O SURGIMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SMRIS): A PARADIPLOMACIA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Priscila Freires Rosso[1]

RESUMO: O ambiente internacional passou por diversas modificações ao longo do tempo, as quais se originaram dos Estados, muitas vezes, e outras se refletiram em suas políticas e desenvolvimento. A partir do final da Guerra Fria, o processo de globalização passou por uma intensificação e concretizou uma reconfiguração da hierarquia dos atores internacionais através da abertura de espaço para ação internacional de atores antes marginalizados e que é apresentado aqui sob a perspectiva da interdependência complexa. No Brasil, isto se refletiu na criação de Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs). Este artigo objetiva promover uma reflexão sobre o surgimento destes órgãos a partir de um processo de sua concentração nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, geralmente, em grandes cidades. Para isso, tem como base uma breve revisão bibliográfica sobre a temática da paradiplomacia e das próprias Secretarias, bem como reflexões sobre o desenvolvimento histórico do Brasil e os resultados da pesquisa "O 'empoderamento' dos Governos Locais e a Constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs): um mapeamento do Brasil". Conclui-se a partir disso que as desigualdades regionais persistem, a despeito dos esforços feitos para a sua redução e que a concentração das Secretarias nessas áreas pode estar ligada a este fato.

Palavras-chave: Secretarias Municipais de Relações Internacionais. Nordeste. Brasil.

ABSTRACT: The international environment underwent several changes over time and some had their origins within states many times, while others had effects over their policies and their development. Since the end of the Cold War, the process of globalization has undergone an intensification and has materialized a reconfiguration of the hierarchy of international actors through the opening of space for international action by formerly marginalized actors. This process is presented here from the perspective of complex interdependence. In Brazil, this reflected in the creation of International Relations City Boards. This article aims to promote a reflection on the emergence of these public agencies from a process of their concentration in the South and Southeast regions of Brazil, generally in large cities. To this end, it is based on a brief bibliographical review on the theme of paradiplomacy and the City Boards themselves, as well as reflections on the historical development of Brazil and the results of the research "The 'empowerment' of Local Governments and the Constitution of the International Relations City Boards: a mapping of Brazil ". It follows from this that regional inequalities persist, despite the efforts made to reduce them, and that the concentration of the Secretariats in these areas may be linked to this fact.

Key-words: International Relations City Boards. Brazil. Regional Inequality.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o povoamento e posterior desenvolvimento das regiões brasileiras se deram de maneira desigual. As primeiras vilas, feitorias e capitanias bem sucedidas, concentradas no litoral, ditaram o surgimento de núcleos urbanos até a década de 50, quando iniciativas mais consistentes visando o desenvolvimento do interior do país e das regiões mais afastadas do Centro-Sul do Brasil foram criadas.

[1] Foi aluna Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca, no Bacharelado em Relações Internacionais. Para contato, escrever para prirosso.f@gmail.com. A pesquisa que originou este artigo foi orientado pela professora Dra, Regina Claudia Laisner, vinculada ao Departamento de Relações Internacionais da referida universidade. Este artigo foi originalmente escrito em 2014, quando a referida aluna era bolsista do CNPq, com uma bolsa PIBIC.

Nesse trabalho, as regiões brasileiras são enfocadas em sua divisão mais tradicional: a Região Norte engloba os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Rondônia e Tocantins; a Região Nordeste os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e da Bahia; a Região Centro-Oeste engloba Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal; a Região Sudeste abrange São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais; por fim, a Região Sul é composta pelos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul.

A sucessão de ciclos econômicos pela qual o país passou, assim como o tardio processo de industrialização, concentraram a população, o capital financeiro e as próprias indústrias nas regiões Sul e Sudeste do país, as quais abrangem aproximadamente 112.811.332 milhões de pessoas (IBGE, 2010) e grande parte do PIB. A existência dessas desigualdades foi reconhecida na Constituição de 1988, por exemplo, ao tratar da "[...] redução das desigualdades regionais e sociais" (Brasil, 1988, Artigo 3o, inciso III). Já a região como ordenamento social aparece no Artigo 21, inciso IX, cabendo à União "[...] elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Contudo, é sempre importante ressaltar a conjuntura de redemocratização pela qual o país passava nessa época.

Embora a Constituição tenha delegado à União o planejamento das políticas e planos nacionais e regionais de ordenamento cabe aos municípios executá-los, segundo o Artigo 30, inciso VIII (BRASIL, 1988). Por fim, segundo o IPEA,

> [...] verifica-se, enfim, que 25 anos após a promulgação da Constituição de 1988, o tema ainda se encontra bastante aberto no país. No caso da União, que deveria elaborar e propor planos e projetos de ordenamento, a responsabilidade pela agenda está claramente definida e distribuída, mas os instrumentos operacionais e administrativos de execução não parecem fazer jus à tarefa, bem como parece tímido o atual interesse político pelo tema. (IPEA, 2013, p.27)

Por um lado, ao longo do tempo diversos programas governamentais foram criados para reduzir essas desigualdades regionais, contudo nem sempre foram bem sucedidos. Um bom exemplo é o caso da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), criada em 1959, falhou ao tentar resolver os problemas estruturais da região com a criação de empregos industrias, os padrões de miséria persistiram, as migrações não cessaram e a concentração de renda se manteve a mesma. (OLIVEIRA, 2012). Ainda que não tão bem sucedida, essa iniciativa têm valor histórico e deve ser rememorada por sua relevância.

