

# A CRIAÇÃO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SMRIS) COMO NOVA REALIDADE DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS<sup>1</sup>

Cairo Gabriel Borges Junqueira<sup>2</sup>

## RESUMO

A inserção internacional dos chamados atores subnacionais – cidades, estados federados, municípios, províncias, departamentos, cantões, regiões etc. – vem sendo constantemente inserida como subárea de estudos nas Relações Internacionais, a qual ficou reconhecida, desde 1990, por paradiplomacia. No caso específico do Brasil, país cuja configuração política baseia-se na Federação Trina advinda da promulgação da Constituição da República de 1988, os municípios e estados federados vem barganhando para adquirir maiores contatos com o exterior por meio da formulação de acordos, parcerias, irmanamentos, intercâmbios, missões e eventos com o intuito de fortalecerem a inserção internacional nacional brasileira das últimas décadas. Especificamente acerca dos primeiros entes subnacionais supracitados, quais sejam os municípios, a criação das chamadas Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) representa uma nova realidade paradiplomática do país que visa, de certa forma, institucionalizar as ações de tais atores tendo como via de condução o cumprimento do ordenamento jurídico-administrativo da União Federal. Destarte, o presente artigo objetiva analisar o surgimento das SMRIs na atual conjuntura política brasileira baseando-se, para tanto, na sua aplicabilidade no país e nos reflexos advindos de sua estrutura federalista, procurando enfatizar que as secretarias são representações recentes e necessárias para o fortalecimento da internacionalização dos municípios. Conclui-se que ainda há relativa precariedade de estruturação das SMRIs e de órgãos similares – coordenadorias, assessorias e gabinetes – no Brasil. Todavia, já existem órgãos de grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro que podem servir de *best practices* para outras de médio e pequeno porte ou suas semelhantes.

**Palavras-chave:** paradiplomacia; federalismo brasileiro; secretaria municipal de relações internacionais.

## THE CREATION OF MUNICIPAL SECRETARIATS OF INTERNATIONAL RELATIONS (MSIRS) AS A NEW REALITY FOR BRAZILIAN SUBNATIONAL ENTITIES

### ABSTRACT

The internationalization of the so-called subnational actors – cities, federated states, municipalities, provinces, departments, cantons, regions, etc. – is being constantly introduced as a sub-area of International Relations, which is recognized, since 1990, by paradiplomacy. In the specific case of Brazil, country whose political configuration is based on the

---

1. Este texto apresenta resultados de pesquisas desenvolvidas no Grupo de Estudos sobre Secretarias Municipais de Relações Internacionais vinculado ao Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (Nepps) da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista, *campus* Franca (FCHS/Unesp). A pesquisa intitulada “O ‘empoderamento’ dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil” esteve sob coordenação e supervisão da professora e doutora Regina Claudia Laisner do Departamento de Relações Internacionais (Deri) da mesma instituição e sua publicação encontra-se no prelo. Isso posto, o autor agradece imensamente a participação no grupo de estudos, mormente à professora e doutora Regina Claudia Laisner, e salienta que uma versão similar do presente artigo foi apresentada e consta nos anais do 5º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri) ocorrido em Belo Horizonte, Minas Gerais, na PUC-MG, entre os dias 29 e 31 de julho de 2015.

2. Doutorando em relações internacionais pelo programa de pós-graduação “San Tiago Dantas” (Unesp, Unicamp, PUC-SP), bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e professor do curso de relações internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). *E-mail:* <cairojunqueira@gmail.com>.

“Trina Federation” succeeded in 1988 by the enactment of the Republican Constitution, the municipalities and federated states are bargaining to acquire greater outside contacts through the formulation of agreements, partnerships, geminations and twinnings, exchanges, missions and events in order to strengthen the Brazilian international insertion of recent decades. Specifically about the first subnational entities mentioned above, the municipalities, the creation of the so-called Municipal Secretariats of International Relations (MSIRs) represents a new paradiplomatic reality of the country that aims, somehow, to institutionalize the actions of such actors according to the fulfillment of legal and administrative background provided by the Federal Union. Thus, this article aims to analyze the emergence of MSIRs in the current Brazil’s political situation based, therefore, on its applicability in the country and the reflections from the federalist structure, seeking to emphasize that the secretariats are recent and necessary representations to strengthen the municipalities’ internationalization. It is concluded that there are still relative structuring precariousness of the MSIRs and similar organs – coordinators, advisors, ministries – in Brazil. However, there are already agencies of large cities like São Paulo and Rio de Janeiro that could serve as *best practices* for others that are smaller or analogous.

**Keywords:** paradiplomacy; Brazilian federalism; municipal secretariat of international relations.

JEL: F50, F55.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar o surgimento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) na atual conjuntura política brasileira baseando-se, para tanto, na sua aplicabilidade no país e nos reflexos advindos de sua estrutura federalista, procurando enfatizar que as secretarias são representações recentes e necessárias para o fortalecimento da internacionalização dos municípios.

