internacionais que venham a acontecer na secretaria de educação ou de saúde, reunidas, não condicionam, por si só, uma boa estratégia de atuação internacional. A fim de que essa ação possa ser mais efetiva, coerente e sustentável é indispensável que haja uma reflexão preliminar que avance para a consolidação do plano estratégico.

Quase todos os municípios brasileiros já possuem uma estratégia de longo prazo definida. A elaboração dos planos diretores participativos nos últimos anos é um bom exemplo de como permitir à comunidade a construção de uma visão de futuro para sua cidade. Nesse sentido, os Planos Estratégicos de Relações internacionais deveriam levar em consideração essa experiência de construção colaborativa, buscando levantar atividades capazes de aproveitar as oportunidades do contexto externo para alcançar os objetivos traçados. Só assim é possível superar a maneira reativa e inconstante comum



da cultura de projetos em que primeiro se busca as fontes de recursos financeiros disponíveis para depois definir prioridades.

A elaboração do Plano Estratégico de Relações internacionais segue cinco etapas relacionadas ao *i)* diagnóstico da internacionalização; *ii)* visão de futuro; *iii)* priorização; *iv)* instrumentos de realização do plano; e *v)* previsão de recursos. Alguns modelos ajudarão a nortear a elaboração desse plano, a exemplo do Plano Diretor de Cooperação Internacional e Solidariedade de Barcelona¹ e outras ilustrações encontradas no manual de internacionalização do Observatório da Cooperação Descentralizada.²

i) Diagnóstico da internacionalização

Qualquer internacionalização deve ser iniciada pelo melhor conhecimento sobre o que se espera projetar. Logo, mapear as potencialidades e as debilidades de seu território é essencial para definir uma estratégia. A análise da situação interna passa por um estudo sobre os planos diretores e outros documentos semelhantes já elaborados pelo município, além do diálogo com os demais departamentos de governo para avaliar quais das atividades planejadas têm potencial e necessidade de se internacionalizarem. As condições já existentes no município para essa internacionalização são, em seguida, identificadas por meio de atividades já realizadas com outros atores externos (agências internacionais, participação em eventos internacionais, visita de delegações estrangeiras, etc.), relatórios de atores locais que já realizaram algum tipo de inserção internacional e mesmo um levantamento das comunidades de origem dos imigrantes.

1 Disponível em: <<http://www.bcn.es/cooperacio/esp/pla-director.html>>.

2 Disponível em: <<http://www.observ-ocd.org/Manuales.asp>>.



A estratégia de internacionalização não pode, contudo, partir unicamente das necessidades dos governos locais sem levar em conta as possibilidades existentes ao redor do mundo. A análise sobre o contexto externo deve considerar vínculos institucionais da globalização e as tendências de futuro capazes de indicar os setores de maior desenvolvimento e competitividade. Conhecer o potencial internacional significa ter consciência sobre as oportunidades e as ameaças presentes no mundo e que não são controlados pelos gestores. A capacidade de reduzir ao mínimo o impacto dessas ameaças externas e das próprias debilidades apontará as chances de os resultados esperados serem alcançados de modo coerente e sustentável. Por contexto externo, compreende-se ainda os municípios vizinhos, as associações municipais, os governos estaduais e mesmo o governo nacional. Assim, é muito importante buscar informações sobre que tipo de atividades esses atores estão promovendo – o que inclui o conhecimento sobre os princípios e as prioridades da política externa nacional.

Para o diagnóstico de internacionalização, convém utilizar algumas ferramentas, como o uso de perguntas a serem respondidas. Qual é a motivação institucional de meu governo para estabelecer relações internacionais? Estaria meu município preparado para iniciar um processo de internacionalização? Quais são os resultados que esperamos obter? Quais serão os indicadores que avaliam essa atuação? Quanto se espera investir nas relações internacionais? Outra metodologia muito utilizada é a Matriz FFOA³ que levanta as vantagens, as oportunidades, as debilidades e as ameaças. Tudo o que for coletado no diagnóstico deverá ser sistematizado compondo a introdução do plano estratégico.

3 A Matriz FFOA é difundida internacionalmente como Matriz SWOT, do inglês Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats.

Quadro 18
Matriz FFOA

Matriz FFOA	FORÇAS Pontos positivos internos	FRAQUEZAS Pontos negativos internos
Oportunidades Condições externas favoráveis	Como utilizar as vantagens do governo local para aproveitar as oportunidades do ambiente internacional? = Estratégias ativas	Como aproveitar as oportunidades que oferece o ambiente internacional para superar as debilidades do governo local? = Estratégias reativas
Ameaças Condições externas de risco	Como utilizar as vantagens do governo local para neutralizar as ameaças do contexto internacional? = Estratégias de orientação	Como superar as debilidades do governo local protegendo-se das ameaças externas? = Estratégia de defesa

Fonte: CNM Internacional

ii) Definição da visão de futuro

A visão de futuro deve se basear em orientações gerais, valores e princípios presentes na sociedade. Ela serve como um apoio conceitual para a construção dos objetivos estratégicos e deve estar presente na hora de programar anualmente as atividades específicas. Referente a esses valores, o Plano Diretor de Barcelona, por exemplo, estabelece dois tipos de categorização: uma mais genérica e outra mais específica. Entre a mais genérica está o respeito aos compromissos internacionais, a busca pelo desenvolvimento humano, o fortalecimento dos governos locais, o fomento da sustentabilidade e da



equidade e a valorização de instrumentos participativos e transparência. Já as mais específicas estão relacionadas com o municipalismo e a democracia local, a solidariedade entre os povos, a concertação social, a criação de redes com outros municípios, o apoio ao sistema multilateral. Vale ressaltar, apenas, que o caso de Barcelona trata em específico da cooperação internacional, não abordando as demais formas de atuação. A proposta em trabalhar com uma visão de futuro é definir quais são os objetivos e as metas que se espera alcançar nos próximos 15 anos. Isso é fundamental, já que no campo internacional os resultados esperados geralmente são alcançados em médio e longo prazos.

iii) Seleção das prioridades

Avaliadas as condições existentes no município por meio do diagnóstico para internacionalização e definidos os princípios e os objetivos que nortearão a atuação internacional, é necessário priorizar agora as formas, os setores e as áreas geográficas de atuação. Em assuntos internacionais, é imprescindível que haja priorização, sobretudo porque é muito comum que os governos locais se dispersem em uma grande diversidade de iniciativas, programas, temas e parcerias. Além disso, a gestão da rede de contatos construída e fortalecida a cada participação internacional demanda um tempo considerável, sendo possível, inclusive, um técnico se ocupar só com resposta de *e-mails*, tradução de documentos e preparação de viagens. A seleção das prioridades do município permitirá, assim, que os temas considerados principais possam avançar de modo constante com resultados concretos nos prazos esperados.

Fatores para priorização

Parceiros	A escolha das prioridades muitas vezes leva em consideração os parceiros envolvidos em um eventual projeto; isso não representa necessariamente uma condição externa, já que vínculos históricos e culturais, compartilhamento de realidades similares, localização geográfica são inerentes às características internas dos municípios.
Temas	Devem ser levados em consideração os temas que têm características práticas, preferencialmente aqueles já tratados nos planos diretores ou de governo. Isso torna evidente que há uma conexão direta entre prioridades internas e externas.
Limitações da burocracia	Outro fator a ser considerado é a condição interna da administração municipal. Nesse quesito, deve ser avaliado o potencial que determinado departamento na prefeitura venha a ter para manter relações técnicas com agências internacionais e burocracias de outros países. Um importante fator que pode alterar prioridades é justamente a barreira lingüística enfrentada pelos técnicos municipais. Sabendo desses fatores, é recorrente a aproximação com países de mesma língua, como Portugal, Angola e Moçambique, ou de países com línguas próximas, caso da Espanha e a quase totalidade da América Latina.
Vias de atuação	Como já foi tratado no capítulo anterior, enumeramos três vias de atuação na internacionalização do município: <i>marketing</i> político, atração de investimentos e cooperação internacional. A escolha da prioridade quanto a essas categorias é extremamente difícil, já que são assuntos diversos e não excludentes, mas é importante que se priorize uma dimensão no primeiro momento, dados os recursos disponíveis, uma dessas vertentes.

Fonte: CNM Internacional.