Por outro lado, diversas mudanças vêm ocorrendo em nível mais micro no Brasil nas últimas décadas, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, que elevou as cidades à condição de entes federados (ONUKI, 2005), tornando-os atores possuidores de maior autonomia e, por isso, de maiores responsabilidades perante o desenvolvimento local. Partindo desses fatos, o intuito desse artigo é promover uma reflexão sobre o surgimento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais e sua maior concentração nas regiões Sul e Sudeste do país, incluindo o fato de que elas estão, geralmente, localizadas em grandes cidades. Para tanto, este trabalho apoia-se em uma revisão da bibliografia específica sobre Paradiplomacia, sobre a formação do Brasil e sobre o próprio surgimento das SMRIs, e utilizando-se dos dados da pesquisa "O 'empoderamento' dos Governos Locais e a Constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs): um mapeamento do Brasil", realizada na UNESP Franca entre 2011 e 2014, sob a orientação da professora Dra. Regina Laisner.

Por fim, vale ressaltar que não foi apenas o Brasil que passou por modificações recentemente. Após o final da Guerra Fria e da bipolaridade em 1989, o Sistema Internacional tem passado por mudanças importantes, as quais incluem a diminuição da presença do Estado como ator unitário e, portanto, a entrada de novos atores na seara internacional, como municípios, Organizações Não-Governamentais (ONGs), empresas transnacionais, dentre outros. Joseph Nye afirmou a respeito desse tema, citado por Roberto Di Sena Júnior, que "os Estados são os atores principais da política internacional contemporânea, mas eles já não mais possuem o palco apenas para si". (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 185) Além disso, a intensificação

do processo de globalização tem cada vez mais incentivado a atuação internacional dos mesmos, na medida em que é um fenômeno que atinge diversos âmbitos, indo muito além da economia e do comércio.

Nesse contexto, atores subnacionais como as cidades têm assumido papel importante nas relações internacionais, agindo internacionalmente em busca de seus objetivos, os quais são variáveis, de acordo com as características da cidade. No Brasil, esses entes atuaram inicialmente através de redes de cidades, cooperação através de geminação (criação de cidades-irmãs) e, posteriormente, por meio da criação de Secretarias Municipais de Relações Internacionais e órgãos afins buscando uma maior institucionalização dessas ações.

Apesar de ser um processo muito recente e do número de órgãos estar em expansão, é possível notar que grandes capitais, como São Paulo e Rio de Janeiro, têm um histórico mais antigo desse tipo de atuação, além do fato de que das trinta e uma SMRIs localizadas no último mapeamento[2] realizado (LAISNER, 2014) vinte estão na região Sudeste, a qual é seguida pela região Sul, que possui cinco órgãos. Nota-se a discrepância em relação às outras regiões, as quais juntas totalizam seis órgãos.

Para discorrer sobre esse assunto, esta comunicação está dividida em três partes, sendo a primeira uma retomada da história e formação do Brasil e um breve relato sobre o surgimento das SMRIs e os problemas que enfrentam; a segunda uma análise geral sobre o fenômeno e a terceira são as considerações finais.

2 BRASIL: UMA HISTÓRIA PERMEADA PELA DESIGUALDADE

As desigualdades regionais no Brasil têm origem histórica e o objetivo desta seção é indicar alguns fatores do desenvolvimento histórico do país que produziram as diferenças regionais que ainda persistem no país. O esforço aqui não tem a pretensão de esgotar o tema ou de apresentar todas as possibilidades de maneira exaustiva, pois os processos históricos não são lineares ou frutos de um único fator, concentrando-se em uma dessas visões, inclusive por questões de espaço.

Desde a chegada dos portugueses, houve uma preferência pela ocupação do litoral, para facilitar a comunicação com a metrópole e o controle do envio de mercadorias. Desde o ciclo econômico extrativista do pau-brasil a pequena população esteve concentrada na região litorânea. Como esse ciclo era predatório e marcado por traços de extrativismo, houve a necessidade de explorar mais profundamente o país em busca da madeira, mas isso não significou a ocupação do interior dessas terras.

Algum tempo depois, a realização das bandeiras e a descoberta de minas de ouro em regiões mais longínquas deslocaram grande contingente populacional para as regiões auríferas, povoando essas áreas, situadas no que hoje se conhece como região Sudeste do país. Segundo Oliveira Viana (1987, p. 189), "esses núcleos [formados em torno às explorações mineradoras] se caracterizavam por uma extrema concentração social. Numa pequena área condensa-se uma população enorme".

Nesse período a mão de obra abundante era a escrava, que continuou sendo utilizada durante o ciclo da cana de açúcar, com grandes engenhos espalhados pelo Brasil, inclusive no que hoje é a região Nordeste. O foco do desenvolvimento do país mudou um pouco com a chegada da Corte Portuguesa, a qual trouxe todo o aparato administrativo da Coroa, pois o Rei se instalou no Rio de Janeiro e diversas mudanças "modernizadoras" foram necessárias para que isso fosse possível. Com este intuito, foram criadas novas taxas sobre as importações e exportações, além de instituições como bancos e universidades, que acabaram contribuindo para o desenvolvendo da região.

