

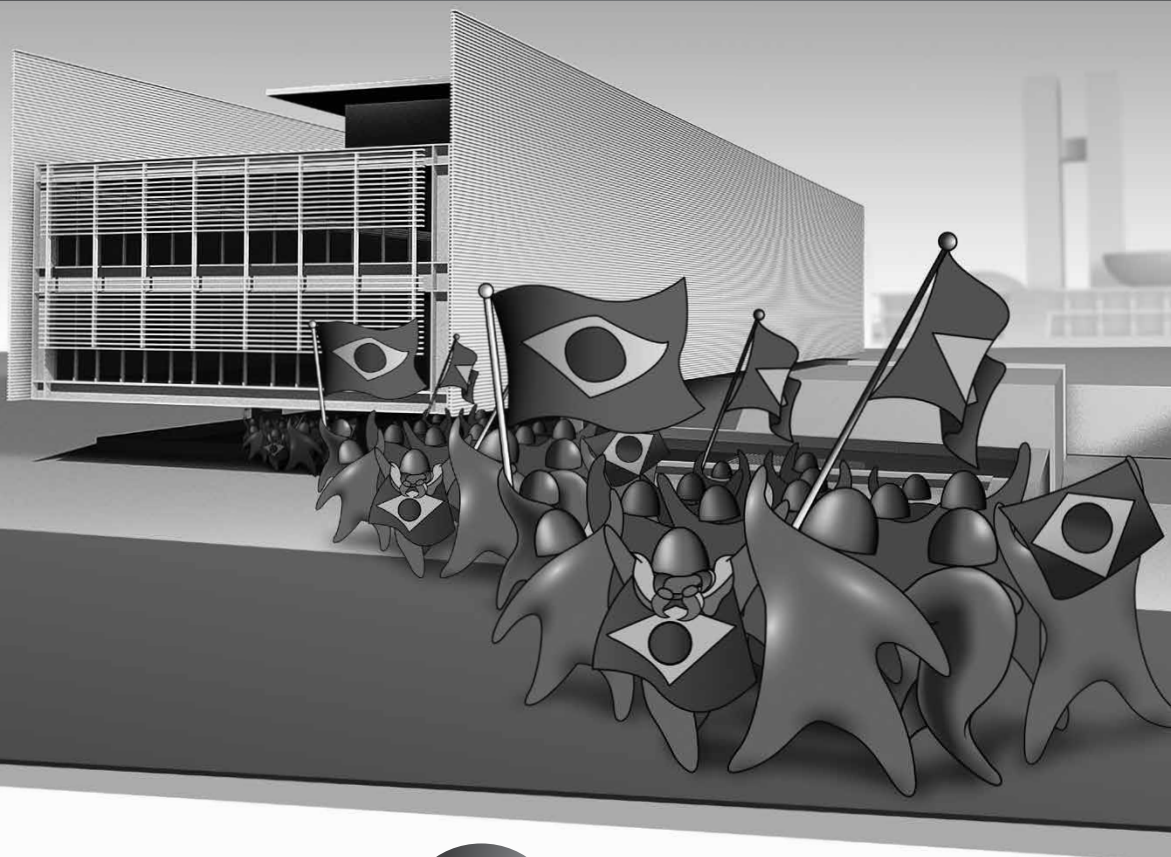
ATUAÇÃO INTERNACIONAL MUNICIPAL

Cooperação e Implementação de Políticas Públicas

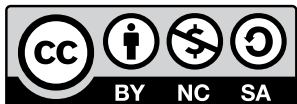


ATUAÇÃO INTERNACIONAL MUNICIPAL

Cooperação e Implementação de Políticas Públicas



2016 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Autores

Carlos Eduardo Higa Matsumoto
Gustavo de Lima Cezário
Helvisney dos Reis-Cardoso
Tatiane Vieira de Jesus

Revisão de textos

Keila Mariana de A. O. Pacheco

Diagramação

Themaz Comunicação Ltda.

Supervisão Técnica e Editorial

Gustavo de Lima Cezário

Diretoria-Executiva

Gustavo de Lima Cezário

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Atuação Internacional Municipal: Cooperação e Implementação de Políticas Públicas – Brasília: CNM, 2016.

112 páginas.
ISBN 978-85-8418-062-2

1. Atuação Internacional Municipal 2. Cooperação 3. Implementação 4. Políticas Públicas
I. Atuação Internacional Municipal



SGAN 601 – Módulo N – Asa Norte – Brasília/DF – CEP: 70830-010
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008
E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

Diretoria CNM – 2015-2018

PRESIDENTE	Paulo Roberto Ziulkoski
VICE-PRESIDENTE	Glademir Aroldi
1º SECRETÁRIO	Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
2º SECRETÁRIO	Marcelo Beltrão Siqueira
1º TESOUREIRO	Hugo Lembeck
2º TESOUREIRO	Valdecir Luiz Colle
CONSELHO FISCAL	Mário Alves da Costa
CONSELHO FISCAL	Expedito José do Nascimento
CONSELHO FISCAL	Dalton Perim
CONSELHO FISCAL	Cleudes Bernardes da Costa
CONSELHO FISCAL	Djalma Carneiro Rios
REGIÃO SUL	Seger Luiz Menegaz
REGIÃO SUDESTE	Elder Cássio de Souza Oliva
REGIÃO NORTE	Valbetânio Barbosa Milhomem
REGIÃO NORDESTE	Maria Quitéria Mendes de Jesus
REGIÃO NORDESTE	Gilliano Fred Nascimento Cutrim
REGIÃO CENTRO-OESTE	Divino Alexandre da Silva

Carta do Presidente



Prezado(a) municipalista,

Idealizado há 14 anos pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), o projeto *Seminários Novos Gestores* busca apresentar aos prefeitos as pautas correntes que precisam de especial atenção no dia a dia das gestões municipais com o governo federal e com o Congresso Nacional e proporcionar um momento de reflexão sobre alguns dos principais desafios que serão enfrentados no decorrer de seus mandatos.

A CNM, nesta *Coletânea Gestão Pública Municipal*, traz ao novo gestor um rol de temas que, neste momento, o guiarão e o ajudarão no desenvolvimento de suas políticas locais. Ao longo de todo o mandato, a Entidade estará ao seu lado, apoiando suas iniciativas, orientando os caminhos a serem seguidos e principalmente lutando junto ao Congresso Nacional e ao governo federal pela melhoria das relações entre os Entes, por respeito à autonomia dos nossos Municípios e por mais recursos para possibilitar melhores condições de vida às nossas populações.

Nesta obra, integrante da coletânea, sob o título “Atuação municipal internacional: Cooperação e implementação de políticas públicas”, serão discutidas a atuação internacional, as competências e as obrigações institucionais dos Municípios nesse campo, assim como estruturas necessárias para manutenção de políticas e iniciativas de caráter internacional e possibilidade de mobilização de recursos externos. Serão apresentadas diferentes formas de desenvolvimento de políticas de caráter internacional em âmbito local.

No marco dos 10 anos de sua atuação internacional da CNM, convido os novos gestores a conhecerem um pouco mais da realidade internacional, a fim de que os Municípios brasileiros possam usufruir das oportunidades externas como instrumento de gestão em prol do desenvolvimento local.

Boa leitura e uma excelente gestão!

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM

Sumário

1. Introdução.....	13
2. Competências dos Municípios em temas internacionais	16
2.1 Importância e benefícios da participação dos Municípios na arena internacional.....	16
2.2 Competências e obrigações institucionais da atuação internacional municipal	19
2.3 Institucionalização da atuação internacional municipal	20
3. Estruturas necessárias para manutenção de políticas e iniciativas de caráter internacional	24
3.1 Tipos de estruturas para atuação internacional	25
3.1.1 Estrutura administrativa	26
3.1.2 Estruturas financeiras	26
3.1.3 Estruturas jurídicas	27
3.2 Plano estratégico de relações internacionais: análise da realidade local.....	28
3.2.1 Analisar o contexto externo e interno.....	29
3.2.2 Identificar prioridades	31
3.2.3 Definir uma visão de futuro.....	32
3.2.4 Instrumentalizar a estratégia	35
3.2.5 Prever recursos	39
3.2.6 Revisar a estratégia.....	41

3.3	Capacitação de técnicos municipais.....	43
3.4	Comunicação	44
3.5	Elaboração de projetos.....	45
3.5.1	Identificação do projeto.....	46
3.5.2	Desenho	47
3.5.3	Formulação.....	47
3.5.4	Execução.....	48
3.5.5	Monitoramento.....	48
3.5.6	Avaliação	49
4.	Mobilização de recursos	50
4.1	Financiamento externo	50
4.2	Parcerias e projetos com organizações internacionais.....	52
4.3	Parcerias com setor privado – o caso das PPPs.....	54
5.	Atuação Internacional.....	56
5.1	Política Internacional.....	57
5.2	Cooperação Descentralizada Internacional.....	61
5.2.1	Benefícios da Cooperação Descentralizada.....	62
5.2.2	Desafios da Cooperação Descentralizada	65
5.2.3	Cidades-irmãs: modelo mais antigo de cooperação des- centralizada.....	66
5.2.4	Cooperação Descentralizada – uma gama de opções..	69

5.3	<i>Marketing</i> urbano	70
5.3.1	Ferramentas de Projeção Internacional: prêmios e reconhecimentos internacionais.....	74
5.4	Promoção Econômica Internacional	76
5.4.1	Comércio exterior e investimentos	76
5.4.2	Turismo internacional	82
5.4.3	Eventos Internacionais	85
6.	Desenvolvimento de políticas de caráter internacional em âmbito local	86
6.1	Impacto das políticas internacionais em âmbito local.....	86
6.2	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	89
6.3	Habitat III e Nova Agenda Urbana	92
6.4	Meio Ambiente e Mudanças Climáticas	94
6.5	Migrantes e refugiados	96
6.6	Municípios de Áreas de Fronteira	97
7.	Considerações finais.....	101
8.	Bibliografia	103
Anexo	106

Resumo

Esta publicação discute a atuação internacional municipal, as competências e as obrigações institucionais dos Municípios nesse campo, assim como as estruturas necessárias para manutenção de políticas e iniciativas de caráter internacional e possibilidade de mobilização de recursos externos. Igualmente, são apresentadas diferentes formas de desenvolvimento de políticas de caráter internacional em âmbito local.