Outro ponto fundamental é a relação entre as prioridades dos municípios e as prioridades existentes no resto do mundo. Cabe aqui uma analogia entre a elaboração de prioridades e a prática do *surf*. Por mais esdrúxula que essa



comparação possa parecer, tomamos emprestado de John Kingdon (2003) essa mesma comparação, mas com as políticas públicas. Suponhamos que o gestor municipal é um surfista, e o que se espera dele é pegar sempre as melhores ondas. No nosso exemplo, as grandes ondas são as prioridades presentes no ambiente internacional, e a prancha são as prioridades do município. Assim, tanto fundamental quanto necessário — como o surfista ter uma boa prancha em mãos quando as ondas passarem — é saber quais são as melhores ondas. Ou seja, ao mesmo tempo em que é importante ter as prioridades internas elaboradas e bem fundamentadas, de nada elas servem se não tiverem em vista quais são as prioridades mundiais. Só se surfa bem com a presença simultânea de uma boa prancha e com as melhores ondas.

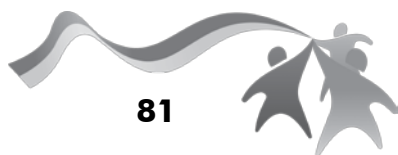
Uma boa forma de estar em contato diretamente com os temas internacionais é a participação do município em redes, tal qual a CGLU. Como exemplos, podem citar temas da agenda internacional, como a dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (tratamento do lixo, energia renovável, mobilidade urbana, etc.), mudanças climáticas, governança⁴ e equidade⁵.

iv) Escolha dos instrumentos

Os instrumentos para desenvolver o plano estratégico devem estar claros desde o início e disponíveis a todos os cidadãos. Para ilustrar essa seção utilizaremos mais uma vez o exemplo do Plano Diretor de Barcelona, que apresenta três categorias de instrumentos: ciclos de projeto, jurídicos e de participação.

⁴ Segundo o Programa de Cooperação da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, governança refere-se: "A maneira como o poder é exercido pelos governos na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país. O aprimoramento da governança, com a finalidade de promover a equidade, é uma meta em si mesma, dando ênfase ao setor público (eficiência e eficácia da máquina governamental), à participação do público e da sociedade civil (particularmente dos excluídos) e à promoção de uma democracia responsável, transparente, pluralista e participativa".

⁵ Segundo o Programa de Cooperação da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, equidade "é a medida relativa da posse e do acesso à riqueza, oportunidades e participação numa sociedade. É medida comparando-se os níveis de renda, acesso a serviços, propriedade dos bens de produção e participação na sociedade e no processo decisório dos diferentes grupos numa sociedade". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/ppa_municipios/ppa_municipios.htm>.



O primeiro tipo abrange os instrumentos de planificação, execução e avaliação que permitem a implementação do plano de acordo com as orientações gerais, valores, princípios, objetivos estratégicos e modalidades previstas. Ao todo são quatro as ferramentas nessa categoria escolhida: plano de trabalho anual, edital unificado (com os critérios para disponibilizar os recursos), as avaliações anuais dos projetos e dos programas e a avaliação trienal.

O segundo tipo são os instrumentos jurídicos que são responsáveis por estabelecer o marco legal pela plena segurança jurídica segundo a legislação, as normas e os costumes. No caso espanhol, esses instrumentos são os convênios de colaboração, os contratos-tipo (consultorias, assistência técnica) e os acordos-marco plurianuais para os objetivos estratégicos. Já para o caso brasileiro, é importante ter em mente a importância dos termos de referência e mesmo das leis de responsabilidade fiscal detalhadas no segundo passo.

A terceira categoria trata dos instrumentos de participação na qual se visa a garantir que os meios e as finalidades sejam coerentes e acordados com a comunidade. Na cidade de Barcelona, o instrumento de participação por excelência é o Conselho Municipal de Cooperação para o Desenvolvimento, com o papel de órgão assessor e consultivo, além de ser um espaço de diálogo e convergência. Imaginar a criação de um conselho específico para a atuação internacional talvez seja antecipado demais para a realidade brasileira e quiçá nem a mais adequada. Tendo a área internacional o caráter de ser uma atividade-meio para o alcance das finalidades de outros setores, seria necessário utilizar estruturas já existentes para tratar do assunto, como os diversos conselhos municipais no Brasil. O importante no final é que o Plano Estratégico de Relações internacionais seja aprovado pela sociedade e, se possível, que haja uma recomendação da comunidade à Câmara de



Vereadores para que esse órgão estimule, responsabilmente, o processo de inserção internacional.

Quanto à construção participativa de estratégia internacional, um bom exemplo é o da Comunidade Autônoma de Madrid na Espanha.

Quadro 20

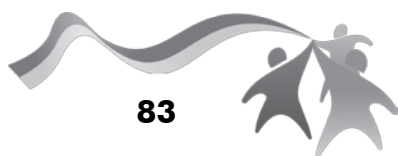
Exemplo de construção participativa de uma estratégia internacional: município de Madri

Para a elaboração participativa do Plano-Geral de Cooperação ao Desenvolvimento da Comunidade Autônoma de Madri 2005-2008, o governo municipal associou-se a todos os atores possíveis (ONGs, administrações públicas, agentes sociais, cidades, municípios, partidos políticos, etc., incluindo parceiros da África e da América Latina). O processo ocorreu por meio de oito comissões temáticas (cooperação direta, co-financiamento às ONGs, educação para o desenvolvimento, convênios, co-desenvolvimento, mulher, emergências, planejamento e gestão).

O plano foi elaborado em nove fases:

1. Organização da equipe técnica.
2. Jornada de apresentação ao público.
3. Valoração do programa anterior (2001-2004).
4. Redação de um primeiro esboço do Plano 2005-2008.
5. Participação e suporte pela Internet.
6. Organização da primeira jornada de participação.
7. Redação do segundo esboço do projeto.
8. Segunda jornada de participação.
9. Texto final.

O resultado do planejamento participativo dá lugar ao seguinte plano:



1. Introdução (prólogo, contexto local e internacional).
2. Princípios básicos (iniciativas do hemisfério Sul, associação, subsidiariedade e desenvolvimento participativo, concentração de processos de desenvolvimento, procura de impacto, transparência mútua).
3. Temas transversais (gênero, fortalecimento institucional e meio ambiente).
4. Objetivo geral: luta contra a pobreza.
5. Objetivos específicos:
 - a. *Desenvolvimento em países do sul*
 - i. *Prioridades setoriais*: educação, saúde, água, saneamento, sociedade civil, fortalecimento da administração descentralizada, melhorias econômicas, desenvolvimento rural, migrações e desenvolvimento.
 - ii. *Prioridades geográficas*: Bolívia, Equador, El Salvador, Honduras, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Senegal.
 - b. *Educação ao desenvolvimento* (gênero, direitos humanos, migrações, interculturalidade, comércio justo e consumo responsável).
 - c. *Ação humanitária* (emergências e desastres).
6. Gestão (modalidade e instrumentos, planejamento, gestão por objetivos, mecanismos de consulta e coordenação).
7. Relações com parceiros (na Espanha, no estrangeiro e com organismos internacionais).

Fonte: CNM Internacional. Traduzido Manual de Internacionalização do Observatório da Cooperação Descentralizada.

Nota: mais informações disponíveis em: <www.madrid.org>.

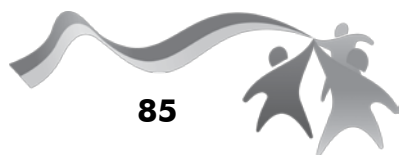
v) Previsão de recursos

Alguns dos órgãos da administração municipal brasileira responsáveis pela área internacional não apresentam orçamento próprio, necessitando de aprovações financeiras por ação pontual. Ao observar outras áreas da administração pública, percebe-se a relevância de se prever certo montante, ainda que modesto, para a atuação internacional como forma de garantir a



capacidade de planejamento, a estabilidade das atividades e a previsibilidade de fundos. Todavia, a cultura que se criou no Brasil, tanto por alguns gestores imprudentes quanto pela falta de visão de órgãos de controle, infelizmente, é que os gastos na área internacional representam passeios turísticos para os prefeitos e os funcionários. Ao contrário do que se imagina, os compromissos internacionais assumidos com seriedade tomam esforços exaustivos em que as viagens são somente um dos processos importantes para desenvolver ações e projetos internacionais. O fato é que é preciso ter um cuidado ainda maior com as prestações de contas e justificativas quanto ao destino do dinheiro público ao tratar de relações internacionais, visto que os erros podem gerar conseqüências dispendiosas. Daí a importância de a repartição dos gastos derivar do plano estratégico.