Para além desses fatores, com o início do ciclo da cafeicultura e a abolição da escravidão em 1888, os imigrantes foram atraídos para o Brasil com falsas promessas de terras e prosperidade. Foram

[2] Esse mapeamento foi realizado por alunos da UNESP Franca sob a orientação da professora Dra. Regina Claudia Laisner durante o desenvolvimento do processo de pesquisa "O 'empoderamento' dos Governos Locais e a Constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs): um mapeamento do Brasil". Esse projeto contou com financiamento do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – através do fornecimento de duas bolsas PIBIC.

submetidos ao regime de colonato e foi promulgada a lei de terras brasileira, que impedia o acesso à terra a maior parte da população. De acordo com Adílson Bordo (2005) a expansão da cultura cafeeira ocasionou a fundação de muitas vilas e cidades no Estado de São Paulo, pois a cultura do café esgotava as terras e era necessário buscar novas terras férteis. Assim, a produção se espalhou pelo Oeste Paulista, deixando a antiga concentração no Vale do Paraíba.

Além disso, essas condições - abundância de terras, fartura de mão de obra e salários baixos (pagos aos imigrantes e ex-escravos) – geraram bons lucros para os cafeicultores, permitindo que acumulassem capital, posteriormente investido em infraestrutura, principalmente na implementação de meios de transporte modernos entre os centros de produção agrária e os centros de comércio e na criação de indústrias de bens não-duráveis, ainda no período do Império (Holanda, 1936). Vale ressaltar que a maior parte dos bens consumidos no Brasil no período ainda eram provenientes de importações, apesar deste primeiro esforço de industrialização.

Com esse grande poder econômico concentrado no eixo Sudeste, também o poder político passou a ser dividido entre elas, no que ficou posteriormente conhecido como República do Café com Leite, a qual era constituída por uma alternância de poder entre os estados de Minas Gerais e São Paulo, especialmente no que tange a eleição de presidentes.

Logo, essa é uma das explicações para a dicotomia entre Sudeste e Nordeste, pois o último o sistema produtivo a predominar no Nordeste do período foi o *plantation*, o qual não propiciou a formação de um grande mercado consumidor, pois os escravos não possuíam salário e a maior parte dos produtos era guarnecida pelo senhor de engenho, mesmo para aqueles moradores livres (Freyre, 1933).

Com a crise de 1929 e o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, a era dos desmandos da República Café com Leite acabou. Houve queda das exportações e aumento do protecionismo tributário, com ações como a promulgação da Lei do Similar Nacional[3]. O início da Era Vargas, em 1930, trouxe um novo incentivo à indústria, diminuindo os investimentos na plantação de café (Furtado, 1964). Segundo Abdellatif Benachenhou (2013), o país começou a se industrializar a partir da década de 1920, especialmente após a crise de 1929. O objetivo da política de industrialização era substituir as importações as quais eram muito frequentes na época, sendo que a diversificação da economia brasileira se acelerou ao longo dos anos 1930.

Ademais, se não chegou a ser uma sociedade agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, no mínimo, uma cultura de raízes rurais (Holanda, 1936), o que levou a industrialização brasileira ter sido um processo tão tardio. De acordo com Pintaudi e Carlos, citados por Adílson Bordo (2005), a produção industrial era muito restrita até 1955, já que a base técnica da produção brasileira era incipiente. O avanço das atividades propiciou pressões e condições para a implantação de indústria pesada, essencial para o desenvolvimento de produtos mais complexos, o que ocorreu com financiamento estatal entre 1956 e 1960, concentradas principalmente no estado de São Paulo.

Quando Vargas deixou o poder e Juscelino Kubistchek assumiu algumas regiões do país haviam passado por mudanças estruturais. O novo presidente deu continuidade aos projetos começados no governo anterior, seguindo o mesmo viés orientado para o desenvolvimento como se entendia na época.

Nesse período, foram criadas a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cujos objetivos eram promover o desenvolvimento de forma complementar, promover o povoamento da Amazônia e constituir ali uma Sociedade estável, e também a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), cujo principal objetivo era promover o desenvolvimento dessa região, diminuindo a discrepância história existente entre estes e os estados do Centro-Sul do país e estes.

Posteriormente, em 1966, a SPVEA foi transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), cujo objetivo era fortalecer as áreas de fronteira da Amazônia e desenvolver sua economia. Em 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e extinguiu a SUDAM. Já a SUDENE foi incorporada ao Ministério

[3] Segundo a Lei do Similar Nacional a importação de qualquer produto estrangeiro deveria ser suspensa se houvesse um similar produzido nacionalmente, independentemente da qualidade desse produto.

do Interior em 1964, após anos sendo gerida por Celso Furtado, a partir dos diagnósticos presentes em seu livro *A operação Nordeste.* A partir desse ponto, os intuitos iniciais de desenvolvimento e combate ao latifúndio foram deturpados e verbas foram cortadas, até que em maio de 2001 ela foi fechada, sob denúncias de favorecimento de clientelas.