Em um primeiro momento, busca-se elucidar que as subnacionalidades (cidades, estados federados, municípios, províncias, departamentos, cantões, regiões, etc.) são atores internacionais e fazem jus a uma nova área temática de estudo das Relações Internacionais, qual seja a paradiplomacia entendida como a inserção internacional de tais atores. Em decorrência de mudanças ocorridas ao longo da segunda metade do século XX, marcado em seu final, na década de 1990, pelo fim da Guerra Fria, pela intensificação da globalização e pela descentralização do Estado Nacional, o aumento empírico da excursão externa subnacional acompanhou contigualmente o desenvolvimento da literatura acadêmica por parte de sua comunidade epistêmica.<sup>3</sup>

Em seguida, passa-se ao caso específico do Brasil, procurando relacionar os sinônimos conceituais da paradiplomacia no que toca a sua configuração política sustentada no Federalismo. Aqui, os debates a respeito da falta de institucionalização da paradiplomacia brasileira e do grau de centralidade do poder são observados à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Doravante, as SMRIs surgem como possíveis alternativas de institucionalização da internacionalização municipal em contrapartida à falta de aporte legal na Carta Magna.

Posteriormente, o artigo apresenta o contexto de surgimento das SMRIs no Brasil e conclui, baseando-se em estudos prévios da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2011), de Milani e Ribeiro (2011) e na pesquisa coordenada por Laisner (No prelo), que, mesmo com a relativa precariedade de estruturação das SMRIs e de órgão similares, tais como assessorias, gabinetes, coordenadorias, departamentos, conselhos e diretorias, já existem secretarias de grandes cidades a

3. Um interessante exemplo relativo à importância do estabelecimento de comunidades epistêmicas como modo de fortalecimento da excursão externa subnacional encontra-se no artigo de Salomón (2012), a qual afirma, estudando-se a Cooperação Descentralizada no Brasil a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, que a criação de estruturas de participação de gestores municipais, funcionários de organizações internacionais e acadêmicos foi um determinante específico para o êxito desse tipo de ação paradiplomática.

exemplo de São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), cujos resultados são benéficos para o fortalecimento do poder público municipal.

Aumentando suas ações em termos qualitativos e quantitativos, principalmente durante a década de 2000, conclui-se que tais órgãos municipais representam uma realidade incipiente que denotará em um futuro próximo a consolidação de uma nova forma de se realizar a cooperação, estimular o comércio e angariar as políticas públicas em nível local.

## 2 A PARADIPLOMACIA E SEU CONTEXTO DE SURGIMENTO

Sabe-se que um ator internacional é “aquela unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo) que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia” (Barbé, 1995, p. 117 *apud* Gomes Filho, 2011, p. 39). O Estado-Nação é o mais notável e importante deles, também sendo reconhecido como sujeito internacional. Ademais, as organizações internacionais, as organizações não governamentais e as empresas transnacionais conformam os chamados atores mais tradicionais das Relações Internacionais junto àquele.

Em virtude de mudanças ocorridas na segunda metade do século XX, sobretudo a partir da década de 1970, quando o mundo começou a presenciar sinais de “interdependência” (Keohane e Nye, 2005) e como resultado do fim do conflito bipolar da Guerra Fria, os anos de 1990 emergiram como um período de reticências e dúvidas, mas com uma característica ímpar de destaque para o artigo que ora se apresenta: a emergência e o surgimento dos novos e novíssimos atores internacionais. Atores internos ao Estado e até mesmo não-estatais iniciaram suas projeções internacionais. Sindicatos, mídia, indivíduos, opinião pública, grupos terroristas, universidades, câmaras de comércio, partidos políticos, grupos religiosos e burocracias passaram a fazer parte do cotidiano das relações internacionais de uma maneira progressiva.

E, em comunhão com os atores supracitados, foram os denominados subnacionais que adquiriram proeminência internacional. Cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, condados, comunidades autônomas, cantões, conselhos distritais e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados são os principais exemplos de atores subnacionais existentes atualmente, posto que são “Partes constituintes dos Estados Nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional” (Bueno, 2010, p. 345).

O processo de proeminência exterior ou inserção internacional dos atores subnacionais, ou seja, a consolidação de acordos, pactos, projetos ou até mesmo diálogos com autoridades governamentais externas aos Estados hospedeiros, não é um fenômeno incipiente nesse campo de estudos, pois seria possível considerar até mesmo as antigas cidades-estado gregas como exemplos desse fato. No entanto, aparece aqui como novidade o fato de a área acadêmica de Relações Internacionais ter concretizado esse debate e ter criado bases epistêmicas para seu estudo, mormente a partir da década de 1990. Foi exatamente nessa conjuntura que o professor canadense Panayotis Soldatos (1990) cunhou o termo e o tema central aqui retratado, qual seja a paradiplomacia, cuja definição minimalista seria a inserção internacional dos atores subnacionais.