1. Introdução

Só em 2016, 10 Municípios pequenos dos Estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco celebraram as conquistas alcançadas pela implementação do projeto *Municípios Seguros e Livres da Violência contra as Mulheres*, entre elas a aprovação de Leis Municipais pela Não Violência contra as Mulheres em quatro deles. A iniciativa foi possível pela cooperação firmada entre a CNM e a União Europeia. O Município de Livramento, no Rio Grande do Sul, articula com a cidade vizinha de Riviera, no Uruguai, para buscar soluções comuns.

A cidade do Rio de Janeiro recebeu os Jogos Olímpicos de 2016, atraindo milhares de turistas e olhares a distância de pessoas de todo o mundo. O Município de Monteiro Lobato, em São Paulo, foi apresentar seu projeto *Gestão Eficaz* no Congresso de Cidades Inteligentes no México, demonstrando o quanto o conceito que se fala mundo afora de *smart cities* pode ser aplicado de forma transversal em um Município de 5 mil habitantes e gerar resultados concretos. O Município de Comodoro, no Mato Grosso, demonstrou a importância de participar no diálogo com sua população para contribuir com a Nova Agenda Urbana internacional.

Essa é apenas uma amostra do que os gestores municipais brasileiros estão fazendo no âmbito internacional. Esses exemplos demonstram a diversidade desse campo de ação e a potencialidade de gerar resultados em distintas áreas da gestão municipal.

A atuação internacional não é uma atividade-fim, mas sim uma atividade-meio, a qual permite que conhecimentos, ferramentas e parceiros internacionais sejam agregados aos esforços de aperfeiçoar a administração local, fortalecer a governança local e melhorar as condições de vida da população de nossos Municípios.

Mas por que se aventurar no âmbito internacional para conseguir isso? Será que no Brasil não temos também boas soluções e gente que trabalhe bem? Com certeza, temos sim e, por isso mesmo, vale a pena buscar formas diferentes de pensar e de atuar.

Ações de brasileiros têm se destacado em todo o mundo pela criatividade, inteligência, otimismo e alegria na forma de trabalhar. Os alemães, por exemplo, geralmente desenvolvem atividades reconhecidas pela capacidade de organização e planejamento, objetividade e eficiência. Os colombianos têm ganhado projeção na área de inovação, principalmente na gestão local. Não estamos tentando aqui fomentar estereótipos, pois com certeza as pessoas são bastante distintas em um mesmo país ou cidade. O que se busca com esse exemplo é demonstrar que cooperar com pessoas, governos e organizações de diferentes países permite conhecer outras formas de perceber a realidade e, em consequência, implementar novas soluções.

A interação e o trabalho conjunto de políticos e técnicos, do setor privado e da sociedade civil de diferentes países, vão além de agregar valor a uma ação, eles incentivam os envolvidos a pensar diferente, a identificar e superar limitações e a inovar. Tudo isso contribui significativamente para enfrentar os imensos desafios na gestão municipal há décadas. A lógica tradicional de trabalho não supre muitas deficiências. A necessidade de pensar, fazer e produzir de maneira diferente é real.

Com base nisso, há 10 anos, a CNM motiva, apoia e desenvolve ações para que a gestão municipal seja parte desse processo. O presente guia é mais uma ferramenta para que prefeitos, prefeitas e técnicos municipais comecem a trabalhar nessa área ou fortaleçam as atividades já desenvolvidas.

Primeiramente, a publicação permite entender a importância e os benefícios da atuação internacional, bem como tal ação está relacionada às competências e obrigações municipais. A seguir, é tratado um

tema central: como se organizar e planejar para isso. A mobilização de recursos é a próxima questão discutida para que também seja possível achar soluções de financiamento. A partir de então, se explora as formas de atuação internacional e, por fim, o desenvolvimento de políticas de caráter internacional em âmbito local.

Esperamos assim que a leitura seja interessante aos gestores municipais e, principalmente, que este guia se transforme em uma ferramenta de apoio à implementação de políticas públicas para a atuação internacional dos Municípios brasileiros.

2. Competências dos Municípios em temas internacionais

A realidade atual não aceita mais a antiga e ultrapassada concepção de um Município isolado do resto do mundo. Os governos locais desempenham importante papel assegurando a provisão de serviços essenciais de maneira mais próxima do cidadão. Por isso, são considerados como a unidade federativa mais apta a defender os interesses de seus habitantes, tanto no âmbito nacional como internacional. Ao se perceber que o Município é o espaço ideal de interação entre os atores da sociedade civil, da iniciativa privada e das esferas de governo, é possível conceber a ação conjunta de todos para o desenvolvimento local.

A atuação internacional dos governos locais é um fenômeno que tem se intensificado nos últimos anos. Independentemente de vontade política ou de planejamento administrativo, os Municípios estão cada vez mais envolvidos na prática de comércio exterior, na recepção de turistas internacionais, na implementação de projetos de cooperação e na participação em redes internacionais.

2.1 Importância e benefícios da participação dos Municípios na arena internacional

O papel dos Municípios diante do objetivo mundial de gerar maior desenvolvimento nas diversas localidades foi fortalecido nos últimos anos por alguns fatores globais, como o próprio processo da globalização. Graças às novas tecnologias, a transmissão de informação tor-

nou-se quase instantânea, e a mobilidade de indivíduos e mercadorias ampliou-se extraordinariamente. A urbanização intensificada passa a concentrar grandes aglomerações de indivíduos nos Municípios, aumentando seu poderio econômico e político, enquanto os governos municipais passam a exigir dos governos nacionais mais abertura nas diversas esferas de decisão.

Por um lado, essas mudanças permitiram maior capacidade de interação do local com o global, levando a um novo contexto mundial em que os governos locais são convocados a fazer parte de inúmeras discussões internacionais. Por outro lado, o interesse dos governos locais em participar das decisões internacionais surge a partir de uma percepção a respeito das oportunidades econômicas, políticas e culturais. Os benefícios econômicos estão associados com a maior capacidade de desenvolvimento do setor produtivo, por meio da atração de investimentos e de turismo externo, impactando diretamente na geração de emprego e renda. A promoção comercial é outra forma de expandir a produção por meio do aumento do mercado consumidor externo. Há disponibilidade, ainda, de financiamentos por meio da cooperação internacional para o investimento em áreas de competência local.

De maneira geral, os Municípios podem, por meio da atuação internacional, beneficiar-se de vantagens como:

- aprimoramento das políticas públicas a partir de perspectivas, culturas distintas e iniciativas de sucesso;
- inserção em redes globais, direcionadas à cooperação internacional que estão voltadas para o compartilhamento das experiências entre os Municípios;
- mobilização de recursos internacionais (financeiros, humanos e de informação), voltados a projetos para o desenvolvimento local;
- análise de tendências e aprendizagem com as inovações da gestão municipal difundidas em eventos internacionais;

- promoção da visibilidade mundial da cidade, a fim de atrair investimentos para setores estratégicos; e
- participação política em organizações e missões internacionais, ampliando a influência do poder local na conjuntura internacional.

Os Municípios têm ainda uma vocação externa nata. “Isso porque os problemas prioritários no mundo, apontados pelas comunidades locais, se concentram geralmente nas áreas de saúde, educação e planejamento urbano – que são de vocação dos técnicos locais” (CNM, 2008, p. 17). Mais do que isso, por causa da proximidade da comunidade, os Municípios recebem demandas diretas da população em quase todas as áreas de gestão pública.

Os fatos demonstram que até o momento as cidades mais prósperas e maiores, ou as que possuem uma maior diversidade econômica, são as mais ativas internacionalmente (GARESCHÉ, 2007, p. 20). Por isso, não é uma surpresa que as cidades capitais e os governos regionais figurem entre os atores mais consolidados internacionalmente dentre os Entes subnacionais. Ao mesmo tempo, para os Municípios médios e pequenos, incluindo aqueles em que há a predominância da atividade rural, as relações internacionais estão se convertendo em um instrumento valioso para o reconhecimento e fortalecimento de seu papel no cenário nacional e mundial.



VOCÊ SABIA?

A Assessoria Internacional da Confederação Nacional de Municípios foi criada em novembro de 2006. Nesses 10 anos de trabalho, a CNM incorporou a agenda internacional em sua política, defendendo a maior participação local nas negociações internacionais, uma vez que o poder local é responsável por implementar grande parte dessas decisões.

2.2 Competências e obrigações institucionais da atuação internacional municipal

Apesar de a formulação e execução da política externa ser competência exclusiva do governo federal, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty), segundo o art. 84 da Constituição Federal de 1988, há claras evidências de uma institucionalização da atuação internacional dos governos municipais, como será apresentado mais abaixo no próximo item (ponto 1.3).

Uma das questões que contribui para isso é que a Constituição concede aos Estados e aos Municípios amplas competências nas áreas de saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza (BRASIL, 1988, art. 23) a partir do uso do princípio de subsidiariedade. As atividades internacionais representam, desta forma, a externalização das suas competências domésticas.



ENTENDA MELHOR

“O princípio da subsidiariedade visa garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, em face de uma instância superior, ou a um poder local face ao poder central. Assim sendo, implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos estados federais” (MARCOVITCH, 2014, p.16).

Em segundo lugar, é possível inferir do art. 52 da Constituição que os Estados e os Municípios têm capacidade de iniciar operações externas de natureza financeira, que deverão ser, contudo, autorizadas pelo Senado Federal (BRASIL, 1988, art. 52). Aceita-se, deste modo, que os Entes federados atuem externamente, desde que tratem de assuntos que digam respeito especificamente às suas competências constitucionais.