Há casos em municípios nos quais se observam dotações orçamentárias para assuntos específicos da atuação da área internacional. Assim, elas diferenciam os gastos em: operação cotidiana, contrapartida em projetos de cooperação, participação em redes e eventos, instrumentos para a projeção e visibilidade internacional da cidade, campanhas de sensibilização, diagnósticos e avaliação. Ademais, há governos locais que repartem seus orçamentos estabelecendo teto máximo por atividade e prevendo planejamentos plurianuais. O difícil é fazer um cálculo prévio de quanto será possível captar para cada projeto. Vale destacar que muitos setores internacionais são pressionados a captar mais recursos para conseguirem uma maior quantia de orçamento. Contudo, os benefícios provindos da atuação internacional, como já comprovado, estão além dos recursos internacionais obtidos e, geralmente, são muito difíceis de serem mensurados. Portanto, a definição sobre o valor da quantia e o destino do orçamento referente à atuação internacional deve extrapolar a lógica econômica de custos e benefícios.



Recomendações para a gestão do orçamento de relações internacionais

Formas de atuação	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4
Projetos de cooperação	Co-financiar um projeto com o apoio de ONG ou outro ator local.	Comprometer-se com mais de um projeto evitando dispersões e priorizando.	Co-financiar assistência técnica estrangeira.	Participar de vários projetos internacionais das mais diversas formas.
Projeção em encontros	Participar de um evento internacional importante.	Participar de uma seleção de eventos interessantes.	Organizar um encontro em sua cidade com participação de internacionais cobrindo parte dos gastos.	Participar de vários eventos, candidatando-se para receber grandes encontros mundiais por meio de ferramentas de projeção e visibilidade internacional.
Promoção econômica	Promover ações conjuntas com outras entidades (associações municipais/redes/organizações privadas).	Organizar mesas de debate de prospecção econômica.	Prever missões internacionais de promoção econômica com outros atores locais.	Promover missões de empresários e participação em grandes feiras internacionais.
Redes municipais	Promover ações conjuntas com outras entidades (associações municipais/redes/organizações privadas).	Filiar-se a organizações internacionais de peso (CGLU).	Participar das principais reuniões temáticas das redes, assumindo cargos políticos.	Assumir a sede de uma rede municipal ou agência internacional, custeando os gastos operacionais de manutenção.

Fonte: CNM Internacional.

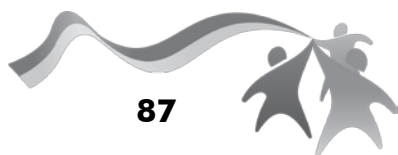


Acompanhando uma iniciativa do Manual do Observatório, mas deixando de lado valores numéricos específicos, encontra-se acima uma sistemática tentativa de recomendar a gestão do orçamento de relações internacionais no Brasil. Limitações quanto à classificação não permitirão a abordagem de todas as formas da atuação internacional, restringindo-se aos casos de projetos de cooperação, projeção em encontros, promoção comercial e participação em redes internacionais.

Passo 2: Lei de Responsabilidade Fiscal

O passo anterior de formulação do Plano Estratégico de Relações internacionais deve ser desenvolvido preferivelmente no primeiro ano de governo, no nosso caso em 2009, a fim de que as recomendações por ele expressas possam ser incluídas desde o início no Plano Plurianual (PPA) do município. Ainda que vários dos gestores já tenham conhecimento sobre a importância desse instrumento de contabilidade nacional, exigida na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, é necessário aqui explicar um pouco mais sobre o porquê de destacar essa lei como um segundo passo.

Segundo o Manual de elaboração do PPA para Municípios, disponibilizado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a Lei de Responsabilidade Fiscal integra os três instrumentos de planejamento previstos pela Constituição Federal de 1988. O primeiro desses instrumentos é o Plano Plurianual (PPA), que define, para um período de quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública e suas despesas correlatas. Os gestores eleitos seguem, no seu primeiro ano de mandato, as estipulações da PPA anterior, elaborando seu Plano Plurianual no segundo ano de mandato. O valor desse instrumento está relacionado com a continuidade da gestão e com a integração dos planos e dos orçamentos dos três entes



federativos. O segundo instrumento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que explicita as metas e as prioridades para cada ano. A partir da LDO, elaborou-se a Lei Orçamentária Anual (LOA) a fim de se prover recursos para a execução das ações necessárias ao alcance das metas.

Por força desse instrumento, todos os gastos municipais realizados nos anos de 2010 a 2013 devem estar esboçados no PPA elaborado pelos eleitos em 2008. Qualquer outro investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro só poderá ser iniciado se incluído no PPA. O que acontece é que os órgãos de controle municipal, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e Câmara de Vereadores muitas vezes entendem como inapropriados certos gastos típicos de uma área internacional. Por isso, quando esses gastos são aprovados desde início, são reduzidos os riscos de terem as contas negadas.

B) Instrumentalizar a estratégia internacional

Passo 3: Projeto de Lei

A ausência de um marco regulatório que explicita o direito da atuação externa dos governos locais é um limitador de instrumentalização da estratégia internacional. A Argentina, por exemplo, apresenta, há mais de dez anos, uma emenda constitucional que regulariza essa situação. Todavia, o Brasil – que apresenta um nível de autonomia local maior do que o país vizinho – está atrasado nessa discussão, havendo apenas algumas boas iniciativas do governo federal, como os acordos-quadro de cooperação assinados com a França e a Itália – que abrem uma jurisprudência para o reconhecimento dessa ação. Os governos locais brasileiros, nesse sentido, devem começar



um movimento de se auto-reconhecer como ator internacional a partir de suas leis municipais.

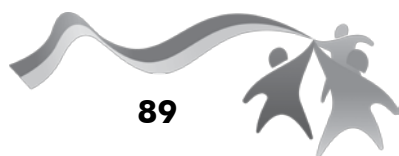
De certo modo, esse fenômeno já está acontecendo quando se observa as leis de criação das secretarias internacionais dos municípios brasileiros. A Lei nº 13.165 do município de São Paulo, por exemplo, criou no dia 5 de julho de 2001 a Secretaria Municipal de Relações internacionais (SMRI), além de dar outras providências como:

Art. 1º – Fica criada a Secretaria Municipal de Relações internacionais – SMRI, com o objetivo de coordenar convênios e projetos de cooperação internacional que envolvam a Cidade de São Paulo, inserindo-a de forma ativa no cenário mundial, em razão de sua dimensão econômica, social e cultural.

Art. 2º – A Secretaria Municipal de Relações internacionais tem como principais atribuições:

I – assessorar a Prefeita em contatos internacionais com Governos e entidades públicas ou privadas;

II – estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não-governamentais internacionais, representantes diplomáticos de governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não neste Município, e outras entidades afins;



III — fornecer suporte técnico aos órgãos da administração direta e indireta do município de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional.

Nesse contexto, a CNM preparou um modelo de lei que trata da estrutura administrativa para os municípios interessados em criar um órgão no município (com um ou vários integrantes) responsável pela atuação internacional.



Projeto de Lei nº XX/2008

Altera a Lei Municipal no XX/08, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de XXXX, criando o Departamento de Relações internacionais, e dá outras providências.

<NOME>, Prefeito Municipal de XXXX, Estado do XXXX, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica, aprovou, e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º O Art. XX da Lei Municipal nº XX / 2008 passa a ter a seguinte redação:

SEÇÃO I DA ORGANIZAÇÃO DO GABINETE DO PREFEITO

[...]

Art. XX – Fica incluído no Gabinete do Prefeito o Departamento de Relações internacionais, com a seguinte estrutura e funções:

[...]

Departamento de Relações internacionais

1. Diretor da Divisão de Relações internacionais;
1. Agente Administrativo.

[...]