Segundo o autor, “paradiplomacia” significa “diplomacia paralela”, porque a “*subnational activity undermines the notion of a foreign policy as an essential attribute of the sovereign state*” (Soldatos, 1990, p. 41).<sup>4</sup> Vale destacar que a diplomacia em si compreende a condução de negócios estrangeiros de uma nação e é conformada pelo diplomata responsável pela defesa dos interesses de seu país, pois o mesmo é funcionário de Estado e não de governo (Arraes e Gehre, 2013). A diplomacia é um dos principais instrumentos da Política Externa estatal, a qual representa o conjunto de decisões políticas e ações do Estado no seu relacionamento com seus semelhantes e organizações internacionais.

Desse modo, então, pode-se também falar na existência do “paradiplomata”, o chefe ou a autoridade pública dos poderes executivo, legislativo e/ou judiciário, encarregado das relações externas dos atores subnacionais, seja ele um prefeito, secretário, governador, seja pessoa capacitada e dotada de direitos para exercer tal papel. Destarte, são tais postos os responsáveis pela paradiplomacia, propriamente dita, a qual representa de uma maneira mais extensa a:

Inserção internacional de atores subnacionais; ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e desafiam as políticas centrais do Estado; inserção internacional das regiões por razões econômicas, culturais ou políticas; atividade internacional de governos não centrais que relacionam forças domésticas e internacionais. De modo mais específico e mais utilizado pela literatura [de acordo com Prieto (2004, p. 251)], compreende “(...) 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” (Junqueira, 2014, p. 233-34).

Mesmo com pequenas exceções,<sup>5</sup> na grande maioria dos casos, a internacionalização subnacional preza por laços cooperativos entre as partes, sendo política benéfica à condução das próprias diretrizes de política externa dos Estados, que não mais são considerados atores únicos do sistema. O próprio contexto de surgimento do conceito de paradiplomacia acompanhado do aumento qualitativo e quantitativo da inserção internacional dos atores subnacionais ocorreu como resultado da relativização do caráter unitário e coeso do Estado-Nação, da intensificação da globalização enquanto “um fenômeno espacial, desmentindo uma continuidade onde o âmbito global começa onde termina o local (...) [denotando] uma mudança na forma espacial da organização e atividade humana e nos padrões de atividades transcontinentais e interregionais, na interação e no exercício do poder” (Held, 2000, p. 203 *apud* Prado, 2007, n.p.) e da consolidação de um paradigma pluricêntrico de poder marcado por uma pluralidade, propriamente dita, de atores já mencionados anteriormente e de temas<sup>6</sup> nas Relações Internacionais.

Mesmo tratando-se de rearranjos provenientes de mudanças ocorridas ao longo do século XX, com o intuito de se delimitar um universo temporal de análise, foi exatamente o fim da bipolaridade e o início de um sistema multipolar na década de 1990, caracterizado sobremaneira pelos altos vínculos comerciais regionais e entre Estados Unidos, Europa e Japão (Frieden, 2008), que consolidaram o avanço empírico e acadêmico concernente à paradiplomacia. Tal mecanismo já considerado uma

4. Tradução livre do autor: “atividade subnacional mina a noção de uma política externa como atributo essencial do Estado soberano” (Soldatos, 1990, p. 41).

5. Por exceções entendem-se os casos da chamada protodiplomacia ou paradiplomacia identitária que representa a condução de relações internacionais por governos não centrais, os quais possuem como objetivo o estabelecimento de um Estado plenamente soberano a exemplo de iniciativas propostas por Quebec, País Basco e Catalunha.

6. Não só as matérias de alta política (*high politics*) como diplomacia, segurança e defesa mantiveram sua proeminência, mas também as de baixa política (*low politics*) ganharam relevância e importância substantivas nas discussões internacionais a exemplo de economia, sociedade, cultura, tecnologia, meio-ambiente, direitos humanos, imigração, cidadania, políticas públicas, turismo, cooperação e desenvolvimento.

área de pesquisa nas Relações Internacionais ganhou diferentes variantes de região para região e de país para país, sendo que o presente artigo se volta, a partir de agora, para o trato do caso brasileiro.

### 3 PARADIPLOMACIA E FEDERALISMO À BRASILEIRA

Como os atores subnacionais são entidades internas ao governo central/nacional, torna-se *mister* acentuar que suas excursões externas dependerão diretamente do grau de abertura política propiciado por este último. Por exemplo, em um governo mais centralizado e até mesmo autoritário, onde há apenas um nível de poder político, jurídico e administrativo, as chances de alavancar a paradiplomacia são mínimas. Em contrapartida, em Federações, os subnacionais possuem mais margem de manobra e, em países como Canadá, Estados Unidos, México, Alemanha, Argentina, África do Sul, e com destaque para o Brasil, a paradiplomacia é considerada uma política empírica e benéfica aos poderes centrais, posto que há unidade e, concomitantemente, diversidade política.