2.3 Institucionalização da atuação internacional municipal

Ao longo dos anos, a atuação internacional dos Municípios brasileiros tem ganhado maior institucionalidade, apesar de não existir uma normatização específica. Constituem evidências desse processo a formalização de organizações internacionais, o desenvolvimento de arcabouços jurídicos, a mudança e discursos políticos e a replicação de práticas nesse campo (CEZÁRIO, 2011).

Em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF), junto ao Gabinete do ministro das Relações Exteriores, pelo então pre-

sidente Fernando Henrique Cardoso. A instalação, nos primeiros meses do governo Lula da Silva, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI) e da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) injetou um dinamismo adicional a este processo. Uma das inovações do período foi a criação, em 2003 (instituído por decreto em 2007), do Comitê de Articulação Federativa (CAF), entre a União e os Municípios, para tratar dos assuntos de competência comum, inclusive da área internacional.

Ademais, até o final de 2006, a modalidade de Cooperação Descentralizada era uma área dentro da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Apesar de extinta após uma reformulação do MRE, a agência continuou acompanhando e contribuindo para essa atuação, inclusive com a abertura de editais de financiamento para a cooperação descentralizada sul-sul pela em 2011 e 2012.

Em termos de legislação, destacam-se dois Protocolos Adicionais aos Acordos Básicos da República Federativa do Brasil com a República Italiana, aprovado pelo Senado Federal brasileiro em 2010, e com a República Francesa, aprovado pelo Senado em 2011. Além disso, o estabelecimento do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) em 2004 e a aprovação da Resolução sobre o poder local no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) constituem arcabouços jurídicos que preveem a participação dos Municípios como parte da política externa brasileira (CEZÁRIO, 2011, p. 180).

CONHEÇA MAIS



A publicação *Cooperação Descentralizada Federativa Franco-Brasileira* tem o objetivo de facilitar o processo de cooperação, sobretudo no que tangem às diferenças sobre os sistemas político-administrativos, o entendimento e as expectativas da cooperação descentralizada, apresentando um histórico e uma análise da cooperação entre os dois países. O material pode ser acessado na biblioteca *on-line* da CNM em: www.cnm.org.br/biblioteca.

No entanto, como mencionado, não se alcançou uma normatização, apesar das tentativas antigas ou em curso. Em 2005, o deputado federal André Costa (PDT-RJ) apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional – PEC (475/2005). Em 2006, o senador Antero Paes de Barros (PSDB-MT) apresentou o Projeto de Lei do Senado 98/2006. No entanto, ambos não foram aprovados. Ademais, desde 2012, discute-se uma proposta de decreto para criação de um marco jurídico da cooperação internacional descentralizada, entre a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), o Ministério de Relações Exteriores (MRE), os governos municipais e regionais e as associações municipalistas nacionais. O objetivo é estabelecer procedimentos para as ações de cooperação técnica internacional por parte de Municípios e Estados. Desde 2014, a proposta encontra-se em avaliação pelo governo federal e, até agosto de 2016, não havia sido aprovada.

Apesar disso, a atuação internacional é uma prática que se dissemina entre os Municípios brasileiros e estrangeiros. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), conduzida pelo Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE) em 2012, registrou que 113 Municípios brasileiros tinham uma área internacional em sua estrutura ou desenvolviam atividades de cooperação internacional descentralizada. Destacam-se ainda o estabelecimento de estruturas próprias para o tema internacional dentro das entidades municipalistas nacionais. A CNM Internacional, por exemplo, foi criada em 2006.

Dessa maneira, percebe-se uma mudança paulatina rumo ao reconhecimento da atuação internacional dos Municípios, a ponto de o governo brasileiro inclusive se posicionar, em algumas ocasiões, por uma maior abertura à contribuição local em fóruns internacionais nos quais os Estados nacionais predominam. Um exemplo foi durante a 1ª Reunião do Comitê Preparatório para a 3ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e Desenvolvimento Urbano Sustentável (*Habitat III*), realizada em setembro de 2014 em Nova York, quando o representante brasileiro na Organização das Nações Unidas na ocasião, o embaixador Guilherme Patriota, defendeu uma maior participação dos governos locais nos processos decisórios da conferência, afirmando que as autoridades locais não podem ser consideradas como “meros agentes de execução” (CEZÁRIO e DE JESUS, 2016).

CONHEÇA MAIS



A publicação *Atuação Global Municipal* apresenta uma análise mais detalhada desse processo, com claras evidências da transformação do contexto brasileiro rumo a uma maior institucionalidade da atuação internacional dos governos municipais. O livro pode ser acessado em: www.cnm.org.br/biblioteca

3. Estruturas necessárias para manutenção de políticas e iniciativas de caráter internacional

Há uma diversidade de estruturas possíveis para a atuação internacional municipal e para a manutenção de políticas de caráter internacional. Cabe aos Municípios refletir sobre suas necessidades e buscar uma prática que as suprimam para que seja possível aproveitar todo o seu potencial por meio da atuação internacional municipal. É importante levar em conta a diversidade das estruturas administrativas dos governos locais, bem como a multiplicidade de experiências internacionais e potenciais de cada Município.

Portanto, este capítulo apresentará as três fases necessárias para a formulação, instrumentalização e implementação de uma estratégia de atuação internacional municipal, de maneira a motivar os gestores a implementá-las de acordo com a realidade do seu Município.

Quadro 1 – Fases necessárias para a criação de uma estratégia de atuação internacional municipal

Formular 2.1. Definir as estruturas necessárias que mais se adequam à realidade do Município. 2.2. Analisar a realidade local e identificar prioridades.
Instrumentalizar 2.3. Capacitar técnicos. 2.4. Comunicar e sensibilizar.
Implementar 2.5. Elaboração de projetos. 2.6. Monitoramento e avaliação.

Fonte: CNM, 2016.

3.1 Tipos de estruturas para atuação internacional

Independentemente se o Município já possui uma atuação internacional, é importante ter em mente que essa atuação pressupõe a existência de alguns fundamentos. São eles:

- um conjunto de condições que torna possível a sua existência: a vontade, o compromisso político e a capacidade de decisão sobre a internacionalização da cidade, juntamente com recursos, potencialidades locais e suas necessidades, em termos de vocações, habilidades e recursos que são projetáveis ao exterior; e
- a criação de uma linha de ação ou, na sua falta, um conjunto de ações e iniciativas, entre as quais podem ser encontrados a experiência de trabalhar no âmbito da geminação ou por meio de redes de cidades, o financiamento de projetos ou a participação

em projetos nacionais, organismos multilaterais e/ou bilaterais, entre outras iniciativas, que serão o ponto de partida para a atuação internacional municipal.

A partir disso, é necessário avaliar quais são os recursos disponíveis no Município para a sua atuação internacional. Não há uma estrutura fixa ou que deva ser seguida à risca para que o Município possa atuar internacionalmente. Isso dependerá das necessidades e recursos disponíveis no Município.

3.1.1 Estrutura administrativa

Não há a necessidade de a atuação internacional municipal ser de competência exclusiva de uma área específica. Há numerosas opções de estrutura e organização que podem variar de acordo com o número de integrantes na equipe e a autonomia do órgão responsável. Isso pode ser responsabilidade do Chefe de Gabinete, de um gestor local ou técnico especializado e até mesmo de uma equipe formada apenas para gerir a atuação internacional do Município.

É importante inserir os assuntos internacionais no organograma do governo local. Como qualquer outro programa e política pública do governo, a área internacional deve estar sob a responsabilidade de um funcionário claramente identificado, que seja também percebido pelos parceiros estrangeiros como um interlocutor válido e disponível. O ideal é que o modo transversal das relações internacionais possa refletir no organograma e nos procedimentos, de modo que os diferentes setores possam contribuir ativamente e se beneficiar da execução da estratégia.

Lembra-se que para uma boa gestão de qualquer política pública de âmbito local, há a necessidade de um acompanhamento de perto do(a) prefeito(a). Quando tratamos de uma estratégia de atuação internacional municipal, essa aproximação deve ser ainda maior, uma vez que este é um tema extremamente político.

3.1.2 Estruturas financeiras

Alguns dos órgãos da administração municipal brasileira responsáveis pela área internacional não apresentam orçamento próprio, necessitando de aprovações financeiras por ação pontual, o que dificulta a implementação e a continuidade das ações. Além disso, justificativa de gastos de participação em uma viagem internacional ou organização de atividades internacionais, por exemplo, pode gerar problemas administrativos internos, o que pode ser evitado se já constar no plano estratégico com dotação orçamentária. Percebe-se, portanto, a relevância de se prever certo montante, ainda que modesto, para a atuação internacional.



ATENÇÃO

A dotação orçamentária própria para a atuação internacional municipal deve ser engendrada pela formulação do Plano Estratégico de Atuação Internacional no primeiro ano de governo, no caso em 2017, a fim de que as recomendações por ele expressas possam ser incluídas desde o início no Plano Plurianual (PPA) do Município.

3.1.3 Estruturas jurídicas

É importante também que o Município se autorreconheça como um ator internacional a partir de suas leis municipais para que a sua atuação internacional esteja baseada em um instrumento normativo. O primeiro Município a fazer isso foi São Paulo, com a criação de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais em 2005.



CONHEÇA MAIS

A cartilha *Atuação Internacional Municipal: Estratégias para gestores locais* apresenta recomendações para a gestão do orçamento de relações internacionais, assim como modelos de projetos de leis municipais sobre a atuação internacional. Acesse o material no *website* www.cnm.or.br/biblioteca.

Quando analisamos a realidade dos pequenos Municípios, nota-se claramente que nem todos terão condições de se inserir internacionalmente por meio de recursos próprios. Por isso, uma boa alternativa para a grande maioria dos Municípios brasileiros é se organizar em consórcio municipal ou colaborar com o fortalecimento da área internacional de sua associação representativa, seja ela micro, estadual ou nacional. Isto contribui para a diminuição de custos e amplia a capacidade de efeito multiplicador.