Art. XX —Ao Departamento de Relações internacionais compete:



I – desenvolver estratégias e ações no sentido de inserir o município na rede global voltada à cooperação internacional visando com isso compartilhar experiências com entes locais de realidades similares;

II – assessorar o Prefeito Municipal na tarefa de mobilizar recursos internacionais (financeiros, humanos e informação) buscando assim viabilizar projetos de desenvolvimento local;

III – auxiliar os demais órgãos do governo municipal com o intuito de aprimorar as políticas públicas a partir de perspectivas e culturas distintas;

IV – promover a visibilidade mundial do município buscando atrair investimentos para setores estratégicos;

V – analisar as tendências e aprender com as inovações da gestão municipal difundidas no exterior, compartilhando tais informações com os demais integrantes do governo;

VIII – executar outras tarefas correlatas quando determinadas pelo Prefeito Municipal.

[...]

Art. 2º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A iniciativa supracitada não é suficiente ainda para alcançarmos, de baixo para cima, o objetivo de reconhecimento do direito da cidade de atuação internacional. Ao passo que se avança o diálogo com o governo federal sobre o tema, sugere-se que as Câmaras de Vereadores, em sua autonomia de alterar a Lei Orgânica do Município e as Assembléias Legislativas Estaduais, no capítulo da Constituição estadual sobre as competências municipais, incluam a seguinte emenda:



Proposta de Emenda Constitucional nº XX/2008

Altera a Constituição do Estado do XXXX, incluindo a atuação internacional como uma das finalidades a serem buscadas pelos Municípios do Estado do XXXX, e dá outras providências.

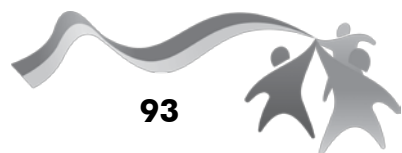
Art. 1º O Art. XX da Constituição do Estado do XXXX passa a ter a seguinte redação:

CAPÍTULO XX DO MUNICÍPIO

Art. XX – O município tem os seguintes objetivos prioritários:

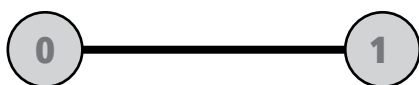
- I – gerir interesses locais, como fator essencial de desenvolvimento da comunidade;
- II – cooperar com a União e o Estado e associar-se a outros Municípios, na realização de interesses comuns;
- III – promover, de forma integrada, o desenvolvimento social e econômico da população de sua sede e dos Distritos;
- IV – promover plano, programas e projetos de interesse dos segmentos mais carentes da sociedade;
- V – estimular e difundir o ensino e a cultura, proteger o patrimônio cultural e histórico e o meio ambiente e combater a poluição;
- VI – preservar a moralidade administrativa;
- VII – desenvolver uma atuação voltada à cooperação internacional para buscar, dentre outros objetivos, a mobilização de recursos financeiros, humanos ou de informação no desenvolvimento de projetos locais.

Art. 2º A presente emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



Passo 4: Estrutura

Uma vez realizado o esforço de amparar juridicamente a criação de um órgão municipal responsável pelas Relações internacionais com definição de verbas específicas, inicia-se a estruturação da área física e dos recursos humanos adequados à administração local de operação satisfatória. Isso significa estipular responsabilidades, tarefas e autoridade para as tomadas de decisão. O primeiro questionamento a ser respondido é como garantir a transversalidade das Relações internacionais ao conjunto de áreas e departamentos da prefeitura. Tal pergunta conduz ao princípio básico de que toda a ação externa do governo local não é competência exclusiva da área de relações internacionais. Seja qual for o organograma interno da administração, a ação exterior será eventualmente operada pelas áreas específicas da administração municipal, como meio ambiente, educação, saúde, turismo, etc. O ideal, portanto, é que o modo transversal das Relações internacionais possa refletir no organograma e nos procedimentos, de modo que os diferentes setores possam interferir e se beneficiar ativamente da execução da estratégia. Logo, há numerosas opções de estrutura e organização que podem variar em uma escala de 0 a 1 (em que 0 representa os municípios pequenos e 1 os grandes) de acordo com o número de integrantes na equipe e a autonomia do órgão responsável.



Pequenos municípios

Um grupo mínimo de técnicos (podendo ser de um integrante) com um órgão de baixa autonomia (ligada preferencialmente ao gabinete do prefeito ou à secretaria de planejamento).

Grandes municípios

Um grupo maior de técnicos (mais de cinco integrantes) com maior autonomia de gestão (secretaria internacional ligada diretamente ao prefeito).



É razoável supor, sobretudo quando analisamos a realidade dos pequenos municípios, que nem todos os municípios terão condições de se inserirem internacionalmente por meio de recursos próprios. Nesse sentido, as associações de governos locais representam um papel significativo em aglomerar esses municípios, agregando escala a essa atuação internacional, diminuindo os custos dos projetos e ampliando a capacidade de efeito multiplicador. Por isso, uma boa alternativa para a grande maioria dos municípios brasileiros é se organizar em consórcio municipal ou colaborar com o fortalecimento da área internacional de sua associação representativa.

Passo 5: Capacitação dos técnicos

A estratégia internacional só é capaz de ganhar credibilidade e sustentabilidade se partir de interlocutores profissionais e de um compromisso formal por parte do governo. Por isso, um dos primeiros aspectos da internacionalização é selecionar técnicos de elevada qualificação, com experiência internacional, domínio de outros idiomas e, preferivelmente, com formação em relações internacionais. Reconhecendo, contudo, a dificuldade de encontrar esse perfil de profissional fora dos grandes centros urbanos, é que se sugere às autoridades locais um investimento considerável na capacitação dos técnicos disponíveis para a área internacional. Mesmo se fosse possível a escolha criteriosa de excelentes profissionais, seria necessário abastecê-los de meios para obter acesso a informações e conhecimento. A tecnologia da Internet é hoje fonte primária, em qualquer ramo de atividades, para a investigação autônoma. A oportunidade de troca de experiências, como acontece na participação de foros e eventos de discussões, deve ser contabilizada também como forma de possibilitar o aprendizado. O aprimoramento técnico por meio de cursos de capacitação, entretanto, ainda é uma das melhores alternativas para se alcançar um embasamento sólido, prático



e teórico. Para que todo esse investimento não seja rapidamente perdido e para que se possa garantir o máximo de continuidade nas atividades de médio e longo prazos, é indicada a contratação para a área internacional por meio de concursos públicos. A Confederação Nacional de Municípios compromete-se, nesse contexto, a organizar cursos de capacitação para os gestores responsáveis pela atuação internacional no município.

Passo 6: Comunicação e sensibilização

Nenhuma estratégia de inserção internacional e de cooperação por parte do governo local terá futuro se não contar com a aprovação e o apoio da população. Esse aval não se consegue somente com o convite à participação ou com a consulta dos atores locais para a elaboração da estratégia internacional. É indispensável que os governos mantenham a população constantemente informada, assim como garantam a sua participação e seu interesse nos temas internacionais. Para atingir esses objetivos, a palavra-chave é comunicação. Por meio dela se obtém transparência e disseminação de informação sobre a atuação do município, tanto para os atores locais como para os parceiros estrangeiros. Isso se torna mais importante pelo fato de a ação internacional frequentemente ser alvo de ataque da imprensa quando o gestor público local faz viagens ao exterior. Uma boa solução, posta em prática pelo município de Salvador, seria a realização de seminários de capacitação à imprensa local a fim de sensibilizá-los para a importância do papel desempenhado pelos municípios nas relações internacionais do país.

No caso do governo federal, como dito anteriormente, a função de legitimador das ações internacionais dos municípios é muito importante. Assim, já é uma prática de vários secretários municipais deixarem os órgãos responsáveis por essa temática dentro do governo federal cientes



de suas atividades a fim de contar com um possível auxílio em suas investidas externas. No Ministério das Relações Exteriores, o interlocutor mais importante para os municípios é a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, Afepa, que tem como função tratar de questões relacionadas aos governos locais e encaminhar as demandas apresentadas para as respectivas divisões. Outro interlocutor importante é a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), da Secretaria Especial de Relações Institucionais da Presidência da República, que possui uma assessoria internacional responsável por esses temas.