A partir da década de 1990 e início dos anos 2000, houve uma onda de privatizações que afetou muitas empresas no âmbito competitivo. Porém, juntamente com esse programa econômico, os governos se valeram de um programa social com o intuito de ajudar a população mais carente, estimulando o consumo dessa classe mais pobre através de políticas públicas, tais como o Bolsa Família e o Luz para Todos, entre outras políticas adotadas nos últimos 20 anos para sanar as deficiências socioeconômicas, como o recente programa "Mais Médicos".

A política econômica e social surtiu resultados positivos nos seus pontos essenciais. A partir dos anos 2000, foi dado um maior enfoque na esfera social, com o acréscimo de recursos e da diversificação das vertentes sociais, como o reforço da ajuda oferecida às famílias para a escolarização das crianças e o desenvolvimento da eletrificação rural (BENACHENHOU, 2013). Contudo, ainda que o país esteja superando algumas injustiças sociais históricas, possua uma estabilidade econômica, e esteja vivendo em seu maior período democrático, essas ações ainda não conseguem resolver todos os problemas existentes. (KARNAL, 2012).

Logo, com essa breve contextualização buscou-se mostrar que mesmo depois de anos de programas desenvolvimentistas para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o grande abismo entre elas e as outras permanece, com intensos fluxos migratórios e diferenças consideráveis de PIB e de IDH. Assim, antes de analisar a possível relação entre a existência dessas desigualdades regionais e o surgimento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais nessas áreas é preciso entender o contexto desses acontecimentos e o conceito de paradiplomacia.

3 A PARADIPLOMACIA E AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL

Especificamente no Brasil, após a onda de democratização em 1980 e com a nova estrutura adotada, os municípios acabaram por se desenvolverem de forma mais autônoma e a buscarem meios de suprir a ineficácia do governo central frente aos problemas das localidades". Nesse contexto, os municípios passam a recorrer a ações que vão além das fronteiras nacionais e se inserem em nível internacional, processo que abre a possibilidade de um diálogo além das fronteiras e entre diversos tipos de atores. Ainda,

> [...] as duas perspectivas, externa e interna, são complementares na avaliação e promoção do desenvolvimento, sendo que internamente as decisões estratégicas de um país têm uma inescapável dimensão territorial, seja no que se refere a fundamentos e potenciais, seja em relação a carências e limites. (BALBIM; CONTEL, 2013, p.30)

Durante esse processo, o modelo tradicional de gestão dos municípios brasileiros entrou em crise (ROMERO, 2004), pois a União havia começado a perder a capacidade de prover bens e serviços locais, perdendo assim também sua capacidade de ser o único agente de desenvolvimento local.

Para além desse processo, a globalização e a integração regional influenciaram inserção internacional das cidades. A integração, nesse caso, seria um processo de expansão das fronteiras no sentido de possibilitar o alcance de interesses e objetivos em comum entre países próximos. Por outro lado, segundo Mariano e Mariano (1998), "A integração regional, portanto não se restringe a esfera governamental [...] ela atinge a sociedade como um todo, gerando interações que fogem ao controle estatal entre grupos de interesse e representantes da sociedade".

Também nesse sentido, Robert Keohane e Joseph Nye (1989) argumentam em seu livro *Power and Interdependence: World Politcs in Transition* que os processos transnacionais estavam mudando as características do sistema internacional e criando uma *interdependência complexa* entre os países. Devido a isso, o Estado não perderia seu lugar como ator internacional, mas seria mister analisar esses novos atores que haviam se incorporado ao cenário internacional.

Essa vertente de análise atribui grande importância à cooperação entre os Estados como uma ferramenta para atenuar a existência de conflitos e cria a possibilidade de que novos entes políticos assumam funções decisórias que antes eram exclusividade o Estado. É nesse sentido que se propõe usar a Interdependência Complexa para analisar as Secretarias Municipais de Relações Internacionais. A interdependência é um conceito ideal, projetado para estudar as relações entre estados em outros âmbitos além de questões de defesa e segurança (KEOHANE, R. & NYE, J., 2000). Não significa, porém, que o Poder não ocupe um lugar privilegiado nesse viés teórico.

No contexto de todas essas mudanças e iniciativas, os estados federados e os municípios se lançaram internacionalmente, buscando políticas que pudessem ajudar a solucionar seus problemas. Essa ação internacional não é necessariamente separatista, mas, na maior parte das vezes, constitui-se de um processo de descentralização da política externa.

Essa participação das cidades no âmbito internacional foi denominada de paradiplomacia[4], termo que foi sistematizado na literatura por Panayotis Soldatos (1990) em sua obra *Federalism and international relation: the role of subnational units* e, a partir dela, vários estudos foram desenvolvidos sobre o tema, com destaque para o trabalho de Noé Cornago Prieto, cuja definição reproduzida abaixo é recorrentemente mencionada por estudiosos brasileiros do assunto e serve aqui como referência.

> A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 51).

Contudo, não há consenso entre os estudiosos para o uso deste termo. Para citar um exemplo, Brian Hocking, contesta o seu uso, pois argumenta que enfatiza a existência de eventuais tensões entre os governos centrais e os entes subnacionais. Além disso, entende que, muitas vezes, têm mais possibilidades que o governo central para buscarem os interesses das localidades e por isso sugere o termo "diplomacia de múltiplas camadas" para referir-se à atuação desses poderes locais. (RIBEIRO, 2008).