3.2 Plano estratégico de relações internacionais: análise da realidade local

É essencial que o governo local faça uma reflexão que aponte para o desenvolvimento de uma estratégia internacional com objetivos a curto, médio e longo prazo, permitindo que se desenvolva uma visão clara dos objetivos que gostariam de alcançar e de como consegui-los. Para isso, deve-se levar em conta a realidade do seu território e população, bem como a realidade internacional, além da capacidade técnica real da equipe, agilidade dos procedimentos administrativos, entre outros fatores. A história do território, a sua localização geográfica, sua situa-

ção social, cultural, natural etc. são elementos-chave para determinar o seu potencial internacional.

A elaboração de um “plano estratégico de relações internacionais” pode ser realizada em seis etapas: 1) analisar o contexto externo e interno; 2) identificar prioridades; 3) definir uma visão de futuro; 4) instrumentalizar a estratégia; 5) prever recursos; e 6) revisar. Cada uma dessas possíveis etapas serão vistas a seguir.

3.2.1 Analisar o contexto externo e interno

Qualquer internacionalização deve ser iniciada pelo melhor conhecimento sobre o que se espera projetar. Logo, mapear as potencialidades e as debilidades de seu território é essencial para definir uma estratégia. A análise da situação interna passa por um estudo sobre os planos diretores e outros documentos semelhantes já elaborados pelo Município, além do diálogo com os demais departamentos de governo para avaliar quais das atividades planejadas têm potencial e necessidade de se internacionalizarem.

As condições já existentes no Município para essa internacionalização são, em seguida, identificadas por meio de atividades já realizadas com outros atores externos (agências internacionais, participação em eventos internacionais, visita de delegações estrangeiras etc.), relatórios de atores locais que já realizaram algum tipo de inserção internacional e mesmo um levantamento das comunidades de origem dos imigrantes.

A estratégia de internacionalização não pode, contudo, partir unicamente das necessidades dos governos locais sem levar em conta as possibilidades existentes ao redor do mundo. A análise sobre o contexto externo deve considerar vínculos institucionais da globalização e tendências de futuro capazes de indicar os setores de maior desenvolvimento e competitividade. Conhecer o potencial internacional significa ter consciência sobre as oportunidades e as ameaças presentes no mundo e que não são controladas pelos gestores. A capacidade de reduzir ao

mínimo o impacto dessas ameaças externas e das próprias debilidades apontará as chances de os resultados esperados serem alcançados de modo coerente e sustentável.

Por contexto externo, compreende-se, ainda, os Municípios vizinhos, as associações municipais, os governos estaduais e mesmo o governo nacional. Assim, é muito importante buscar informações sobre que tipo de atividades esses atores estão promovendo – o que inclui o conhecimento sobre os princípios e as prioridades da política externa nacional.

Para o diagnóstico de internacionalização, é possível o uso de alguns métodos. Um exemplo é o uso de perguntas a serem respondidas:

- Qual é a motivação institucional de meu governo para estabelecer relações internacionais?
- Estaria meu Município preparado para iniciar um processo de internacionalização?
- Quais são os resultados que esperamos obter?
- Quais serão os indicadores que avaliam essa atuação?
- Quanto se espera investir nas relações internacionais?

Uma sugestão de ficha de autodiagnóstico sobre as possíveis ações internacionais a serem desenvolvidas pelo Município está apresentada no Anexo desta publicação. O objetivo do exercício é contribuir para uma reflexão ordenada para que seja possível conhecer o ponto de partida da formulação da estratégia de atuação internacional municipal. A ficha é adaptada do *Guia para a Atuação Exterior dos governos locais e cooperação descentralizada União Europeia-América Latina*, de Beatriz Sanz Corella (2008).

3.2.2 Identificar prioridades

Como sabemos, cada governo local deve ter um plano de governo em que as políticas e as prioridades da atual administração sejam definidas. A atuação internacional municipal não deve escapar dessa lógica, e as suas atividades devem ser priorizadas de acordo com o estabelecido no plano.

Assim, uma vez analisada a situação interna e externa, é necessário identificar as prioridades para a ação internacional, a fim de que seja possível alcançar os objetivos do plano de governo. Só então, as relações internacionais se tornam um elemento dinâmico e catalisador do potencial da cidade em cada setor.

A identificação das prioridades é um passo importante de qualquer estratégia, porque a partir delas derivam os objetivos específicos da política pública a ser desenvolvida e as atividades subsequentes. Nos assuntos internacionais, são essenciais – uma vez que é comum que os governos locais se dispersem em uma multiplicidade de iniciativas – programas, parceiros e temas potenciais. Uma boa priorização deve permitir que o governo avance de maneira organizada e com o passo firme em direção aos resultados esperados e que não se perca na gestão reativa de problemas isolados.

Para a identificação das prioridades de sua atuação internacional, o gestor local pode utilizar inúmeros critérios. Estes podem ser de vários tipos, por exemplo, temático, histórico, cultural, geográfico, linguístico etc. Às vezes, a prioridade internacional será colaborar com parceiros que compartilham semelhanças com o Município (cidades portuárias, governos metropolitanos, Municípios predominantemente agrícolas etc.) ou com parceiros que estão em países com os quais existe uma ligação histórica e cultural.

O desafio é que as prioridades internacionais sejam estabelecidas em total coerência com as prioridades locais. Por isso, é comum que os

governos locais preferiram estabelecer ligações com parceiros que compartilham problemas semelhantes, relações culturais ou econômicas, ou instituições internacionais temáticas. A troca de experiências é uma das principais razões para o estabelecimento de cooperação com os parceiros semelhantes em questões como planejamento urbano, transporte público, poluição ambiental, políticas sociais etc.

Ao mesmo tempo em que é importante ter as prioridades internas elaboradas e bem fundamentadas, de nada elas servem se não tiverem em vista quais são as prioridades mundiais. Uma boa forma de estar em contato diretamente com os temas internacionais é a participação do Município em redes. Os assuntos citados no capítulo cinco desta cartilha são bons exemplos dos principais temas da agenda internacional atual que poderiam ser tratados pelo Município na formulação de sua estratégia de atuação internacional municipal.

3.2.3 Definir uma visão de futuro

Uma vez analisados o contexto interno, a situação interna e definidas as prioridades locais, o Município estará pronto para pensar em uma visão de futuro sobre o que deseja alcançar por meio de sua estratégia internacional. Não é demais enfatizar que este cenário deve, necessariamente, ser construído com base no plano de governo local e pensado como uma meta de longo prazo.

O objetivo é definir uma visão sobre a forma como o Município será visto no âmbito internacional durante um período de cinco, dez ou vinte anos. Esta imagem de como o Município se enxerga no futuro será usada para determinar a sua ação internacional. Nesta etapa, não deverá ser considerada nenhum tipo de restrição. Esta é uma perspectiva que deve ser fornecida com um alto teor de criatividade e imaginação. O quadro a seguir mostra um exemplo de visão para o futuro da cidade de Florianópolis, Santa Catarina, produzida em 2008:

Quadro 2 – Florianópolis, Santa Catarina, e o projeto FLORIPA 2030

FLORIPA 2030 é um processo de construção de estratégias de desenvolvimento econômico, sociocultural e urbano-territorial, articuladas entre si e orientadoras do desenvolvimento sustentável de Florianópolis e sua região. Formulada participativamente e pactuada com todas as forças políticas locais, FLORIPA 2030 propõe assumir o papel dessa agenda norteadora, a visão de futuro da cidade:

- Integração criativa do Município com a região;
- Oportunidades econômicas descentralizadas e diversificadas e inovações tecnológicas;
- Inclusão social, étnica e entre gerações, trabalhando sobre as instâncias de comunicação social a diversidade cultural, os sistemas de informação e a tomada de decisões sobre as diretrizes de desenvolvimento urbano;
- Regulação dos fluxos para a economia e saúde urbana;
- Produção acordada da Cidade, mediante o desenho dos mecanismos de gestão;
- Integração urbano-rural-natural para a preservação das grandes interfaces naturais e a conservação do solo produtivo;
- Multipolaridade, garantindo uma densidade populacional de acordo com a oferta de solo urbanizado, a complementaridade de usos, uma distribuição homogênea e econômica de serviços e a capacidade de carga; e
- Conservação da paisagem.

Fonte: Florianópolis, 2008

Definir uma visão é importante, pois é justamente daí que derivam as orientações sobre para onde direcionar os esforços do Município que serão traduzidos em decisões, políticas, atividades e recursos para, eventualmente, trazer resultados concretos. Esta liderança é essencial, porque reunirá atores locais e outros parceiros nacionais e estrangeiros em torno de um objetivo comum.

Sem deixar de ser realista e prestando atenção à viabilidade dos objetivos, o governo local pode definir uma visão de futuro em que seja reconhecido como um ator autônomo nas relações internacionais para ganhar projeção, visibilidade e força institucional, além de laços de cooperação que o ajude a responder da melhor maneira às expectativas da população.

Não é demais enfatizar que, qualquer que seja a visão de futuro que o Município queira construir, esta será feita com base nas realidades e nas prioridades locais. A seguir, encontram-se algumas ideias que podem ser úteis ao imaginar qual a visão de futuro internacional para o seu Município:

Quadro 3 – Ideias para a construção de uma visão de futuro internacional para o Município

No futuro, o Município:
■ Terá projeção e visibilidade internacional por meio da “marca da cidade”;
■ Será identificado a partir de uma característica específica, uma política pública (boa prática) ou evento internacional;
■ Será reconhecido pelas autoridades nacionais e outros governos locais no país como um ator com ligações para além das fronteiras nacionais;
■ Participará dos principais fóruns e associações municipais nacionais, continentais e internacionais, tanto de representação política como de temas específicos;

<ul style="list-style-type: none"> ■ Será um ator global com personalidade e identidade em termos políticos e econômicos;
<ul style="list-style-type: none"> ■ Participará de campanhas e ações internacionais para melhorar as condições de vida da população e fomentar o desenvolvimento sustentável;
<ul style="list-style-type: none"> ■ Terá parceiros no exterior para a realização de projetos específicos (cidades-irmãs, organizações internacionais, fundações, ONGs internacionais etc.);
<ul style="list-style-type: none"> ■ Será destinatário e fornecedor de ajuda e assistência técnica nas áreas prioritárias da agenda local;
<ul style="list-style-type: none"> ■ Atrairá investimentos, turismo e comércio internacional para desenvolver a economia, indústria e serviços locais;
<ul style="list-style-type: none"> ■ Participará em programas e projetos de organizações internacionais para melhorar a qualidade de vida da população da cidade e a prestação de serviços básicos;
<ul style="list-style-type: none"> ■ Terá uma política de solidariedade internacional e ajudará outros Municípios no exterior em emergências e desastres naturais;
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ajudará a fortalecer as relações internacionais dos agentes locais e da população, promovendo a conscientização da população local sobre os desafios que o mundo enfrenta; e
<ul style="list-style-type: none"> ■ Adotará posicionamentos políticos frente às agendas internacionais da atualidade.