Outros atores a serem sensibilizados acerca da atuação internacional dos municípios são os órgãos de controle que têm função fiscalizadora sobre os atos e as finanças. Assim como é necessário comunicar à população sobre a importância da atuação internacional, os gestores locais devem apresentar seus planos de trabalho e estratégias de ação aos representantes desses órgãos, a fim de garantir o máximo de transparência e compreensão sobre o trabalho desempenhado pela área internacional.

Por fim, a Confederação Nacional de Municípios demonstra a capacidade de colaborar com essa atuação uma vez informada sobre o processo. O objetivo da CNM Internacional é trazer aos municípios brasileiros o máximo de benefícios provenientes da interação com agentes externos. Nesse sentido, é extremamente importante que a Confederação possa contar com a parceria dos municípios para lhes servir de instrumento. Conforme exposto anteriormente, a presença da CNM pode diminuir custos e aumentar os ganhos de escala para os municípios em suas atividades internacionais ao abrir canais de interlocução e auxiliar tecnicamente os servidores municipais.



C) Implementar a estratégia internacional

Passo 7: Elaboração de projetos

Um projeto é caracterizado pela descrição de ações com início, meio e fim que resultam em produtos específicos voltados ao alcance de um objetivo proposto. Esse instrumento, ainda pouco utilizado pelos municípios brasileiros, é uma prática muito comum em todo o mundo, tanto no campo da política e *marketing* internacional como na promoção econômica, mas, sobretudo, na cooperação internacional. Sendo uma exigência mínima presente nas diferentes convocatórias das agências internacionais, há várias formas de se apresentar um projeto a ponto de não ser possível aqui tratar de cada especificidade.

A princípio, abordamos o momento inicial desse processo em que se elabora o esboço do projeto – o que nada mais é do que um resumo do que se pretende realizar. De forma simplificada, são apresentados os pontos mais importantes necessários para o primeiro contato entre os parceiros e os municípios proponentes. A terminologia de esboço varia entre os profissionais, podendo ser considerada, a exemplo, como minuta ou carta do projeto. A orientação geral é que esse documento preliminar contenha, em média, até quatro páginas respondendo os seguintes itens:



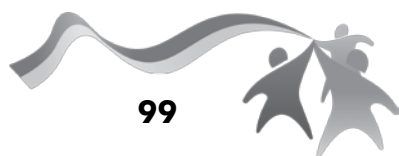
Itens de um esboço do projeto

- A contextualização e a justificativa do projeto.
- Os objetivos e os resultados esperados.
- Os indicadores de sucesso do projeto.
- Os riscos que existem e os mecanismos de mitigação previstos.
- Os recursos materiais que se pretende aplicar.
- Os recursos humanos e os vínculos organizacionais possíveis.

Fonte: CNM Internacional.

A etapa seguinte é a sensibilização dos tomadores de decisão política sobre a relevância do projeto idealizado. Isto é importante para diminuir o risco de que os esforços implementados nessa iniciativa não sejam perdidos. Uma vez adquirido o compromisso político, constrói-se uma demanda de acordo com as necessidades locais e as oportunidades externas. Tal afirmação reforça a necessidade de mudar uma realidade muito comum e indesejável, em que o foco decai principalmente nas expectativas e nas condições estabelecidas pelas organizações externas aos municípios, deixando suas demandas em segundo plano.

Após o comprometimento político, inicia-se uma nova etapa de busca por maiores informações e por mobilização de recursos para a execução do projeto. Como essa última atividade, mesmo ao fim do projeto elaborado, continua, ela será tratada como o oitavo passo na implementação da estratégia internacional. Assim, voltemos à importância de se ter a maior quantidade de informação possível sobre as melhores alternativas de parceria, técnicas, financiamento e colaboração. Isso se pode conseguir por meio de um levantamento de sites nacionais e internacionais sobre projetos similares realizados no mundo e nas organizações que trabalham com o tema.



Do esboço do projeto se avança para a estruturação de um perfil do projeto. Este apresenta maior detalhamento sobre as funções de cada organização participante. A contrapartida provida pelo município é um requisito obrigatório para se conseguir parceiros. Quanto mais elevada ela for, maiores são as comprovações do comprometimento político local capaz de demonstrar a viabilidade de o projeto acontecer e ser bem-sucedido. As variações da porcentagem de contrapartida são estabelecidas pelos doadores em seus programas ou são fixados em negociações entre as partes. Na construção de um orçamento co-financiado, os governos locais podem valorizar seus aportes não materiais, como horas de trabalho dos servidores, custos indiretos de equipamento (fax, telefone, correio, Internet, papelaria, material, transportes, serviços, etc.) e outros gastos que se apliquem ao projeto. Nesse sentido, é importante que o município tenha em mente que arcará com parcela do aporte do projeto, seja com recursos materiais ou serviços quantificáveis, seja com recursos financeiros. O perfil do projeto traz também outros pontos mais aprofundados, como o diagnóstico da realidade e os indicadores de sucesso. Ao final, sugere-se um conteúdo em torno de dez páginas para esse tipo de documento.

O projeto final deve expressar claramente todos os aspectos previstos antes da execução: os objetivos e a pertinência da ação, as descrições das atividades e das suas eficácias, a metodologia utilizada, a duração e plano de ação, sustentabilidade e o quadro lógico, além do orçamento da ação e das fontes de financiamento previstas. Não é objetivo aqui tratar, como já dito, de todas essas questões que envolvem a elaboração do projeto, indicando para tal outras literaturas, como o livro de gerenciamento de projetos de desenvolvimento da GTZ e da Caixa Econômica. Recomenda-se que o projeto a ser apresentado não extrapole uma média de vinte páginas, já que há



grande quantidade de projetos recebidos pelas agências internacionais. Por fim, elaboramos algumas das perguntas que os gestores municipais devem se fazer ao final do processo de formulação de um projeto.

Quadro 22

Perguntas de verificação

1. Atende às prioridades das agências e do município?
2. Demonstra estatisticamente a população-foco do projeto piloto?
3. As atividades estão descritas de acordo com os objetivos do projeto?
4. Os indicadores e os meios de verificação são capazes de retratar o desenvolvimento esperado?
5. A linguagem está adequada e clara (é possível verificar a relevância do projeto: inovação, sustentabilidade, replicabilidade, visão integrada)?
6. A matriz das organizações esclarece o potencial da entidade?
7. Os riscos apontados são possíveis de ser controlados?
8. O orçamento é adequado às atividades do projeto?
9. O título transmite a idéia central do projeto?
10. O *design* do projeto está visualmente atrativo?

Fonte: CNM Internacional.

Passo 8: Mobilização de recursos

A mobilização de recursos não significa necessariamente a obtenção de uma doação ou de um financiamento. Cabe lembrar aqui a diferença entre mobilização e captação de recursos. Enquanto captação traz a idéia de uma negociação pontual, voltada a aspectos financeiros no qual um beneficiário visa a receber uma quantia de um doador – responsabilidade unilateral; a mobilização traz uma visão mais abrangente entre atores em que se busca levantar o que cada sócio/parceiro é capaz de somar ao projeto – responsabilidade compartilhada. O que se propõe é uma mudança de papel na relação entre os atores mobilizados para um projeto.



Para cada ação de interesse de um município existe uma gama de possíveis parceiros internacionais. Entretanto, como comentado na seção de prioridades, existem temas mais recorrentes nas discussões mundiais e que têm um apelo maior para a cooperação. Um bom exemplo é o atual tema do aquecimento global que está na pauta dos debates internacionais, engajando agências ambientais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), além de outras agências de áreas correlatas como mobilidade urbana (UN-Habitat) e energia (IEA). A identificação dos parceiros segue, portanto, uma tendência de cada vez mais trabalhar os projetos com um enfoque integrado entre as áreas. Para levantar os parceiros, a ferramenta da Internet ainda é uma das principais formas de conseguir informações sobre essas agências cooperantes internacionais. Colocamos a seguir alguns sítios que podem facilitar esse trabalho de pesquisa.

Quadro 23

Páginas eletrônicas com contatos de agências internacionais

Confederação Nacional de Municípios < http://www.cnm.org.br >
Agência Brasileira de Cooperação < http://www.abc.gov.br/ct/ct.asp >
Organização das Nações Unidas < http://www.onu-brasil.org.br/ >
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico < http://www.oecd.org >

Fonte: CNM Internacional.