Já, Gustavo Cezário (2011), por outro lado, argumenta em uma publicação da Confederação Nacional dos Municípios, CNM, que o termo paradiplomacia não funciona para a realidade brasileira, pois foi cunhado a partir de um conceito relativo à ação estatal (diplomacia) para definir a atuação de cidades bastante diversas, com variadas intencionalidades, origens e meios de atuação. Por esta razão, entende-se que o termo "atuação global municipal" sugerido pelo autor pode se adequar melhor à realidade brasileira, ao se considerarem as diferenças significativas entre as cidades brasileiras que atuam na seara internacional e a ausência de um marco legal claro, o que pode propiciar o surgimento de um viés de ilegalidade.

Sobre este aspecto, Álvaro Chagas Castelo Branco (2009) afirma que as concepções mais tradicionais do Direito Internacional se alinham no sentido de que apenas Estados e Organizações Internacionais têm competência para celebrar tratados internacionais, os quais são, segundo o autor, "[...] a fonte escrita mais importante desse ramo publicístico do direito" (CASTELO BRANCO, 2007, p. 48). Mas, de acordo com o mesmo autor, como os Estados seriam incapazes de atender satisfatoriamente as demandas

[4] Há uma grande discussão sobre o termo utilizado para essa atuação internacional de entes subnacionais. Além do termo paradiplomacia, cunhado por Soldatos e Michelmann, pode-se encontrar os termos diplomacia federativa, micro-diplomacia, diplomacia local, diplomacia paralela, etc. Discutir os conceitos se torna relevante na medida em que a escolha do termo pode significar visões mais ou menos positivas sobre atuação internacional.

locais, considerando-se as transformações provocadas pelo avanço da globalização e da intensificação dos contatos internacionais, não poderiam ser os únicos a agirem internacionalmente.

O artigo 52, inciso V, da Constituição de 1988, versa: "Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;", o que poderia levar, como na argumentação de Roberto Luiz Silva, ao entendimento de que os municípios e estados componentes da federação poderiam celebrar acordos financeiros, embora o próprio Castelo Branco reconheça que acordos financeiros não são exatamente tratados. É importante ressaltar estes aspectos pois nessa discussão muitos pontos também não são pacíficos entre os doutrinadores de Direito Internacional, inclusive por ser uma temática bastante nova.

O governo federal acenou positivamente, de certa forma, ao criar diversas entidades que buscam dinamizar a relação com os entes subnacionais e resolver os conflitos. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), atua desde 1987 nesta seara, e o Ministério das Relações Exteriores criou, em 1997, a Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty, objetivando sistematizar e agilizar o contato com os estados. Posteriormente, em 2003, foi criada a Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), na Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil com o intuito de aproximação. Já em 2005 houve a instituição da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF/PR), o que culminou no surgimento do Comitê de Articulação Federativa (CAF), cujo escopo é a instalação de um espaço para debate de assuntos de competência comum.

Vale destacar, mais detidamente, que esse é um fenômeno recente dentro do campo das Relações Internacionais e em implementação e, portanto, o grau de institucionalização deste processo ainda é pequeno. Desta forma, cada estado ou cidade age de acordo com os seus próprios problemas e interesses, inspirando-se em casos anteriores de resultados positivos.

Nesta mesma direção, é preciso lembrar que há municípios que agem internacionalmente e que não possuem uma área internacional estruturada. Afora estes, há os municípios que passaram a criar organismos responsáveis para a ação internacional em suas prefeituras e que foram alvo da pesquisa cujos resultados figuram aqui. Entre outras ferramentas, a instituição de Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) é uma das mais recorrentes e estes órgãos podem ser encontradas também com outros nomes, como Coordenadorias, Assessorias e Subchefias, que podem ou não estar vinculadas ao Gabinete do Prefeito ou a outras Secretarias.

Historicamente, as primeiras surgiram oficialmente no Brasil na década de 1990, como reação à eventos e conjunturas importantes, como no caso do Rio de Janeiro e a Eco-92, cuja realização foi central para o surgimento da SMRI; e Porto Alegre, cuja Secretaria foi impulsionada pela realização do Fórum Mundial Social por quatro vezes na localidade (CNM, 2011). A maior parte das Secretarias consolidou-se entre 2001 e 2008, entretanto, concentradas em capitais ou regiões metropolitanas, estando a maior parte delas nas Regiões Sudeste e Sul. Segundo Clóvis Brigagão (2005), as capitais brasileiras foram as precursoras na inclusão internacional, pela sua relevância nacional e internacional e pela urgência de suas necessidades, processo que foi lento na década de 1990, devido à descontinuidade entre as gestões. Ademais, há diversos fatores que se originam das realidades locais e que se somam aos supracitados, como a captação de recursos; a cooperação técnica; a projeção internacional ou econômica; e o turismo internacional. (CNM, 2011).

Também de 1996 datam também as pastas de Campinas (SP), possuidora de um caráter de atração de investimentos, e a de Belo Horizonte (MG), cujo intuito era determinar as diretrizes da inserção internacional da capital mineira. Da gestão de 1997 nasceram as de Santo André (SP) e Maringá (PR), localizada pelo levantamento realizado pela CNM, mas que não se encaixou nos patamares estabelecidos não foi pela pesquisa da UNESP para a configuração de uma Secretaria. A partir de 2001, os órgãos passaram a ser criados com mais frequência, incluindo cidades centrais como São Paulo, Curitiba e Jundiaí.