Isso ocorre porque o sistema federal é uma forma de organização que caracteriza o Estado pela autonomia territorial entre o governo federal e os governos descentralizados. Segundo Branco e Kugelmas (2005, p. 164), o sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político em que coexistem o governo federal e os governos membros (descentralizados) tendo poderes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas. Por conseguinte, a correlação entre paradiplomacia e federalismo fica evidente nas palavras de Reis (2007, p. 4):

A atenção que se volta ao federalismo, mais especificamente com os impactos da atuação de unidades infraestatais pertencentes a Estados que adotam o modelo federalista, representa uma das mais importantes preocupações dos estudiosos da paradiplomacia.

De maneira adjacente, esse constante diálogo entre ambos também reflete-se na feição de novas terminologias para o caso específico de internacionalização dos entes subnacionais brasileiros que são, de acordo com o que fora ratificado com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os estados federados e os municípios.<sup>7</sup> Oficialmente, o discurso governamental optou pela alcunha de diplomacia federativa, cujo termo é encontrado em teses desenvolvidas no Ministério das Relações Exteriores (MRE) no âmbito do curso de altos estudos do Instituto Rio Branco. De acordo com Bogéa Filho (2011, *apud* Bueno, 2010, p. 345), o conceito de diplomacia federativa compreende uma vertente da diplomacia presidencial, ou seja, “ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas”.

Em outra tese da mesma instituição com a autoria de Lessa (2002), infere-se que a inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros passou a ser um aparelho eficaz na coordenação e da cooperação entre a “tríade federativa”:

No Brasil, em consonância com essa prática, observa-se, desde as últimas duas décadas do século XX, crescente participação de governos estaduais e de alguns grandes municípios em iniciativas paradiplomáticas, seja de forma acessória às ações do governo federal, seja em iniciativas próprias e isoladas. A atuação das unidades federadas no campo internacional é, no Brasil, (...) constante, diversificada e crescente (Lessa, 2002, p. 15).

7. A base da “Federação Trina” é disposta no Artigo 18 da Constituição Federal do Brasil: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Outra releitura desse processo foi proposta pelos estudos de Rodrigues (2009), o qual cunhou o termo “política externa federativa”, sendo “a estratégia própria de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (Rodrigues, 2009, p. 36). Subentende-se dessa perspectiva que o conceito representa a política externa dos entes federativos com interesses próprios e congruentes com os da União.

Por fim, mas não menos importante, destacam-se as contribuições de Cezário (2011) e Milani e Ribeiro (2011). O primeiro autor diverge do termo paradiplomacia e propõe a utilização da “Atuação Global Municipal” para satisfazer a inserção internacional específica desse ente federativo. Criticando o valor interpretativo das palavras, discorda da utilização da terminologia principal por estar associada à “diplomacia”, propriamente dita, entendida como instrumento de política externa dos Estados. A aproximação entre as palavras “global” e “municipal” pressupõe uma maior ligação entre os atores subnacionais e sustenta suas inserções externas para além das fronteiras estatais, algo similar ao que ocorre na atual “Glocalização”, “neologismo forjado para designar a articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, sublinha[ndo] a persistência de uma inscrição espacial dos fenômenos econômicos, sociais e culturais” (Benko, 2001, p. 9 *apud* Junqueira, 2014, p. 46).

Por sua vez, Milani e Ribeiro (2011, p. 24), sustentando-se na globalização política e na emancipação de novos atores perante o monopólio do Estado-Nação, amparam o conceito de “*Local International Management*”, ou seja, “Gestão Local Internacional”, a qual compreende “*a series of organizational structures and management procedures that guarantee an increasing capacity for cities to set up, participate in, and foster regional and global economic, cultural, social and information networks or flows.*”<sup>8</sup> Por meio do aumento das estruturas técnicas e cooperativas dos poderes municipais, tal nomenclatura implica que as organizações locais nem sempre necessitam do suporte direto e controle dos governos centrais para se internacionalizarem.

Considerando o apontamento supracitado nos dois parágrafos anteriores e caminhando para uma seara paralela aos conceitos brasileiros, é necessário enfatizar a existência de um amplo debate a respeito da empiria da excursão externa dos entes federativos no país, mormente em relação aos seus aspectos legais e constitucionais, posto que a Constituição Federal considera a política externa apenas competência do governo central.<sup>9</sup> Mesmo os municípios tendo adquirido o mesmo *status* de entes federativos em condição de igualdade com os estados federados e o Distrito Federal (Brigagão, 2005 *apud* Gomes Filho, 2011), a inserção internacional dos atores subnacionais brasileiros pode ser considerada ilegal perante as diretrizes constitucionais propostas em 1988.

Essa questão é analisada por Abreu (2013) no que intitula de paradiplomacia não institucionalizada no Brasil. O autor refere-se à dupla postura do Estado brasileiro ao tratar a paradiplomacia. De um lado

8. Tradução livre do autor: “uma série de estruturas organizacionais e procedimentos de gestão das cidades que lhes garantem uma capacidade crescente de configurar, participar e promover fluxos ou redes regionais e globais em matérias econômicas, culturais e sociais (Milani e Ribeiro, 2011, p. 24). A expressão “Gestão Local Internacional” também apresenta tradução livre.