Na gama de possíveis parceiros, existem especificidades entre elas que diferenciam as agências internacionais. Cada uma delas possui uma filosofia



própria, em que as preferências, a forma de trabalho e a escolha de parceiros são distintas. Sabendo disso, seria importante para o município buscar se informar previamente sobre quais são as características de cada um dos potenciais parceiros por meio de pesquisas e contatos com atores que podem fornecer tais dados. Por fim, outra ação que pode facilitar a aproximação com as agências identificadas é a procura por consultores ou assessores especializados em projetos específicos com cada uma delas. Eles podem ser grandes colaboradores nas negociações de parceria.

Tais parcerias em projetos internacionais, conforme já mencionamos, viabilizam basicamente dois tipos de recursos: financeiros e técnicos. Para elucidar melhor os parceiros envolvidos nessa provisão, listaram-se os tipos de atores que são apoiadores, financiadores ou co-realizadores de projetos internacionais.

Quadro 24

Tipos de atores – fontes de recursos

Agências bilaterais
Agências multilaterais
ONGs internacionais
Governos locais
Empresas privadas

Fonte: CNM Internacional.

Passo 9: Monitoramento e avaliação

A estratégia de internacionalização só será eficaz e duradoura se for submetida ao aperfeiçoamento contínuo por meio do monitoramento e da avaliação. Assim, alguns mecanismos de monitoramento podem ser adotados pelos



executores dos projetos, como relatórios parciais de atividades, em que as percepções acerca dos acertos, dos riscos e dos obstáculos do trabalho serão descritas. Além de servir como um bom guia para as ações subseqüentes, os relatórios são instrumentos de prestação de contas sobre o desenvolvimento do projeto aos parceiros. Outro grande aliado no acompanhamento das atividades é a documentação de ações, como atas de reuniões, cópia de correspondências trocadas e ferramentas de audiovisual (como gravação e fotografia de oficinas e encontros).

A avaliação, por sua vez, permite realizar ajustes ao processo, adequando-o em função dos fatos inesperados provindos de falhas técnicas ou transformações do entorno. A prática demonstra que os mecanismos de avaliação são esquecidos ou centrados na parte contábil-financeira e não na identificação dos avanços e dos fracassos da cooperação. O alcance de lições aprendidas sobre os problemas encontrados durante a execução pode ser uma excelente forma de aprimorar o conhecimento técnico. A revisão das atividades, ou mesmo dos objetivos e das prioridades, é outro exercício necessário. Assim, um Plano Estratégico de Internacionalização necessita de certa flexibilidade, já prevendo mudanças naturais de percurso. As alterações no plano são normais, principalmente para ajustar as diferentes expectativas que surgem durante o projeto entre os parceiros internacionais.

Colocamos a seguir algumas perguntas interessantes de serem respondidas para se ter a real dimensão do Plano Estratégico de Internacionalização, a fim de avaliá-lo, repensá-lo e decidir sobre sua continuidade ou não:



Perguntas a serem respondidas na avaliação

1. Os atores locais e a cidadania puderam se beneficiar diretamente dos vínculos internacionais? Se sim, como isso ocorreu?
2. A colaboração internacional tem contribuído para melhorar a forma de trabalho das distintas áreas do governo local?
3. Conseguiu-se integrar conhecimento e experiências internacionais, adaptando-as para solucionar problemas locais?
4. A projeção internacional do município tem trazido consigo mais comércio, investimento e turismo?
5. Foi diversificada a oferta cultural no município, fazendo-os mais internacional e diversa?

Fonte: CNM Internacional.

2.10 Passo 10: Publicação das experiências

O compartilhamento das experiências internacionais de um município é extremamente importante tanto para a continuidade de suas ações quanto para o aprendizado de outros. A sistematização do processo de execução do projeto arregimenta parceiros, uma vez que qualifica o município diante de outros órgãos governamentais, colaboradores internacionais, mídia e população local. A troca de boas práticas, por sua vez, é fundamental para que outros projetos possam utilizar a experiência de outros municípios para obter resultados cada vez melhores.

Essa é uma excelente forma de divulgar o município nacionalmente e internacionalmente. Já existem vários locais de disseminação internacional de Boas Práticas. A CNM, com a Flacma, disponibiliza uma ferramenta de biblioteca virtual em que diferentes documentos podem ser armazenados para pesquisas de outros. Outras redes temáticas, como o Cideu (no campo



do planejamento urbano) e a European Local Transport Information Service, Eltis (em mobilidade urbana), apresentam ferramenta semelhante. No campo da cooperação internacional, a Confederação Nacional de Municípios criou o Observatório da Cooperação Descentralizada do Brasil, que pretende ser uma grande base de dados em que será possível avaliar os resultados alcançados pelos projetos dos municípios brasileiros e seus principais parceiros internacionais.

Outra iniciativa que a CNM estimula é a publicação de um relatório final com o balanço da gestão sobre os quatro anos de determinado governo. Cabe ao município transformar as experiências e os resultados obtidos no Plano Estratégico de Internacionalização, com seus projetos correlatos, em uma publicação a ser disponibilizado às pessoas interessadas. Um bom exemplo disso é o Balanço de Gestão (2001-2004), elaborado pela Secretaria Municipal de Relações internacionais da Prefeitura de São Paulo.

O que se pode concluir é que, quanto maior for a quantidade de municípios que publicam suas atuações internacionais, maior será a chance de se conhecer os principais parceiros, captar recursos e desenvolver um bom projeto. Isso representa um fortalecimento do municipalismo em âmbito internacional, tendo como fim último, obviamente, melhorar a qualidade de vida das populações locais. Logo, a atuação internacional não deve ser vista como um jogo de soma zero em que alguns perdem enquanto outros ganham, mas sim um jogo de soma variável em que todos podem ganhar valores absolutos com a maior cooperação.



3

Quadro brasileiro



3.1 Evolução da atuação internacional dos governos locais

A história da atuação internacional de governos locais retrocede mais de cem anos quando as primeiras iniciativas podem ser observadas. Desde o início do século XX, províncias, como a de Quebec no Canadá, já demonstravam seu ímpeto de projeção internacional. Em 1913, a União Internacional de Autoridades Locais (Iula) foi criada com o intuito de promover o associativismo mundial desses governos locais. O fenômeno de cidades irmãs é datado da década de 1950, quando a França e a Alemanha, interessadas em uma política de segurança do pós-guerra, elaboraram conexões entre cidades que dividiam interesses comuns.

Há casos pontuais de estados brasileiros que manifestaram, na década de 1960, o interesse em participar de debates internacionais. Tanto o protesto do então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, por não ter participado das negociações da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em Montevidéu, quanto a criação da Secretaria de Relações internacionais no governo do estado de Minas Gerais são exemplos desse momento histórico. Em 1976, a primeira Conferência do Centro das Nações Unidas de Assentamentos Urbanos (Habitat) traria o tema da descentralização política, recomendando inclusive maior intercâmbio das experiências locais entre as nações.

Tais ações, entretanto, deixariam de ser incipientes a partir de meados da década de 1980, ganhando rapidamente força no cenário internacional. Com a assinatura da Carta Européia de Governo Local, em 1985, vários países na Europa passaram a reafirmar em suas constituições nacionais o direito de autoridades locais cooperarem internacionalmente com suas contrapartes



em outros estados. O primeiro programa de cooperação internacional da Federação Canadense de Municípios (FCM) é datado de 1987, quando se promoveu o intercâmbio entre as cidades de Toronto e São Paulo. No Japão, o Conselho de Autoridades Locais para Relações internacionais (Clair) foi criado em 1988 com a finalidade quase que exclusiva de promover a inserção internacional dos governos locais.

A década de 1990 é marcada por uma série de conferências internacionais de tratativas locais e uma grande disseminação de redes de governos locais. Diferentemente da questão de segurança que predominava durante a Guerra Fria, essas conferências trariam novos temas (direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento social) para a discussão internacional que, sobretudo no contexto brasileiro da Constituição de 1988, passariam a ser de competência compartilhada dos municípios com estados e governo federal. A reunião do Habitat realizado em Istambul, 1996, serve para muitos como marco dessa ampliação da atuação internacional não só por ser a última dessa série de grandes conferências das Nações Unidas, mas, sobretudo, por invocar os governos locais a intensificarem suas ações no âmbito global. Entre as redes criadas, destacam-se a Mercocidades, em 1993, e a Aliança das Cidades (formada por agências das Nações Unidas, autoridades locais e governos centrais), em 1999.