A criação da rede Mercocidades, em 1995, serviu de influência para São Carlos (SP), São José do Rio Preto (SP) e Recife (PE), gerando SMRIs em resposta a esse acontecimento. Por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste todos os outros órgãos datam do pós 2005 ou passaram por frequentes

reestruturações e renomeações, como foi o caso de Salvador (BA). Finalmente, a participação do Centro-oeste parece ser bastante incipiente, embora o Distrito Federal, que é a capital do país e que concentra boa parte das decisões políticas e econômicas nacionais, situe-se nesta região.

Assim, de acordo com os dados coletados pela CNM, em 2011 havia trinta municípios com este tipo de órgão, enquanto, segundo dados coletados pela pesquisa da UNESP (Laisner, 2014) – e cujo intuito era atualizar o levantamento anterior - havia trinta e um órgãos atuantes, embora os municípios diferissem dos previamente listados. Logo, é possível observar que a área Internacional é nova na maioria das cidades e não permanece com o mesmo status ao longo do tempo, isto é, não são perenes. O quadro com todos os municípios presentes no mapeamento concluído em 2014 segue abaixo.

Quadro 1 - Dados da área internacional nos Municípios brasileiros gestão 2009-2012

Região	Município	Estado	Habitantes	Partido da Gestão	Categoria do órgão	Ano de Criação	Partido da Criação	Total
Sudeste								
	Belo Horizonte	MG	2 375 000	PSB	Secretaria	2005	PT	
	Rio de Janeiro	RJ	632 000	PMDB	Coordenadoria	1993	PMDB	
	São Paulo	SP	11 253 000	PSD	Secretaria	2001	PT	
	Vitória	SP	327 000	PT	Assessoria	2005	PT	
	Campinas	SP	1 080 000	PDT	Diretoria	1994	PSDB	
	Santo André	SP	676 000	PTB	Departamento	1997	PT	
	Jundiaí	SP	370 000	PSDB	Conselho	2001	PSDB	
	São Carlos	SP	222 000	PT	Assessoria	2001	PT	
	São Vicente	SP	332 000	PSB	Diretoria	2001	PSB	
	Suzano	SP	262 000	PT	Diretoria	2005	PT	
	Itanhaém	SP	87 000	PSDB	Conselho	2005	PSDB	
	Itu	SP	154 000	PSD	Secretaria	2005	*	
	Diadema	SP	386 000	PT	Assessoria	2005	PT	
	Guarulhos	SP	1 221 000	PT	Coordenadoria	2005	PT	
	São José do	SP	408 000	PSB	Departamento	2005	PPS	
	Santos	SP	419 000	PMDB	Assessoria	2005	PMDB	
	Osasco	SP	668 000	PT	Coordenadoria	2007	PT	
	São Bernardo	SP	765 000	PT	Secretaria	2007	PSDB	
	Mauá	SP	478000	PT	Diretoria	*	*	
	Contagem	MG	603.442		Gerência de	*	*	
								20
Sul								
	Porto Alegre	RS	1409351	PDT	Gerência	1993	PT	
	Maringá	PR	357077	PP	Conselho	1997	PT	
	Curitiba	PR	1751907	PSB	Secretaria	2001	PFL	
	Foz do Iguaçu	PR	256088	PDT	Secretaria	2005	PDT	
	Florianópolis	SC	421240	PMDB	Secretaria	2009	PMDB	
								5
Centro-Oeste								

	Brasília	DF	2570000	PT	Coordenação	*	*	
								1
Nordeste								
	Recife	PE	1537704	PT	Coordenadoria	2005	PT	
	Salvador	BA	2675656	PP	Assessoria	2008	PMDB	
	Camaçari	BA	242970	PT	Secretaria	2005	*	
	Fortaleza	CE	2452185	PT	Coordenadoria	*	*	
								4
Norte								
	Rio Branco	AC	336038	PT	Coordenadoria	2009	PT	
								1
Total								31

* Sem informação

Fonte: Dados da pesquisa "O 'empoderamento' dos Governos Locais e a Constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs): um mapeamento do Brasil", 2013.

É interessante notar que boa parte das SMRIs foram criadas durante gestões do Partido dos Trabalhadores (PT). De acordo com Cezário (2011) e o que pode ser observado em algumas publicações do partido da década de 1980, a ideia se fortaleceu dentro dele e, por isso, inicialmente, as Secretarias surgiram durantes gestões assumidas pelo PT. A partir do sucesso dessas iniciativas, difundiram-se por outros governos locais, a partir de outras legendas e com objetivos diversos.

4 UMA REFLEXÃO SOBRE A DISPOSIÇÃO DAS SMRIS NO BRASIL

Com base nos dados apresentados é possível perceber que as desigualdades de desenvolvimento historicamente presentes no Brasil também se refletem na distribuição das SMRIs. A esmagadora maioria delas localiza-se na região Sudeste, em cidades de porte médio (com mais de 200 mil habitantes). Mais especificamente, a maior parte delas situa-se no Estado de São Paulo, o qual possui a maior população do país e o maior PIB, embora não possua o maior PIB *per capita* brasileiro.