Fonte: CORELLA, 2008, p. 38-39.

3.2.4 Instrumentalizar a estratégia

Os instrumentos para desenvolver o plano estratégico devem estar claros desde o início e disponíveis a todos os cidadãos. Neste item, dividiremos os instrumentos em três categorias: ciclos de projeto, jurídicos e de participação.

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

O segundo tipo são os instrumentos jurídicos que são responsáveis por estabelecer o marco legal pela plena segurança jurídica segundo a legislação, as normas e os costumes. Esses instrumentos podem ser convênios de colaboração, os contratos-tipo (consultorias, assistência técnica) e os acordos-marco plurianuais para os objetivos estratégicos. É importante ter em mente a importância dos termos de referência e mesmo das leis de responsabilidade fiscal.

A terceira categoria trata dos instrumentos de participação na qual se visa a garantir que os meios e as finalidades sejam coerentes e acordados com a comunidade. Quanto à construção participativa de estratégia internacional, um bom exemplo é o da Comunidade Autônoma de Madrid na Espanha.

Quadro 4 – Exemplo de construção participativa de uma estratégia internacional: Município de Madrid, Espanha

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

O plano foi elaborado em nove fases:

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

O resultado do planejamento participativo dá lugar ao seguinte plano:

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

Fonte: CNM, 2008, p. 83-84.

CONHEÇA MAIS



A cartilha “Diagnóstico Municipal Participativo para o Desenvolvimento Humano Local”, elaborada pela CNM e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) no âmbito do Projeto Capacidades, apresenta detalhadamente as várias etapas de preparação de um diagnóstico participativo. A publicação está disponível no *website* da CNM no *link*: <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Diagnostico%20Municipal%20Participativo%20\(2012\)%20\(2\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Diagnostico%20Municipal%20Participativo%20(2012)%20(2).pdf)>.

O importante no final é que o Plano Estratégico de Relações Internacionais seja aprovado pela sociedade e, se possível, que haja uma recomendação da comunidade à Câmara de Vereadores para que esse órgão estimule, responsavelmente, o processo de inserção internacional.

3.2.5 Prever recursos

Quando um governo local tem uma atuação internacional municipal vai necessariamente envolver um dispêndio de recursos próprios, mesmo que seja modesta. Como dito anteriormente, a existência de uma linha específica no orçamento tem a vantagem de institucionalizar a atuação internacional do Município e permitir que esta seja mais flexível, dependendo da própria evolução e andamento do programa de atividades da estratégica de atuação internacional. Alocar recursos, em última análise, é uma maneira de formalizar a ação externa como política local, dando-lhe conteúdo financeiro.

A dotação orçamental pode ser feita com base nos seguintes itens:

- Custos de operação diária (exemplo: técnicos especializados);
- Custos relacionados a projetos;
- Participação em redes, associações, organizações e eventos;
- Instrumentos de planejamento e visibilidade internacional da cidade (exemplo: manutenção de *website* em outra língua);
- Assistência humanitária e de emergência, campanhas de conscientização pública; e
- Consultorias de diagnósticos, avaliações, monitoramento etc.

Algumas recomendações para a gestão do orçamento municipal de relações internacionais, restringindo-se aos casos de projetos de cooperação, projeção em encontros, promoção comercial e participação em redes internacionais, podem ser vistas no quadro abaixo:

Quadro 5 – Recomendações para a gestão do orçamento municipal de relações internacionais

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

Fonte: CNM, 2008, p. 86.

3.2.6 Revisar a estratégia

Em suma, qualquer que seja a forma ou o método adotado pelo governo local para formalizar e implementar a sua atuação internacional, o quadro abaixo apresenta as dez qualidades básicas de uma boa estratégia internacional que devem ser analisadas ao final do desenho da estratégia do Município:

Quadro 6 – As dez qualidades de uma boa estratégia internacional

Recomenda-se que ao final da reflexão sobre a estratégia de atuação internacional seja feita uma análise sobre as seguintes qualidades desta. Pergunta-se, ela é:
1. Coerente: está em conformidade com os objetivos e prioridades do Plano de Governo?
2. Legítima: foi elaborada com a participação da população e de outros atores locais?
3. Institucional: foi formalizada como um compromisso institucional do governo local?
4. Juridicamente aceitável: possui instrumentos jurídicos que a balizem?
5. Viável: não é demasiadamente ambiciosa em seus objetivos e metas?
6. Confiável: é apoiada pela vontade política e por recursos?
7. Profissional: é operada dentro de um quadro institucional e possui a capacidade técnica adequada para a sua implementação?
8. Eficaz: possui atividades específicas com resultados e impacto concretos?

9. Sustentável: possui uma continuidade para além do governo atual? possui uma visão de longo prazo?

10. Flexível: é capaz de se adaptar às mudanças e necessidades?

Fonte: CORELLA, 2008, p. 67.

3.3 Capacitação de técnicos municipais

Nenhuma estratégia internacional será duradoura se não se traduz em um compromisso formal do governo. Como sabemos, este compromisso pode ser de vários tipos, uma vez que requer não só vontade política, mas também de apoio institucional, jurídico, de recursos e de profissionais capacitados que possam implementar a estratégia de atuação internacional do Município.

Por isso, um dos primeiros aspectos da internacionalização é selecionar técnicos qualificados, preferencialmente com experiência internacional e domínio de outros idiomas. Reconhecendo, contudo, que nem sempre é possível encontrar esse perfil de profissional fora dos grandes centros urbanos, e que se sugere às autoridades locais um investimento na capacitação dos técnicos disponíveis para a área internacional, sendo os cursos de capacitação *on-line* uma das melhores alternativas. É indicada, quando possível, a contratação de profissional para a área internacional por meio de concursos públicos ou a capacitação de profissionais concursados, para que todo esse investimento não seja rapidamente perdido e para que se possa garantir o máximo de continuidade nas atividades de médio e longo prazos.

3.4 Comunicação

Nenhuma estratégia internacional por parte de um Município terá sustentabilidade se não tiver a aprovação e o apoio da população. Este apoio não é obtido somente por meio de consultas pontuais ou por meio do fomento da participação da sociedade civil no desenvolvimento da estratégia internacional. É importante que essa participação seja mantida durante toda a sua implementação, mantendo a população local constantemente informada e seus interesses garantidos.

Para que isso seja possível, uma estratégia de atuação internacional deve ter uma forte componente de comunicação e sensibilização. Estes componentes envolvem a transparência e a divulgação de informações sobre as ações e metas, ambas aos atores locais e aos parceiros no exterior. Existem muitos instrumentos de comunicação que são bem conhecidos pelos governos locais. Isso inclui os meios de comunicação como: mídia impressa (jornais e revistas); rádio; TV; *newsletters*; *websites*; mídias sociais (Facebook, Twitter, Instagram etc.); audiências públicas; publicação de cartilhas; *posters* etc.



CONHEÇA MAIS

Na *Coletânea Gestão Pública Municipal – 2017-2020*, a área técnica de Comunicação da CNM elaborou uma publicação especial que também aborda as ferramentas de comunicação que Município tem à disposição. Na biblioteca CNM, estão disponíveis as publicações da Entidade para seu Município: www.cnm.org.br/biblioteca.

A atuação internacional não deve escapar da estratégia de comunicação do Município. Isto é importante porque os assuntos internacio-

nais são muitas vezes sujeitos a ataques e acusações da imprensa local quando há uma viagem internacional, por exemplo, mesmo quando financiada por organizações externas. Há cidades que chegam a construir um portal na Internet especificamente para assuntos internacionais e participação da população local.

Por outro lado, além de comunicar, é necessário fomentar a sensibilização da população a fim de criar e manter uma consciência não só sobre a ação internacional do Município, mas sobre os problemas do mundo em geral que os afetam. Tal ação adquire uma nova importância ao despertar o interesse desta em questões internacionais, promovendo a adoção de certos valores universais, como o respeito pelos direitos humanos, a diversidade étnica, religiosa e cultural, a importância da ajuda em caso de catástrofes naturais, a promoção de uma cultura de paz e conscientização sobre a necessidade de tornar mais justo e inclusiva a economia global.

Este é, na verdade, um processo de reeducação de valores, atitudes e hábitos. Essa “cultura internacional” da população local resultará em uma disposição e vontade de que o Município se desenvolva e participe de atividades para além das fronteiras nacionais.

3.5 Elaboração de projetos

O objetivo deste item é oferecer aos gestores locais algumas noções gerais e ferramentas tipicamente utilizadas na formulação, no desenho e na gestão de ações no marco de políticas e programas relacionadas à atuação internacional.

De modo de geral, ao se falar de políticas, faz-se referência a grandes objetivos de desenvolvimento incorporados em uma estratégia particular. Quando se fala de programas referentes a intervenções específicas dessas políticas. Já os projetos, por sua vez, referem-se aos distintos componentes de tais programas, sendo dimensões operacionais autônomas e podendo ser administradas de forma independente.