9. É disposto o seguinte no documento: Título III da Organização do Estado Capítulo II – Artigo 21: Compete à União – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; Título IV da Organização dos poderes Seção II – Artigo 49: é de competência exclusiva do Congresso Nacional – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; Seção IV – Artigo 52: compete privativamente ao Senado Federal – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; Capítulo II do poder executivo, Seção II – Artigo 84: compete privativamente ao Presidente da República – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Brasil, 1988).

o governo federal afronta a institucionalização (postura resistente) e baseia-se na Constituição de 1988 e, de outro, na prática, a União acaba dando espaço de manobra aos entes federativos (postura tolerante), pois o Estado não mais consegue suprir todas as demandas sociais, as quais precisam ser preenchidas por iniciativas de interesses regionais e locais. A carência de uma paradiplomacia institucionalizada acaba por gerar prejuízos gerais ao desenvolvimento local, insegurança jurídica, constrangimentos no plano internacional e riscos à segurança nacional (Abreu, 2013, p. 73).

Destarte, o governo central sustenta a paradiplomacia quando controla as iniciativas dos atores subnacionais e apoia os entes federativos quando estão dispostos a fomentar fluxos globais de investimentos. Saindo desse metiê, o governo fica temeroso e restringe as ações de cooperação internacional federativa<sup>10</sup> (Nunes, 2005). Ratificando os dizeres de Vigevani (2006), é vital realizar uma reflexão sobre o papel de outros níveis de governo, além do nacional, no campo das políticas externas. E no caso brasileiro, essa constatação é mais importante ainda, pois historicamente há uma centralização de poderes nas mãos da União, mas recentemente o país apontou globalmente como uma das atividades paradiplomáticas mais ativas do mundo.

Nas palavras de Prazeres (2004, p. 284): “em vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodadas com as limitações que são impostas a sua ação externa”. Nos casos específicos dos atores subnacionais locais brasileiros, quais sejam os municípios e as cidades, destacam-se três iniciativas colocadas em prática que satisfazem seus *modus operandi* de inserção internacional.

A primeira delas compreende o irmanamento ou gemação de cidades, originalmente estabelecido na Europa significando a reunião entre duas municipalidades com o objetivo de trabalharem unidas em prol da cooperação. Por sua vez, a segunda envolve as chamadas redes de cidade ou cidades em rede,<sup>11</sup> que abarcam configurações em que tais atores dispõem de uma conexão mínima com a *internet* ou com uma linha telefônica; estabelecem a troca de informações, fomentam a cooperação entre si e cumprem uma agenda temática com uma série de questões educacionais, culturais, tecnológicas, de transporte, de saúde ou até mesmo de meio-ambiente (Meneghetti Neto, 2005). E, em definitivo, a terceira iniciativa abrange os objetos de estudo específicos do presente artigo, sejam eles as Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs), que compreendem estratégias dos governos locais brasileiros no estabelecimento de parcerias internacionais a partir da institucionalização das atividades dentro das prefeituras (Laisner, No prelo).

Considerando que os entes subnacionais brasileiros não contam com o aporte legal perante a Constituição Federal de 1988 para realizar autonomamente projetos, acordos, intercâmbios, missões e eventos com o exterior, conforme elucidado na presente seção, as SMRIs apresentam-se como tentativas de minimizar esses problemas apresentados e de fortalecer os poderes públicos municipais. Cumpre enfatizar que as secretarias conduzem suas ações internacionais de comum acordo com o ordenamento jurídico-administrativo da União Federal. Contudo, são consideradas no artigo, que ora se apresenta como novas realidades paradiplomáticas brasileiras e como possíveis formas de institucionalização do internacionalismo municipal.

10. Uma análise sobre esse termo e outros como cooperação federativa, cooperação descentralizada e cooperação técnica pode ser obtida nos artigos de Rodrigues (2008) e Salomón (2012).

11. Um dos exemplos mais conhecidos e que conta com a participação ativa dos entes federativos brasileiros é a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) criada em 1995 com o objetivo de orientar esforços e estimular a cooperação entre os governos locais dentro do bloco regional. Para maiores informações, vide Fronzaglia *et al.* (2006) e Meneghetti Neto (2005).

## 4 AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (SMRIS) NO BRASIL

Segundo atestam Vigevani *et al.* (2006, p. 22), a criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) é um fenômeno global contemporâneo que conta com constante avanço em vários continentes, no âmbito regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e sobretudo em países como Argentina e Brasil.