Uma explicação para o porte das cidades vai um pouco além dos fatos já apresentados e reside no valor da arrecadação de cada município, pois as pastas de Relações Internacionais geralmente são pastas superavitárias, voltadas para a atração de mais investimentos, mas que também os necessitam, na medida em que ocorrerão viagens internacionais para celebração de acordos de cooperação, haverá contratação de funcionários, compra de material, etc. É importante ressaltar que a participação no orçamento nacional dos municípios que no momento de promulgação da Constituição chegou a 18% hoje mal alcança 14% devido aos 12 anos seguidos de reformas neoliberais e encolhimento do Estado brasileiro. (BATISTA; JAKOBSEN; EVANGELISTA, 2008).

Um bom exemplo de como a escassez de recursos afeta a atuação desses órgãos é o caso de Rio Branco, no Acre, órgão que encerrou suas atividades no início de 2013 por falta de recursos e representou, durante sua curta existência, a única iniciativa na região Norte. Segundo dados coletados durante a pesquisa (LAISNER, 2014), o próprio gestor arcava com alguns custos decorrentes de seu trabalho, o que acabava limitando as oportunidades de atuação e inserção da Coordenadoria.

Além disso, a maior parte das SMRIs localiza-se em regiões metropolitanas (Região Metropolitana de São Paulo, Região Metropolitana da Baixada Santista, Região Metropolitana de Salvador, Região Metropolitana de Fortaleza, etc.), capitais ou em cidades próximas ao litoral, que possuam portos importantes ou atividades voltadas a exportação e, por essa razão, são grandes polos de atração de capital.

Tendo em vista que as SMRIs têm trazido resultados muito positivos para as cidades, seja em matéria de recursos, seja em matéria de empoderamento político, pode-se afirmar que, solucionadas as questões de escassez de recursos e de pessoal, esse tipo de iniciativa poderia ajudar a mitigar os problemas encontrados por cidades menores ou de regiões mais afetadas pela miséria.

De acordo com a publicação do IPEA (2013) *"Brasil em desenvolvimento"*, as demandas sociais são heterogêneas e diferenciadas no território, e podem ser captadas por diversos indicadores socioeconômicos. Sendo assim, sempre que alguma obra pública fosse executada pelos entes federativos seria preciso levar esses fatores em consideração. Isso também inclui a criação desses órgãos, pois eles devem ser planejados de forma a serem sustentáveis e contínuos, propiciando de fato benefícios para as cidades em longo prazo.

Ademais, a desigualdade regional no Brasil é perpetuada pelo descompasso entre as capacidades tributárias, arrecadação de impostos mais repasses, o que constitui a oferta, e os gastos públicos, as demandas sociais, desnível cuja estabilização não é alcançada nem através dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Atualmente, localidades com necessidade de grandes gastos sociais, como a Nordeste, não apresentam equilíbrio entre a capacidade tributária e os gastos sociais. E, mesmo dentro dessa região, a maior parte da receita gerada e gasta está presente nas capitais e nas regiões litorâneas (IPEA, 2013).

Chega a ser contraditório, mas o investimento tende a ir para aquelas localidades em que já existem grandes aglomerações de pessoas, em uma escolha "economicamente racional", social e política, que tende a reforçar o ciclo. Ainda,

> [...] o Estado está mais presente onde está mais concentrada a estrutura administrativa (prefeitura, governo estadual e governo federal) e onde está presente a maior parcela da população e da produção nacional. Como, em geral, existe uma concentração histórica de todos estes elementos em poucos centros urbanos ou estados, ou mesmo em algumas regiões, a ação estatal apenas reforça e reitera esta estrutura de desigualdade histórica. Mesmo que isto tenha uma componente racional ou econômica forte: os investimentos irão para onde há mais consumidores, dinheiro (crédito), produção e infraestrutura; onde existe maior mercado e menor risco; onde o custo é menor etc. O mesmo se aplica à distribuição dos investimentos públicos (MENDES, 2013, p. 210).

Esse tipo de relação explica a alta de concentração de SMRIs nas regiões mais desenvolvidas do país. Com um superávit maior é possível investir mais na atração de mais dinheiro, o qual será empregado em melhorias (seja nos setores públicos ou privados, como empresas) e atrairá cada vez um contingente maior de população em busca de uma qualidade de vida melhor. Essa população pagará impostos e consumirá nesse estado, gerando mais divisas que se tornarão, em parte, superávit. Por outro lado, os locais de onde essas pessoas são originárias perderão população e, com ela, a arrecadação e o consumo que viriam a gerar receita.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que, embora uma parte das desigualdades já tenha sido mitigada, ainda há um longo caminho a ser percorrido, buscando integrar melhor as cidades e os estados para que possam em conjunto procurar por soluções, em foros nacionais e internacionais, para os problemas que o Governo Federal não é capaz sozinho de resolver. Alguns foros importantes, como a Rede Mercociudades, têm sido criados nos últimos anos e podem favorecer a troca de boas experiências entre as localidades. Além disso, a boa vontade do Governo Federal já foi sinalizada através da criação de várias entidades, culminando na SAF.