“Um projeto é caracterizado pela descrição de ações com início, meio e fim que resultam em produtos específicos voltados ao alcance de um objetivo proposto” (CNM, 2008, p. 98) em determinado período, em uma região delimitada e para um grupo predefinido de beneficiários. É também uma unidade operacional em relação às outras ferramentas de gestão em que ele é inserido. Assim, um projeto também é definido em relação aos programas e às políticas no âmbito da gestão estratégica da atuação internacional municipal.

É importante notar que para formular adequadamente um projeto é essencial limitar e definir claramente qual o desafio a ser enfrentado, tendo em conta que o potencial do projeto é precisamente fornecer respostas parciais para este desafio. Também é necessário definir os objetivos e os resultados esperados e fazê-lo de maneira realista para evitar ser muito ambicioso em relação ao problema identificado.

O projeto deve ser visto como um todo integrado que vai desde a concepção da ideia até a avaliação da implementação. Assim, será possível estabelecer uma certa disciplina para a tomada de decisões em momentos-chave que incidem sobre a execução do projeto. As diferentes etapas observadas em um ciclo do projeto são: 1) identificação; 2) desenho; 3) formulação; 4) execução; 5) monitoração; e 6) avaliação.

3.5.1 Identificação do projeto

Identificação é o ponto principal e imprescindível para garantir uma boa base para o projeto. Ela serve para analisar e priorizar com a máxima precisão possível, com a participação direta dos principais atores do projeto e dos beneficiários, o conjunto de necessidades e volume de recursos disponíveis – material, capacidade técnica, recursos económicos e etc. – à disposição. É utilizada para estimar o conjunto de potencialidades que existem no território, bem como o conjunto de condições e de recursos necessários para que essas potencialidades possam ser usadas em sua capacidade máxima.

3.5.2 Desenho

Partindo das informações que surgiram na fase anterior, os esforços se concentrarão agora em discutir o alcance e o conteúdo do projeto. A seguir, encontram-se alguns itens-chave que um desenho de projeto deve incluir:

Quadro 7 – Guia de conteúdo para o desenho de um projeto

1. Os objetivos, as metas e os resultados a serem alcançados.
2. As atividades detalhadas a serem desenvolvidas.
3. Os indicadores a serem adotados na avaliação e verificação do cumprimento das metas. Geralmente, a apresentação de tais informações são solicitadas na forma de quadro lógico.
4. O orçamento global do projeto que contém os cronogramas físico e de execução financeira.
5. Dados pormenorizados das ações que compõem os serviços de consultoria (que fornecem capacitação técnica, recursos humanos, pesquisas, estudos e pesquisas);
6. A apresentação do mecanismo a ser adotado ao longo de atividades para garantir a circulação e fluxo de informação e compartilhamento de conhecimento.

Fonte: CORELLA, 2008, p. 209.

3.5.3 Formulação

Trata-se de traduzir a linguagem definida anteriormente para uma em que seja possível a definição clara de suas partes. Nesta fase, é importante notar que, no caso de projetos que requerem financiamento externo, organizações internacionais possuem seus próprios modelos de projetos. Neste caso, é necessário formular e adequar a ação ao modelo exigido. Deve-se também refletir sobre a relevância, coerência

lógica do projeto, sua eficiência, impacto e viabilidade. Uma vez redigido, o projeto é submetido aos processos de tomada de decisão interna de cada instituição para a sua aprovação. Normalmente, os projetos são avaliados de acordo com três dimensões: técnica; política; e financeira.

3.5.4 Execução

Uma vez informada sobre a alocação de recursos, a equipe responsável pela gestão do projeto é mobilizada e organizada para começar a executá-lo. Normalmente, levando em consideração o tempo de espera para a aprovação do projeto, é necessário reajustar o plano de ação. A execução do projeto requer uma programação específica de todas as atividades, bem como o cumprimento rigoroso com os deveres e as responsabilidades atribuídas a cada ator envolvido para assegurar que o projeto seja implementado de forma eficaz e eficiente.

3.5.5 Monitoramento

O monitoramento contribui para uma estratégia de internacionalização eficaz e duradoura por meio do aperfeiçoamento contínuo e suas atividades consistem em autoavaliações sistemáticas. Além de servir como um bom guia para as ações subsequentes, os relatórios são instrumentos de prestação de contas sobre o desenvolvimento do projeto aos parceiros. Outra grande aliada no acompanhamento das atividades é a documentação de ações, como atas de reuniões, cópia de correspondências trocadas e ferramentas de audiovisual (como gravação e fotografia de oficinas e encontros). Dependendo do tamanho do projeto, da quantidade de recursos utilizados e da exigência dos financiadores externos, pode-se propor que o monitoramento seja feito por uma equipe externa.

3.5.6 Avaliação

Ao chegar ao fim do projeto, ou à sua metade, é necessário mensurar as atividades realizadas, se seus resultados e objetivos foram alcançados, se suas necessidades foram cumpridas, se houve a participação dos beneficiários e outros atores locais, se ocorreu a correta utilização dos recursos, o impacto do projeto e sua real viabilidade. Os critérios de avaliação empregados são diversos, embora diferentes fórmulas possam ser aplicadas, sempre haverá o emprego de cinco critérios de avaliação: relevância, eficácia, eficiência, impacto e viabilidade. A avaliação permite realizar ajustes ao processo, adequando-o em função dos fatos inesperados provindos de falhas técnicas ou transformações do entorno.

A revisão das atividades, ou mesmo dos objetivos e das prioridades, é outro exercício necessário. Assim, um Plano Estratégico de Internacionalização necessita de certa flexibilidade, já prevendo mudanças naturais de percurso. As alterações no plano são normais, principalmente para ajustar as diferentes expectativas que surgem durante o projeto entre os parceiros internacionais.



CONHEÇA MAIS

Para acessar informações mais detalhadas acerca de “Elaboração de Projetos”, consulte a cartilha sobre o assunto na *Coletânea CapaCidades*, elaborada pela CNM e pelo Pnud. O material apresenta noções gerais de projetos, assim como formas de implementar as diferentes etapas para sua construção e desenvolvimento. O material pode ser consultado na biblioteca *on-line* CNM em: www.cnm.org.br/biblioteca.

4. Mobilização de recursos

A mobilização de recursos não significa necessariamente a obtenção de uma doação ou de um financiamento. Cabe lembrar aqui a diferença entre mobilização e captação de recursos. Enquanto captação traz a ideia de uma negociação pontual, voltada a aspectos financeiros no qual um beneficiário visa a receber uma quantia de um doador, a mobilização traz uma visão mais abrangente entre atores em que se busca levantar o que cada sócio/parceiro é capaz de somar ao projeto (CNM,2008).

Nesse sentido, há diversas formas de um Município conseguir a mobilização de recursos desejada para colocar em prática sua estratégia de atuação internacional. Este capítulo abordará algumas delas, como: financiamentos externos, atração de investimentos, parcerias e projetos com organizações internacionais e parcerias com o setor privado.

4.1 Financiamento externo

De acordo o art. 52 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios têm capacidade de iniciar operações externas de natureza financeira, que deverão ser, contudo, autorizadas pelo Senado Federal para que a União possa oferecer garantia de crédito ao credor externo (BRASIL, 1988, art. 52). Já os recursos não reembolsáveis são valores menores de doações para a execução de políticas geralmente no campo social e, como não precisam ser reembolsáveis, caso os objetivos e as metas sejam cumpridos, não há a necessidade de o governo local devolver o montante à instituição credora, nem do aval do Senado.

A Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) é o órgão colegiado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que identifica, examina e avalia as solicitações de financiamento externo,

seja ele reembolsável ou não. Para a avaliação, é preciso preencher a Carta-Consulta, instrumento que deve conter a proposta detalhada no *website* (<http://www.sigs.planejamento.gov.br/sigs>) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Nos casos de Municípios, a aprovação do financiamento externo de natureza reembolsável estará condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos, quando aplicáveis:

- população igual ou superior a 100 mil habitantes;
- existência de capacidade de pagamento e de aporte de contrapartida do proponente mutuário, apurada pelo Ministério da Fazenda;
- avaliação do cumprimento do contrato de renegociação da dívida entre o proponente mutuário e a União e do programa de ajuste fiscal a ele associado, quando existirem; e
- informação quanto à adimplência com relação às metas e aos compromissos assumidos com a União.

VOCÊ SABIA?

O Município de Betim, Minas Gerais, conseguiu aprovar em 2005 o primeiro empréstimo do Banco Mundial a uma cidade da América Latina. O financiamento de 24 milhões de dólares foi direcionado a um programa municipal voltado ao combate à degradação ambiental associado à pobreza e a outros problemas urbanos. Ao todo foram quatro os componentes do programa relacionados com: i) a capacidade financeira, gerencial e de políticas em áreas de governança e planejamento; ii) a inclusão social; iii) a reabilitação ambiental; e iv) a capacidade de gerenciamento de projeto.



4.2 Parcerias e projetos com organizações internacionais

Para cada ação de interesse de um Município, existe uma gama de possíveis parceiros externos, como organismos internacionais, agências governamentais estrangeiras e o setor privado. O orçamento de um projeto de cooperação técnica internacional constitui-se por recursos não reembolsáveis. Pode financiar elementos diversos de uma ação, como também pode referir-se exclusivamente aos insumos técnicos providos pela organização cooperante ao beneficiário.

Pode-se buscar desenvolver ações junto ao Banco Mundial, à Organização Internacional do Trabalho (OIT), às distintas agências da Organização das Nações Unidas, como ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), ao Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), à Organização das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e ao Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), entre outros. Muitos organismos internacionais contam com escritório no Brasil, facilitando o contato.

Entre as agências estrangeiras de cooperação internacional para o desenvolvimento, que são órgãos de governos estrangeiros, destacam-se algumas que atuam no Brasil, como: Aecid (Espanha), AFD (França), GiZ (Alemanha), Norad (Noruega) e Usaid (Estados Unidos da América). Em geral, essas agências operam no Brasil de forma vinculada às Embaixadas de seus países, por não possuírem personalidade jurídica própria no País (ABC, 2014, p.17).