Todos os governadores brasileiros e muitos prefeitos, assim como secretários de Estado, secretários municipais, dirigentes de empresas públicas estaduais e municipais têm realizado missões no exterior, na área do Mercosul e em países de todos os continentes. **Um razoável número de governos estaduais, assim como prefeituras maiores e mesmo médias, criaram secretarias específicas para as relações internacionais**, com uma preocupação em comum, evidenciada **desde os anos 80**: incentivar o comércio exterior, a busca de investimentos, o turismo. A relação relativamente forte que existe entre o Codesul (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil, do qual participam os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul) e o Crecenea-Litoral (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comércio Exterior, integrado pelas províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) é um exemplo de institucionalização dessas relações<sup>12</sup> (grifo nosso).

Tal ação passou a ganhar relevância na década de 1980 em virtude do processo de redemocratização do Brasil, haja vista que nesse momento as cidades começaram a assumir tarefas oriundas de um Estado progressivamente descentralizado e fruto de um modelo de gestão burocrático em crise gerador de um chamado “Estado local” (Romero, 2004).<sup>13</sup> Além disso, o próprio estabelecimento da Constituição Federal em 1988, também denominada “Constituição Cidadã”, elevou os municípios à condição de entes federativos, conforme já exposto e situado no Artigo 18 da Carta Magna.

O estudo pioneiro e de maior evidência que inicialmente pretendeu mapear as SMRIs no Brasil foi apresentado em 2011 pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2011),<sup>14</sup> cujo alicerce de pesquisa foi adensado com estudos desenvolvidos e apresentados por Laisner (No prelo). Os primeiros casos de surgimento de estruturas locais de internacionalização apareceram na década de 1990, mais especificamente no ano de 1993, período em que Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS) geraram seus departamentos internacionais a partir de reflexos advindos da Eco 92 e do Fórum Social Mundial alocados em ambas as cidades, respectivamente (CNM, 2011).

Em seguida, Campinas (SP) e Belo Horizonte (MG) fundaram suas secretarias em 1994. Nas gestões municipais de 2007-2011, surgiram estruturas semelhantes em Santo André (SP) e Maringá (PR). Novamente, conforme é apontado pela CNM (2011), todo o restante das SMRIs foi criado na década de 2000, em virtude de nuances internacionais e internas e do começo do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003.

Milani e Ribeiro (2011), em estudo e análise empírica sobre a excursão externa dos municípios brasileiros nos anos de 2007 e 2008, apontam que em um total de 72 governos locais previamente

12. Para um estudo detalhado sobre a participação subnacional envolvendo o Fórum de Governadores Codesul/Crecenea-Litoral, vide publicação de Reis (2007).

13. Palavras como “municipalismo” e “localismo” estão presentes no vocabulário das Relações Internacionais para evidenciar situações de progressiva participação de municípios e governos locais no exterior, mormente no interior dos blocos regionais, conforme apontado por Romero (2004).

14. A CNM é uma organização municipalista sem fins lucrativos, independente e apartidária, que tem como objetivo fortalecer a autonomia dos municípios brasileiros e cuja sede se localiza em Brasília, DF. Mais informações podem ser encontradas em sua página oficial na internet: <<http://www.cnm.org.br>>.



selecionados, apenas 29 possuíam uma estrutura formal de internacionalização, enquanto 22 fomentavam atividades paradiplomáticas sem apresentarem estruturas institucionais para tanto. Enfatiza-se que a região Centro-Oeste não possuía uma única SMRI, enquanto a região Sudeste destacava-se com a presença da maioria dos casos com proeminência para as já aludidas Rio de Janeiro (RJ), Campinas (SP), Belo Horizonte (MG), Santo André (SP) além de São Paulo (SP), Osasco (SP) e Guarulhos (SP).

Se os estudos da CNM (2011) e de Milani e Ribeiro (2011) evidenciaram a criação de estruturas institucionais municipais de internacionalização, especificamente das SMRI, até o período de gestões municipais de 2008, a pesquisa coordenada por Laisner (No prelo) procurou mapear os dados com análises do período de 2009-2012, cabendo destacar alguns pontos tomando por base os três estudos de referência.

Em primeiro lugar, é evidente uma maior concentração de estruturas internacionais em municípios da região Sudeste do Brasil, principalmente no estado de São Paulo. Em segundo, tais estruturas não são apenas secretarias, mas também coordenadorias, assessorias, conselhos, gerências, diretorias ou departamentos que versam sobre matéria de relações internacionais. E, por fim, a grande maioria dos órgãos foi criada na década de 2000, denotando um fenômeno extremamente recente nas relações federativas e paradiplomáticas brasileiras. Para confirmar esta última afirmação, no universo das 29 municipalidades com estruturas formais de internacionalização apontado em Milani e Ribeiro (2011, p. 29), pode-se afirmar que houve um *boom* no ano de 2005 com a implementação de quase 40% desse número.

O número de órgãos internacionais municipais existentes quando comparado com o total de municípios brasileiros (aproximadamente 5.600) revela que a concepção de SMRIs ainda é incipiente e demandará maior tempo e planificações futuras para se espalharem pelo Brasil. Não se pode esquecer que existem inúmeras variáveis como localização geográfica, orçamento municipal restrito, permuta constante de partidos políticos na administração local que de certo modo inibem ou retardam o avanço das excursões externas das cidades. Dito de outro modo, a dinâmica do *stop and go*<sup>15</sup> (Vigevani e Prado, 2010) caracterizadora das municipalidades brasileiras acaba por dificultar a paradiplomacia.