Assim, não se deve perder de vista a questão das desigualdades regionais, implementando mais políticas públicas que busquem solucionar os problemas estruturais, de forma que a maioria das cidades possa progredir e propiciar uma melhor condição de vida para sua população. Nesse sentido, também a ação internacional municipal feita de maneira sustentável e estruturada deve ser estimulada para que o Brasil possa

quebrar o ciclo do desenvolvimento concentrado, caminhando cada vez mais rumo a uma sociedade igualitária e equânime, sem perder de vista o crescimento econômico.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato & CONTEL, Fabio Betioli. Região e Regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: BOUERI, Rogério & COSTA, Marcos Aurélio (ed.). **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas.** Vol. I. Brasília: Ipea, 2013. p. 25 – 48.

BATISTA, Sinoel, JAKOBSEN, Kjeld & EVANGELISTA, Ana Carolina. **La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina** /Colección de Estudios de Investigación / Número 3 Barcelona: 2008 Disponível em: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/299> Acesso em: 01 de Agosto de 2014.

BENACHENHOU, Abdellatif. Brasil, ator com vocação global. In: **Países Emergentes.** Brasília: FUNAG, 2013. p. 81-99.

BORDO, Adilson Aparecido. Os eixos de desenvolvimento e a estruturação urbano-industrial do Estado de São Paulo, Brasil. **Scripta Nova, Revista eletrônica de Geografia e Ciências Sociais**. Vol. IX. Nº 194. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2005.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional.** Curitiba, Juruá, 2008

BRIGAGÃO, Clóvis (Coord.). **Relações Internacionais Federativas no Brasil:** Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma/Fundação Ford, 2005.

BUARQUE DE HOLANDA, Sergio. Cap. 1 a 3. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 3 – 88

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

Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf>. Acesso em: 31 de julho de 2014.

DI SENA Jr, Roberto. "Poder e Interdependência: Perspectivas de Análise das Relações Internacionais na Ótica de Robert Keohane e Joseph Nye". In: OLIVEIRA, Odete M. de; DAL RI Jr., Arno (Org.) **Relações internacionais: interdependência e sociedade global.** Ijuí: Editora Unijuí, 2003.

ESTADOS. IBGE. Acesso a informação. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/estadosat/>. Acesso em 01 de Agosto de 2014.

FARIAS, Débora Barros Leal. **Federalismo e Relações Internacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2000. 135p.

FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Quintal, 1964.FREYRE, Gilberto. Cap. 01: Características gerais da colonização portuguesa no Brasil: formação de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida. In: **Casa Grande & Senzala.** Rio de Janeiro: Editora Record, 1998. 34ª edição. p. 4 – 87.

KARNAL, Leandro. Café filosófico. [set. 2012]. Disponível em: <http://www.cpflcultura.com.br/2012/09/21/os-velhos-e-os-novos-pecados-leandro-karnal/>. Acesso em: 31/07/2014.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and Interdependence.** Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

KEOHANE, Robert O. & NYE, Joseph S. "Globalization: what's new? What's not? (And so what?)". **Foreign Policy**, New York: Longman, Spring, 2000.

LAISNER, Regina. O "empoderamento" dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil", Franca: UNESP, 2014. **Relatório Científico de Pesquisa.**

LAISNER, Regina. Secretarias Municipais de Relações internacionais (SMRI's) na perspectiva de desenvolvimento local. Franca: UNESP, 2014. **Projeto de pesquisa**.

MARIANO, K & MARIANO, M. Uma interpretação do conceito de Estado Subnacional à luz das teorias das relações internacionais, FUNDAP, PUC-SP, CEDEC. **Gestão Pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana.** Projeto Temático, 1998.

MENDES, Constantino Cronemberger. Arranjos Federativos e Desigualdades Regionais no Brasil. In: BOUERI, Rogério & COSTA, Marcos Aurélio (ed.). **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas.** Vol. I. Brasília: Ipea, 2013. p. 199 - 221

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **O governo de Juscelino Kubistchek**. A criação da SUDENE. FGV CPDOC. Disponível em: < http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/Sudene>. Acesso em 31 de julho de 2014.

ONUKI, Janina (Coord.). **Cidades e Inserção Internacional:** A experiência de São Paulo. São Paulo: CAENI, 2005.

O que é a CEPAL. Escritório da CEPAL em Brasília. Disponível em: < http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>. Acesso em 01 de agosto de 2014.

Palestra sobre "Internacionalização de Municípios: da Teoria à Prática" proferida por Elizabeth Affonso, na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (UNESP/Franca) em 15 de Agosto de 2013.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da ásia-pacífico: a diplomcia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini; VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** SP: EDUC. 2004.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **A Ação das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões sobre a Paradiplomacia.** Cena Internacional, vol 10, nº 2. 2008.

ROMERO, María del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional: El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP; EDUSC e FAPESP, 2004.

ROSSO, Priscila Freires. O empoderamento dos Governos locais e a Constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais: um mapeamento do Brasil**.** Franca: UNESP, 2014. **Relatório final de Iniciação Científica PIBIC/CNPq**.

VIANNA, Oliveira. Cap. X a XVI. **Populações Meridionais do Brasil**, 7 ed. Niterói: Ed. da Universidade Federal Fluminense, 1987. p. 175-254