As ações de cooperação técnica internacional somente podem ser materializadas se respaldada por um acordo que esteja em vigor entre o governo brasileiro e um organismo internacional, os quais são geralmente denominados Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Em vista desse pré-requisito formal, a primeira providência a ser tomada antes de se proceder à análise de uma proposta de projeto é verifi-

car se o governo brasileiro conta com um Acordo Básico de Cooperação Técnica com o organismo internacional identificado para prestar a cooperação pretendida.

Quando o Município tiver interesse em estabelecer esse tipo de parceria, a iniciativa deverá, na maioria dos casos, ser tramitada por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), parte do Ministério das Relações Exteriores, desde que existindo um Acordo Básico em vigor entre o Brasil e o ente cooperante externo. O financiamento da Comissão Europeia, em geral, não exige tal procedimento, em razão de um acordo entre o Brasil e a União Europeia. Ademais, quando é o caso de convênios de administração pública entre o Município e a organização internacional, como com o objetivo de trocar experiências ou capacitar técnicos, não precisam ser tramitados com a chancela do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Outra forma de estabelecer parcerias com organizações internacionais é por meio da participação em editais abertos por estas. Logo, é recomendável que haja um acompanhamento frequente de seus *websites* a fim de monitorar quais são as oportunidades abertas e se as prioridades elencadas pelo Município podem ser contempladas pelo edital em questão.

VOCÊ SABIA?



Fundada em 1952, no oeste do Paraná, a cidade de Toledo, com 116.000 habitantes, colocou o meio ambiente como prioridade desde 1966. Mais recentemente, formulou uma política de desenvolvimento sustentável que a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) decidiu apoiar. Com um financiamento de 9,5 milhões de euros concedido em 2010, a AFD contribui para o financiamento do programa de desenvolvimento ambiental do Município, que visa a conservação dos solos, a preservação dos recursos hídricos e da biodiversidade, a gestão dos resíduos sólidos e recuperação dos biogases das criações suínas.

4.3 Parcerias com setor privado – o caso das PPPs

Iniciativas de cooperação entre os setores público e privado são cada vez mais adotadas pelos Municípios como uma maneira de fomentar o desenvolvimento local. Em 2004, as parcerias público-privadas (PPPs) foram regulamentadas pela Lei 11.079/2004, que estabelece condições para a adoção das concessões patrocinadas e administrativas.

A PPP abre aos Municípios uma alternativa interessante para o financiamento de investimentos no setor de resíduos sólidos, por exemplo, sem necessariamente comprometer seu nível de endividamento.

Além disso, se mostra interessante para estruturar projetos porque permite um contrato de longo prazo, no qual quem é responsável pelo projeto fica também responsável pela sua operação, criando-se, assim, incentivos para que o investimento seja bem executado (CNM, 2015, p. 173). Essas parcerias, portanto, comprometem o setor privado com a prestação de serviços de forma muito mais significativa que um contrato administrativo tradicional, pois o mantém obrigado no longo prazo e por parâmetros de resultado.

CONHEÇA MAIS



O artigo “Parceria Público-Privada: Alternativa Eficiente para Enfrentar o Desafio dos Resíduos Sólidos no Brasil”, que está disponível na *3ª Revista Jurídica da CNM*, oferece uma visão geral sobre as principais diferenças entre uma PPP e os contratos administrativos tradicionais. Aborda temas como a licitação da PPP, os aspectos de responsabilidade fiscal envolvidos, suas modalidades, tipos de contrato e possíveis garantias para pagamento de contraprestações. A publicação pode ser acessada na biblioteca da CNM em: www.cnm.org.br/biblioteca.

5. Atuação Internacional Municipal

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

Neste capítulo, serão apresentadas as diferentes modalidades e formas de atuação internacional dos governos locais existentes em quatro blocos: 1) Política Internacional; 2) Cooperação Descentralizada; 3) Promoção Econômica Internacional; e 4) *Marketing* Urbano.

A forma de apresentação em quatro blocos é apenas uma simplificação dessas atividades que são interdependentes. Por exemplo, a participação política pode ser elemento-chave para a criação de projetos de cooperação internacional ou mesmo o início de uma negociação comercial. Da mesma forma, projetos de cooperação internacional podem estimular tanto a atração de investimentos para os respectivos países, como aproximar politicamente esses dois governos locais. Por sua vez, programas econômicos de turismo trazem visibilidade política e podem levar à cooperação do Município em rede. Daí a particularidade integrada das relações internacionais.

5.1 Política Internacional

A atuação dos Municípios na política internacional pode ocorrer de várias formas. Com a maior legitimidade criada a partir do reconhecimento oficial por várias resoluções das Nações Unidas e agendas internacionais, as autoridades locais têm consolidado cada vez mais mecanismos de representação política diante das discussões da agenda internacional, tais como mudanças climáticas, objetivos de desenvolvimento sustentável ou mesmo segurança e paz. Ao mesmo tempo, os Municípios em todo o mundo têm marcado presença em inúmeros fóruns internacionais.

Basicamente, a atuação internacional municipal no âmbito político pode se dar de forma direta ou indireta. Os Municípios podem diretamente negociar com outros atores internacionais em diferentes temas, participar de organizações internacionais que representem os interesses municipais – como a própria CNM e redes internacionais de cidades – e até mesmo influenciar o governo federal em políticas públicas internacionais que dizem respeito às competências municipais.



CONHEÇA MAIS!

A atuação internacional tem também especial apoio da CNM no portal: www.internacional.cnm.org.br, pelo qual o gestor poderá estar sempre atualizado por meio de notícias sobre políticas, iniciativas e eventos internacionais, além de materiais diversos para orientações aos Municípios e seus gestores.

Acesse, conheça e usufrua de mais este canal de oportunidades e de desenvolvimento.

VOCÊ SABIA?



Comodoro é um Município pequeno, de quase 20 mil habitantes, do oeste mato-grossense. Mesmo não tendo uma área internacional específica, a prefeitura contribuiu para a construção da Nova Agenda Urbana mundial. A partir da coordenação da prefeita e do gestor local responsável pelo planejamento urbano no Município, o setor público, privado e a sociedade civil se uniram para discutir a situação do Município. A partir daí, foram geradas propostas para a preparação do relatório e posição do Brasil para a *3ª Conferência das Nações Unidas para a Moradia e o Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)*. Os resultados da Audiência Pública foram encaminhados ao Ministério das Cidades e fazem parte da posição da CNM para a Conferência, servindo de insumo para a defesa dos interesses dos Municípios tanto nacional como internacionalmente.

Não é difícil para um Município participar de redes de governos locais. De maneira geral, quase todas as redes estão abertas à entrada de novos sócios sempre e quando estes estiverem dispostos a compartilhar dos objetivos do grupo, assim como participar ativamente deste e de suas ações e projetos. É comum que a filiação a uma rede se dê por meio de uma simples solicitação escrita por parte do prefeito e por meio do pagamento de uma quota de filiação anual. Existem redes internacionais a que Municípios podem se filiar em praticamente todos os temas de trabalho dos governos locais. Isso demonstra a riqueza e o potencial real deste tipo de trabalho.

Quadro 8 – CNM e as Redes Internacionais de Cidades e Associações

O presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, é vice-presidente da Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) e ocupou a vice-presidência para a América Latina e o Caribe na Organização Mundial das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) de 2013 a 2016. Também é membro do Comitê de Autoridades Locais das Nações Unidas (Unacla). Desse modo, a CNM consegue projetar e defender os interesses dos Municípios brasileiros mundialmente e em diferentes âmbitos, fortalecendo, assim, o movimento municipalista global. Segue abaixo um breve resumo sobre as organizações mundial e latino-americana:

- **Organização Mundial das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)**

Atua como porta-voz de todos os tipos de governos locais e regionais – quaisquer que sejam seu tamanho –, representando e defendendo seus interesses no plano global. A CGLU busca aumentar o papel e a influência dos governos locais e de suas organizações de representação na estrutura de governança global. Tem diferentes grupos de trabalho e comissões temáticas sobre temas como: finanças locais e desenvolvimento; inclusão social, democracia participativa e direitos humanos; cidades periféricas; planejamento urbano estratégico; cidades digitais e do conhecimento; gênero; entre outros. Sua sede é em Barcelona, Espanha. Seu *website* pode ser acessado em: www.uclg.org.

▪ **Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma)**

A Flacma reúne cidades e associações de 23 países da América Latina e do Caribe, constituindo a seção regional da CGLU. Desenvolve iniciativas políticas e técnicas nas áreas de descentralização e reforma municipal, implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, integração e cooperação regional, promoção de boas práticas, entre outras.

As redes são indispensáveis como pontos de encontro e plataformas para o início de relações duradouras de cooperação e de implementação de ações concretas. Recomenda-se que o Município faça uma análise séria das possíveis redes previamente à sua incorporação a alguma delas, analisando tanto as vantagens como as desvantagens de participação.



FIQUE DE OLHO

A afiliação às redes internacionais pode ser realizada durante todo o ano, porém, em algumas épocas, é mais recomendável de acordo com o calendário de reuniões dessas organizações. Para saber mais sobre procedimentos, entre em contato com a Articulação Internacional da CNM por meio do *e-mail*: internacional@cnm.org.br.

No caso de Municípios que apresentam certas semelhanças, sejam elas de caráter étnico-cultural (idioma), político (países federados), socioeconômico (grupos desfavorecidos) ou geográfico (Municípios

de fronteira), há uma aproximação política, a fim de desenvolver atividades conjuntas. Também pode se receber delegações estrangeiras, apresentando suas práticas a representantes de outros países, intercambiando experiências e conhecimentos, os quais podem resultar no estabelecimento de acordos de cooperação técnica ou mesmo de atração de investimentos.



VOCÊ SABIA?

Em 2016, um representante da sua cidade-irmã, Melbourne (EUA), e delegações oficiais dos governos chinês e russo realizaram visitas ao Município de São José dos Campos, no Estado de São Paulo, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de políticas conjuntas nos setores aeroespacial e de ciência e tecnologia.