No que concerne ao conjunto de municípios que possuem uma SMRI ou estrutura internacional similar, há que se realçar os casos de Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Guarulhos (SP) e Belo Horizonte (MG), pois são objetos de intenso estudo acadêmico e possuem, segundo apontado em Laisner (No prelo), um departamento de relações internacionais consolidado e institucionalizado.

São Paulo (SP), considerada por Wanderley (2006) uma grande metrópole por seu alcance geográfico, uma megametrópole ou uma cidade-global emergente, possui em seu quadro estrutural uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), cujos inícios remontam a 2004, durante o governo de Marta Suplicy, e que se atenta para diversas matérias, desde cooperação internacional até rede de cidades, assuntos federativos e cooperação bilateral.<sup>16</sup> Tem uma equipe de aproximadamente 45 funcionários, destoando-se positivamente do restante das SMRI das cidades brasileiras. Soma-se a isso o seu alto teor de capacidade técnica e profissional, tendo sido apontado nas pesquisas de Laisner (No prelo), em contrapartida, que muitas vezes falta articulação política entre a SMRIF e outras secretarias, o que acaba gerando falta de engajamento nos projetos.

15. Na prática do *stop and go* (...) os estados e municípios buscam o mundo exterior por razões pragmáticas e não possuem políticas sistemáticas voltadas para a manutenção destas atividades. Há ações voltadas a convênios tecnológicos, cooperação técnica, empréstimos, turismo, investimentos, dentre outras, mas em geral estas ações dispersam-se nas atividades gerais dos governos (Vigevani; Prado, 2010, p. 41).

16. Para mais informações, vide sítio eletrônico oficial da SMRIF de São Paulo. Disponível em: <<http://goo.gl/3rZaxb>>.

Por seu turno, a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) do Rio de Janeiro (RJ) apresenta quadro com cerca de dez funcionários, ficando atrás somente de São Paulo (SP), e substituiu a antiga Assessoria Internacional do Rio de Janeiro criada em 1986.<sup>17</sup> Segundo consta em Saifi (2013), a CRI possui estrutura invejável e uma atuação voltada a atender demandas diversas, tais como assessoria ao prefeito para viagens e acompanhamento de visita de autoridades exteriores. Similarmente ao caso paulista, o Rio de Janeiro (RJ) parece ficar aquém do que pretende oferecer, tendo em vista que a cidade é a mais visitada do país e “cartão postal” nacional.

Em definitivo, as cidades estão construindo departamentos especializados, coordenadorias, assessorias e secretarias, entre outros para desenvolver atividades com vistas a estabelecer acordos de cooperação, trocas comerciais e intercâmbio de experiências com atores subnacionais ao redor do mundo. Exemplificam instrumentos do que Ivo Duchacek (1984, p. 14) cognominou “globalismo local”, um novo padrão da excursão externa dos atores subnacionais no que tange ao estabelecimento de relações econômicas e políticas com centros adjacentes e distantes.

Mesmo em casos de destaque como São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), há relativa precariedade das estruturas das SMRIs da maioria das cidades brasileiras por uma série de fatores, tais como: *i*) falta de apoio político e constitucional perante o governo central; *ii*) carência de recursos financeiros para sua efetiva implementação; *iii*) prevalência da dinâmica de *stop and go*; *iv*) insuficiência de especialização técnica dos gestores e líderes; e *v*) enfatiza-se, ausência de alto nível de institucionalização.

Entretanto, o futuro de inúmeras políticas públicas e técnicas dependerá direta ou indiretamente das SMRIs, posto que representam uma nova faceta tanto do federalismo quanto da paradiplomacia brasileira. As cidades mencionadas no presente artigo devem servir de exemplos para outras que ainda não contam com tais estruturas ou desejam internacionalizarem-se futuramente. Mesmo não sendo condição *sine qua non* para a inserção externa subnacional ocorrer na prática, ressalta-se que a legitimidade de tal ação é facilitada com a criação de órgãos específicos sobre a matéria de relações internacionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento significativo de criação e do número das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) no Brasil a partir dos anos de 1990 e sobremaneira na década de 2000 denota um novo período de se fazer relações internacionais no país. Com um histórico político marcado pela centralização de poderes nas mãos do governo federal, a Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de entes federativos e, em comunhão com o processo de redemocratização iniciado em 1985, tais atores (e os estados federados) inauguraram um incipiente cenário marcado pela unidade na diversidade, lema central do federalismo.