Nesse mesmo período, os governos brasileiros começaram a se preparar para o que se apresentava como uma nova tendência mundial. Assim, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) criou em 1997 a Assessoria de Relações Federativas (ARF) – que em 2003 se transformaria na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa) – com a missão de



realizar a interlocução do ministério com os governos estaduais e municipais para, de um lado, assessorá-los em suas iniciativas externas e, de outro, assegurar que as mesmas estivessem em consonância com os princípios diretores da política externa nacional (BOGEA, 2001, p. 65).

O MRE instalou ainda inúmeros escritórios de representação em diversas capitais estaduais para ampliar o apoio e a coordenação das diversas atividades desempenhadas pelo ministério junto às autoridades locais. Da mesma forma, as primeiras áreas de Relações internacionais começaram a surgir nas grandes capitais brasileiras, embora a descontinuidade política dificultasse uma atuação mais estruturada e sistemática.

O século XXI aparece, então, como uma etapa de consolidação desse movimento tanto no cenário internacional quanto no Brasil. Em 2001, a cidade de São Paulo criou a Secretaria de Relações internacionais, com uma forte liderança na junção das três maiores redes de governos locais – Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), a União Internacional de Autoridades Locais (Iula) e a Metrópolis –, resultando na organização de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), em 2004. Além da explosão de áreas internacionais em direção aos médios municípios brasileiros, observou-se também uma reorientação do enfoque das agências internacionais para os atores locais. Um forte indício dessa transformação é o primeiro caso de financiamento municipal realizado na América Latina pelo Banco Mundial na cidade de Betim, em 2005.

Atento a esse contexto internacional, a Confederação Nacional de Municípios participou em 2006 do Encontro de Cooperação Internacional Descentralizada e Federativa Brasil–França, em Marselha, e assumiu a vice-presidência da Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) – com assento no Bureau Central



da CGLU como representante do Brasil. Essa foi uma decisão da Rede Municipalista Brasileira, que aprovou em assembléia a criação da CNM Internacional com o objetivo de promover a inserção internacional desses municípios. Em 2007, a CNM participou da instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul a fim de fortalecer a integração regional.

No ano de 2008, alguns acontecimentos merecem destaque. Primeiramente a assinatura pela Presidência da República de dois Protocolos adicionais aos acordos-quadro de cooperação do Brasil com a França e a Itália, dando origem a uma jurisprudência para a cooperação descentralizada no país. Seguindo as prioridades da política externa brasileira, a CNM contribuiu ainda para a criação do Encontro de Autoridades Locais de Países de Língua Portuguesa por ocasião da XI Marcha a Brasília e do Fórum de Governança Local de Índia—Brasil—África do Sul (Ibas) em Nova Dheli. O Programa Município, recentemente lançado pelo governo espanhol, talvez tenha sido a primeira vez em que os governos locais brasileiros foram convidados por agências bilaterais a discutir a estratégia, para o país, de cooperação internacional, em que se apresentou as condições para os municípios receberem, por meio das associações e outras entidades, recursos financeiros e técnicos sem necessitar de aprovação prévia do governo federal.

A história da atuação internacional dos governos locais contada aqui brevemente buscou enfatizar a perspectiva dos municípios brasileiros. O que se espera é a percepção de que as relações internacionais dos municípios são antigas, mas que têm se intensificado e consolidado nos últimos anos. Além disso, o Brasil, apesar de ainda ser recente nessa discussão quando comparado a outros países, tem acompanhado essa tendência com certa liderança.



3.2 O contexto jurídico da cooperação descentralizada no Brasil

Ao repassar o histórico da atuação internacional dos municípios brasileiros no ponto anterior, também temos de ter em conta a necessidade de contextualizá-la no aspecto jurídico brasileiro. Nos próximos parágrafos apresentaremos um breve histórico apontando o atual estágio do processo da cooperação descentralizada quanto ao seu arcabouço legal. Também, abordaremos como podem ser encaradas, do ponto de vista normativo, as ações dos governos locais quando buscam se internacionalizar. A atuação dos municípios na esfera externa já é uma realidade, entretanto, o fato de não possuírem assentada uma garantia institucional levanta dúvidas com relação ao que é permitido ao município e até onde eles podem executar suas ações nesse âmbito.

A Constituição Federal não prevê em seus artigos a atuação internacional dos entes subnacionais. Esse requisito é um dos pontos centrais identificados pelos doutrinadores à ocorrência de incertezas nas relações internacionais dos entes locais. Esse argumento ainda é fortalecido pelo artigo 21, no qual compete a União manter relações exteriores com Estados estrangeiros, e pelo artigo 84, no qual cabe ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, desde que com a aprovação do Congresso. Outro questionamento presente gira em torno do conceito de soberania, já que a atuação dos estados e municípios poderia ser interpretada como a diminuição dessa competência da União de representar o país externamente.

Essa discussão tem tomado parte dos debates no Congresso Nacional, apesar de ainda ser tímida se comparada com outros países que já aprovaram



em suas Cartas Magnas dispositivos que legalizam e legitimam a atuação internacional dos respectivos governos locais, como a Argentina, a Alemanha e a Suíça. Tanto na Câmara como no Senado já existem discussões acerca da temática, inclusive com Projeto de Emenda Constitucional (PEC) e Projeto de Lei (PL).

Na tentativa da mudança constitucional, mais especificamente a PEC nº 475/2005, do deputado André Costa, sugeriu colocar como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios a promoção de atos e de celebração de acordos e convênios com Entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União. O mais interessante, no entanto, não foi a proposta em si, senão o parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, órgão responsável pelo primeiro Controle de Constitucionalidade na Câmara dos Deputados. Segundo o parecer, não há nada no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais, motivo pelo qual pediu o arquivamento da PEC.

Já a Proposta de Lei Complementar nº 98/2006, apresentada no Senado pelo senador Antero Paes de Barros, dispunha a princípio sobre a aplicação dos tratados internacionais. O relator da proposta na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Arthur Virgílio, deu parecer favorável na forma de um substitutivo, que aí sim incluía um tópico que tratava da atuação internacional dos Entes subnacionais. Os destaques desse projeto foram a possibilidade de os municípios celebrarem acordos internacionais sem serem considerados tratados internacionais e as obrigações desses acordos serem regulados pelas leis do Estado, Distrito Federal ou Municípios e não pelo direito internacional. Uma questão quanto à sua natureza, entretanto, cabe relevar. As competências de um Ente Federado é matéria a ser tratada pela



Constituição Federal, sendo esta a forma mais legítima para dispor sobre a atuação internacional dos governos locais.

Um último instrumento legal que traz ao debate essa questão é a assinatura de acordos-quadro entre o governo federal brasileiro e outros países, só que dessa vez por iniciativa do Executivo federal. Cada vez mais, tenta-se incluir a atuação dos entes subnacionais dos países envolvidos nesse tipo de instrumento. Os exemplos são os recentes acordos-quadro assinados entre Brasil e França e Brasil e Itália, que previam a interação dos governos locais nas matérias que lhes eram de suas competências na legislação interna. A grande questão é que esses acordos-quadro, apesar de legitimar a atuação, não especificam a forma como essa atuação aconteceria.

Essas iniciativas demonstram os esforços que o Poder Público dispensa à busca de uma maior institucionalização das Relações internacionais dos governos locais. Cabe ressaltar mais uma vez, no entanto, que a atuação desses entes já acontece às vistas da União. O que falta é uma clareza maior nesse tipo de atuação que auxiliaria fundamentalmente os municípios na diminuição de suas incertezas e na consolidação de suas ações.



Conclusão



Esperamos que ao final deste texto o leitor tenha conseguido chegar até essas últimas páginas com uma perspectiva distinta da atuação internacional dos municípios. No início da Cartilha, dissemos que o propósito dos capítulos que se seguiriam era o de sensibilizar o gestor municipal para a importância de uma estratégia internacional municipal. Mais do que isso, queríamos introduzir um tema que até pouco tempo era quase inexistente no país, mas que, vagarosamente, vem ganhando seu devido espaço.