Em contrapartida, mesmo com a promulgação da Constituição Federal, os entes federativos não adquiriram poderes legais para estabelecerem de forma autônoma suas excursões externas. A inserção internacional dos atores subnacionais nomeada na literatura especializada como paradiplomacia e em casos específicos de diplomacia federativa, política externa federativa ou até mesmo Atuação Global Municipal e Gestão Local Internacional, acaba por ser dependente das diretrizes propostas e fundamentadas pelos estados. Contudo, iniciativas próprias, a exemplo das SMRIs, aparecem como tentativas de minimização dessa realidade, uma vez que os municípios parecem encontrar e fazer seus caminhos exclusivos em busca de mais contatos para além das fronteiras físicas nacionais.

17. Para mais informações, vide sítio eletrônico oficial da CRI do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://goo.gl/HrBtgd>>.

Conforme evidenciado na seção sobre as SMRIs, propriamente dita, o estabelecimento de secretarias ou órgãos semelhantes em matéria internacional ainda é realidade em um número reduzido de municípios brasileiros. Alguns, São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), por exemplo, parecem evidenciar uma “via-média” de articulação subnacional ao restante das cidades, posto que contam com estruturas institucionalizadas, mas carecem de articulação política em suas iniciativas.

Logo, enfatiza-se a relativa precariedade de estruturação das SMRIs e de organismos similares no Brasil. Todavia, já existem órgãos de grandes cidades que podem servir de *best practices* na consolidação de uma nova forma de se realizar a cooperação, estimular o comércio e angariar as políticas públicas a nível local para outras de médio e pequeno porte. A existência das SMRIs é uma realidade no Brasil e suas atividades atuais servem de modo proativo e propositivo para o fortalecimento das atividades subnacionais em cidades que almejam a internacionalização, mas ainda necessitam de bases estruturais específicas para tanto.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, G. S. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, UniCEUB, v. 3, n. 2, jul.-dez. 2013, p. 66-78.
- ARRAES, V.; GEHRE, T. **Introdução ao estudo das Relações Internacionais**. Coleção Temas essenciais em R.I. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BRANCO, M. S.; KUGELMAS, E. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: Educ; Fundação Editora Unesp; Fapesp, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/6TTiHQ>>. Acesso em: 14 jun. 2015.
- BUENO, I. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e Estados Unidos**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- CEZÁRIO, G. L. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros**. Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1. Brasília: CNM, 2011.
- DUCHACEK, I. The international dimension of subnational self-government. **Publius**, Oxford University Press, v. 14, n. 4, 1984.
- FRIEDEN, J. **Capitalismo Global: história econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- FRONZAGLIA, M. *et al.* **Redes de cidades**. Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações, **Mimeo**, 2006.
- GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- JUNQUEIRA, C. G. B. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- KEOHANE, R.; NYE, J. La interdependencia en la politica mundial. *In*: TAMAYO, Arturo Borja (Comp.). **Interdependencia, cooperación y globalismo: ensayos escogidos de Robert Keohane**. México, Cide, 2005.

LAISNER, R. C. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil. Franca: Unesp, SP (No prelo).

LESSA, J. V. S. A **paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, Tese do XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, dez. 2002.

MENEGHETTI NETO, A. **Redes de cidades**: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercocidades. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MILANI, C.; RIBEIRO, M. C. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR**, Curitiba, v. 8, n. 1, art. 2, jan./mar., 2011, p. 21-36.

NUNES, C. J. S. **A paradiplomacia no Brasil**: o caso do Rio grande do Sul. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades. *In*: **ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL**, 6. Sergipe: UFS, 2007.

PRAZERES, T. L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 283-312.

PRIETO, N. C. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In*: VIGEVANI, Tullo. *et al.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. Unesp; Ed. Fapesp: Educ, 2004.

REIS, E. G. Federalismo e paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do Fórum de Governadores Codesul-Crecenea/Litoral. *In*: **ENCONTRO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL**, 4., 2007, Aracaju. **Anais...** 2007.

RODRIGUES, G. M. A. Internacionalismo municipal. *In*: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Cidades em relações internacionais**. Análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

RODRIGUES, G. M. A. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034.

ROMERO, M. H. 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.* **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ: Ed. Unesp; Ed. Fapesp: Educ, 2004.

SAIFI, L. P. M. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. **Relatório Final de Pesquisa Pibic/CNPq**, FCHS/Unesp, Franca, 2013.

SALOMÓN, M. Em que medida é possível integrar a cooperação descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, ano III, n. 2, dez. 2012, pp. 09-15.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. Reino Unido: Oxford University Press, 1990.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, São Paulo: out. 2006, p. 127-139.

VIGEVANI, T; PRADO, D F. Ações e problemas para a paradiplomacia no Brasil. *In*: SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lúcia (Org.). **Relações Internacionais**: polaridades e novos/velhos temas emergentes. Marília: Unesp, 2010, p. 25-54.

VIGEVANI, T. *et al.* Ação internacional das cidades no contexto da globalização. **Cadernos Cedec**, n. 80, abr. 2006.

WANDERLEY, L. E. São Paulo no contexto da Globalização. **Lua Nova**, São Paulo, 69, 2006, p. 173-203.