Grande parte dos municípios em todo o mundo já descobriu os benefícios que podem surgir de uma relação internacional. A proposta da Confederação, nesse sentido, é de mostrar que o Brasil pode fazer parte, de forma mais intensa, desse movimento mundial. Para que isso ocorra, é preciso que os municípios se articulem em torno de redes e com atores que possam capitalizar suas atividades. Além disso, é fundamental a definição de qual tipo de atuação, por meio do Plano Estratégico de Relações internacionais, os governos locais priorizarão ou estrategicamente seguirão: política e *marketing* internacional, promoção econômica e cooperação descentralizada. Apesar de essas vias serem altamente vinculadas, como mostramos anteriormente, é interessante que haja um foco de ação para a administração municipal.

O plano estratégico, além de dar direcionamento às ações, representa um esforço contínuo dos gestores locais em levar adiante atividades de internacionalização do município. Isso quer dizer que ações pontuais devem ser, cada vez mais, substituídas por estratégias de longo prazo que cultivem a idéia de atividades integradas e com propósitos claros. Nesse sentido, apresentamos nos capítulos anteriores uma sugestão passo-a-passo da internacionalização em que focamos a ação contínua na formulação, na instrumentalização e na implementação da estratégia internacional. Essa estratégia não é um instrumento exclusivo das grandes cidades, entretanto, no caso dos pequenos



e dos médios municípios, sugere-se que esse plano possa ser realizado de modo regionalizado a partir de consórcios já existentes.

Focamos, assim, na importância de os municípios listarem suas prioridades e estarem abertos às prioridades mundiais; garantirem institucionalidade por meio dos mecanismos de planejamento público e leis; terem uma estrutura mínima na administração, assim como técnicos capacitados; comunicarem e sensibilizarem outros atores para a importância da internacionalização; e, finalmente, colocarem em prática um projeto de internacionalização municipal.

Entretanto, reiteramos que essas ações não são garantias de uma internacionalização bem-sucedida do município. Muitas vezes, ela virá sem grandes ações do Poder Público, caso da internacionalização passiva, mas, sem dúvida, o Plano Estratégico de Relações internacionais é o maior aliado do gestor municipal para que, quando a oportunidade surgir, ele tenha maiores condições de aproveitá-la. Os exemplos que percorreram toda esta Cartilha não são isolados e representam verdadeiros ganhos às comunidades locais que as protagonizaram, ou seja, muitos dos casos de sucesso dos municípios do Brasil e do mundo nem sequer foram citados nessas páginas. A dificuldade de encontrar exemplos dos pequenos municípios está relacionada com o baixo número de casos ou mesmo a baixa disseminação desses, embora se saiba da existência de alguns que estão sendo atualmente mapeados pelo programa da CNM do Observatório da Cooperação Descentralizada.

Por fim, ressaltamos mais uma vez a importância de os municípios brasileiros estarem cada vez mais próximos da Confederação Nacional de Municípios, não somente pelo fato de a Confederação ter demonstrado,



nos últimos anos, sua capacidade de levantar e brigar pela bandeira do municipalismo nacional, senão por sua capacidade de atendê-los nas suas demandas mais latentes. A Confederação pode tornar mais fácil e acessível aos governos locais brasileiros seu processo de internacionalização, mas para que isso aconteça os municípios têm de informar e colaborar com as ações desempenhadas pela entidade.



Referência



ALDECOA, F.; KEATING, M. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2000

BOGEA, Antenor Américo. *Diplomacia federativa*. Brasília: Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Itamarati, 2001. Mimeografado.

BRANCO, Marcello S.; KUGELMAS, E. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E. (Org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ/Edunesp/Edusc. p. 131-160.

GREGORY, Denise; OLIVEIRA, Maria Fátima. *O desenvolvimento de ambiente favorável no Brasil para a atração de investimento estrangeiro direto*. 2005. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/238_PDF.pdf>.

HAFTECK, Pierre. *An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping*. Public Administration Development, p. 333-345, 2003.

HERZ, Mônica. *Teoria das Relações internacionais no Pós-Guerra Fria*. Dados, v. 40, n. 2, 1997.

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

LA COOPERACIÓN al desarrollo de las entidades locales. In: *Informe 2005*. Federación Española de Municipios y Provincias – Departamento de Relaciones Internacionales, Area de Cooperación al Desarrollo. Madrid, 2007.



LESSA, José V. S. A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais. In: *XLIV Curso de Altos Estudos*. Instituto Rio Branco – MRE, Brasília, dez. 2002.

MANUAL DE ESTADÍSTICAS del Comercio Internacional de Servicios Naciones Unidas, Comisión de las Comunidades Europeas, Fondo Monetário Internacional, Organización de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Organización Mundial de Comercio Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística serie M, nº 86. Ginebra, Luxemburgo, Nueva York, Paris, Washington, DC, 2003. ISBN 92-1-361210 9. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/tradeserv/TFSITS/MSITS/m86_spanish.pdf>.

MARIANO, Karina L. P.; MARIANO, Passini M. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E. (Org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração Regional e Mercosul*. São Paulo: Educ/Edunesp/Edusc. p. 131-160.

NYE JR., Joseph S. *A globalização: O paradoxo do poder Americano*. São Paulo: Ed. da Unesp, 2002. p. 135-183.

PLAN DIRECTOR de Cooperacion Internacional y Solidaridad 2006-2008. Ajuntament de Barcelona – Regidoria de Participació, Ciutadana, Solidaritat i Cooperació – Direcció de Cooperació Internacional i Solidaritat. Barcelona: Ed. Imatge i Producció Editorial Municipal, 2005.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.



SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Ed. Hanz. An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors In: *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Oxford: Claredon Press, 1990.

VIGEVANI, Tullo; BARRETO, Maria I. *Cenário global e o espaço de intervenção dos governos locais*. 2003.

ZAPATA GARESCHE, Eugène. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Editorial. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2007. p. 159.

Disponível em: <<http://www.caribbeannewsdigital.com/PORTUGUESE/News.aspx?Id=2145>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

Disponível em: <<http://www.cidadedesao paulo.com/noticias.asp?idMat=975>>.

Acesso em: 20 ago. 2008.

Disponível em: <<http://www.grupomidia.com/municipiosbusiness/interno.php?nid=345>>.

Acesso em: 20 ago. 2008.

Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/zerohora/jsp/default2.jsp?uf=1&local=1&source=a2030785.xml&template=3898.dwt&edition=10224§ion=71>>.

Acesso em: 20 ago. 2008.



Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/ppa_municipios/ppa_municipios.htm>.

Acesso em: 20 ago. 2008.

Disponível em:<<http://www.mdic.gov.br/portalmdic/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=567>>.

Acesso em: 20 ago. 2008.

Disponível em: <<http://www.triangulomineiro.com/noticia.aspx?catNot=55&id=3781&nomeCatNot=Atualidades>>.

Acesso em: 20 ago. 2008.

Disponível em: <<http://www.triangulomineiro.com/noticia.aspx?catNot=55&id=3781&nomeCatNot=Atualidades>>.

Acesso em: 20 ago. 2008.

Disponível em: <http://guaruja.jornalbaixadasantista.com.br/conteudo/guaruja_feira_comercio_exterior_2007.asp>.

Acesso em: 20 ago. 2008.

Glossário



Alalc – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

Apex – Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

Bird – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos

CES – Centro de Estudos Sociais

Cida – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional

Cideu – Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano

Cifal-Bilbao – Centro Internacional de Formação de Autoridades Locais

Clair – Conselho de Autoridades Locais para Relações internacionais

CNM – Confederação Nacional de Municípios

Consef – Comunidade Semeando o Futuro

Cori – Coordenadoria de Relações Institucionais e Internacionais

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Eltis – European Local Transport Information Service

Facamp – Faculdade de Campinas

FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e

Departamentos do Mercosul

FCM – Federação Canadense de Municípios

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

FMCU – Federação Mundial de Cidades Unidas

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH

Ibas – Índia – Brasil – África do Sul

IED – Investimento Externo Direto

Iula – International Union of Local Authorities

Mdic – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Mercosul – Mercado Comum do Sul

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU – Organização das Nações Unidas

Secri – Secretaria de Relações internacionais

Unacla – United Nations Advisory Committee of Local Authorities

UN-Habitat – Centro das Nações Unidas de Assentamentos Urbanos

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

Unitar – United Nations Institute for Training and Research