5.2 Cooperação Descentralizada Internacional

A cooperação descentralizada consiste em “um instrumento de atuação internacional dos governos locais com outros atores internacionais, visando ao desenvolvimento e à participação mais ativa das comunidades locais nos ganhos mútuos das partes cooperantes” (CNM, 2009, p. 38). Nessa ação, os governos locais podem mobilizar a sociedade civil e os agentes econômicos, além de coordenar politicamente a participação dos demais Entes governamentais e agências internacionais.

Por causa dessa gama de possibilidade de atores, há uma distinção entre cooperação descentralizada direta em que os governos locais assumem um papel efetivo na concepção e no planejamento das ações, e a cooperação descentralizada indireta em que não participam tão ati-

vamente, sendo mais responsáveis pelo financiamento das atividades. Essa segunda categoria é mais comum nos países desenvolvidos em que há recursos públicos destinados à cooperação entre organizações da sociedade civil e que, muitas vezes, não há a participação do governo local no outro país cooperante.



CONHEÇA MAIS

Em 2008, a CNM implementou o Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil, que reuniu informações e dados sobre a atuação dos Municípios brasileiros nesse âmbito. Conheça mais sobre assunto na publicação desse Observatório, que está disponível na biblioteca da entidade em: **www.cnm.org.br/biblioteca**.

5.2.1 Benefícios da Cooperação Descentralizada

Para muitos gestores municipais, a cooperação internacional é quase um sinônimo de captação de recursos, transformando-se em uma fonte de capital para investimento em políticas públicas. Essa visão é compreensível quando percebemos o imperativo vivenciado pelos governos locais, em que as demandas a serem atendidas são cada vez mais exigidas pela população e repassadas pelo governo federal, que mantém o poderio de 60% da arrecadação nacional. No entanto, a cooperação descentralizada tem muito mais a oferecer do que a condição de mera fonte de capital. Por meio da cooperação técnica, contabilizam-se os recursos humanos (mão de obra) possíveis de serem agregados ao projeto, os recursos de conhecimento (*know-how*) que norteiam o planejamento, a implementação das atividades e mesmo os recursos físicos (estruturas materiais) disponibilizados para o projeto.

VOCÊ SABIA?



O Município de Blumenau, Santa Catarina, integrou a quarta etapa do projeto “50 Parcerias Municipais para o Clima até 2015”. Por meio de visitas técnicas e intercâmbio de conhecimentos, Blumenau desenvolveu um programa de cooperação com a cidade de Weingarten, na Alemanha. Durante a missão técnica, o Município conheceu os projetos da cidade alemã centrados em: produção, distribuição e uso de energias alternativas; ações de mitigação e adaptação a eventos climáticos extremos e processos da administração pública. Também participaram do projeto os Municípios catarinenses de Pomorode e Brusque, os quais cooperaram respectivamente com as cidades alemãs de Greiswald e Landkreis Karlsruhe.

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

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

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



VOCÊ SABIA?

O Município de Ponta Porã (MS) é conhecido em nível nacional por seu programa de proteção e defesa civil. A cidade atua como capacitadora de outros Municípios brasileiros e da zona de fronteira, fomentando a cooperação descentralizada. Um dos eixos de atuação é a cooperação transfronteiriça com a cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero, que cria uma gestão compartilhada com espaço de integração na fronteira por meio de programas conjuntos de formação para a defesa civil.

5.2.2 Desafios da Cooperação Descentralizada

Seria irresponsável tratar a cooperação descentralizada apenas sobre a perspectiva de suas vantagens. Há várias limitações e riscos que devem ser analisados antes de iniciar um projeto internacional, seja ele implementado por qualquer um dos diferentes níveis de governos. Constituem desafios da cooperação descentralizada os seguintes pontos:

- Diferenças de cultura, idioma e expectativas dos atores;
- Custos elevados das relações internacionais;
- Interesses e diferenças políticos-ideológicas;
- Competição por recursos escassos;
- Condicionalidades impostas por parceiros ou financiadores;
- Disponibilidade das informações;
- Impedimentos de caráter jurídico;
- Assimetria entre atores;
- Capacitação centrada nos indivíduos sem fortalecimento organizacionais e institucionais;
- Dificuldade de identificar práticas inovadoras e de sucesso;
- Diferenças ou falta de definições de competências;
- Descontinuidade das políticas públicas;
- Despreparo humano e de infraestrutura;
- Ausência de instituições maduras;
- Dificuldade quanto à vontade política intermitente.

No entanto, tais desafios podem ser enfrentados considerando-os adequadamente antes de iniciar o projeto e buscando soluções para os desafios existentes. Destacam-se que há várias estratégias que podem ser assumidas para evitar desgastes, dentre elas a diminuição de custos por modo consorciado (associativismo) e mesmo a preocupação com a qualificação dos profissionais responsáveis pela área. A

própria cooperação descentralizada – em comparação com a cooperação internacional tradicional implementada pelos governos nacionais – é considerada uma abordagem que pode alcançar um maior nível de desenvolvimento, porém que também está impregnada de interesses diversos e replica ainda muitos desafios.



VOCÊ SABIA?

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

5.2.3 Cidades-irmãs: modelo mais antigo de cooperação descentralizada

O irmanamento entre cidades é a forma mais antiga e conhecida de cooperação descentralizada. Historicamente, os irmanamentos nascem como uma forma de promover a aproximação internacional entre diferentes países. Por meio disso, estabeleceram-se relações de amizade entre cidades e/ou regiões, promovendo a aproximação entre suas respectivas comunidades, intercâmbios culturais e o apoio mútuo a projetos de desenvolvimento. Contudo, a fórmula para se tornar uma cidade-irmã tem evoluído e se adaptado no decorrer dos anos.

Nos anos 1980, as cidades-irmãs deixam de ser a única forma de cooperação descentralizada com a chegada de novas fórmulas de cooperação mais ambiciosas e inovadoras. Atualmente, seguem existindo no mundo inteiro e ainda há cidades que possuem dezenas delas. No entanto, mais do que se basear em uma aliança perpétua, a cooperação focaliza agora muito mais na implementação de ações e projetos concretos.

Pode-se questionar “como encontrar uma cidade-irmã?”. Na maioria das vezes, são aquelas que compartilham a mesma vocação: são fortes em pesquisa tecnológica, concentram muitas instituições financeiras, são referências culturais, possuem um registro histórico de imigrantes de uma cidade específica no exterior e assim por diante.



VOCÊ SABIA?

O Município de Guararapes, São Paulo, é irmã da cidade japonesa de Natori-shi, Província de Miyagi, Japão, desde maio de 1979. A escolha foi feita pela população das duas cidades em razão da imigração de habitantes da cidade japonesa para Guararapes no início da década de 1960 e pelos investimentos feitos na cidade paulista por um grupo de empresários japoneses também de Natori-shi.

Quadro 9 – Reflexões para Implementação de Cidades-irmãs

Para quê?

Promover a aproximação internacional entre diferentes países, cidades e/ou regiões, fomentando a aproximação entre suas respectivas comunidades, intercâmbios culturais e o apoio mútuo a projetos de desenvolvimento.

Com quem?

Para selecionar a cidade-irmã, é preciso levar em conta: o tamanho, a localização geográfica, a principal atividade econômica, atividades culturais e desportivas, associações locais, entre outros. Sugere-se que as cidades-irmãs sejam escolhidas de acordo com suas semelhanças, mas também com base na diferenças e complementaridade. A geminação é fundada sobre um compromisso duplo: de um lado da autoridade local e do outro da população. A criação de um grupo local para acompanhar a geminação é recomendada. O “comité de geminação” deve envolver tanto os gestores locais como os representantes da sociedade. Suas funções são: assegurar a participação da sociedade, coordenar as atividades, representar a cidade para que haja uma continuação das atividades mesmo com possíveis mudanças políticas.

Como?

Para encontrar uma possível cidade parceira, pode-se solicitar o apoio de associações, sejam elas da comunidade ou de associações de Municípios. A geminação é um compromisso entre dois parceiros que concordam com o conteúdo de seu trabalho em conjunto. A geminação exige uma decisão por parte das autoridades políticas e o compromisso da população. Nesse sentido, é importante que o maior número de pessoas seja envolvido no processo e que seja realizada uma cerimônia oficial para marcar a história de geminação e da relação entre os dois Municípios.

Por quê?

Os irmanamentos contribuem para a criação de uma consciência internacional na população e resultam em ações concretas de cooperação. Os irmanamentos permitem que a cidade, suas associações e cidadãos possam trocar experiências e ajudar uns aos outros na busca por soluções comuns. Alguns temas comuns são os transportes, meio ambiente, saúde, proteção do patrimônio histórico, luta contra o racismo e a xenofobia, a igualdade de oportunidades, iniciativas de emprego etc. Cidades-irmãs são uma forma de aprendizagem e construção do conhecimento.

Fonte: GARESCHÉ, 2007, p. 107, tradução nossa.

5.2.4 Cooperação Descentralizada – uma gama de opções

A cooperação descentralizada pode ocorrer com diversos atores, sob formatos e lógicas de funcionamento variados. Os acordos de cidades-irmãs, como explicado, constituem o formato mais antigo, mas, de maneira nenhuma, o único. Em âmbito bilateral, um Município brasileiro pode desenvolver um projeto diretamente com sua contraparte estrangeira, sem estabelecer um irmanamento. Há ainda parcerias de caráter multilateral, como consórcios entre governos locais ou com outros atores para o desenvolvimento de um projeto ou programa, além das atividades de cooperação desenvolvidas no âmbito das redes de cidades. Destacam-se, também, que as formas de cooperação são distintas, como apresentado no quadro abaixo.

Quadro 10 – Critérios de Classificação da Cooperação Internacional

Há várias formas de categorizar a cooperação internacional. O termo **bilateral** é utilizado para representar as relações entre dois países, já o multilateral implica o envolvimento de mais países. No caso específico de três países, costuma-se usar a terminologia de **cooperação triangular**. Outra distinção baseia-se por um critério geográfico, separando os países desenvolvidos do Norte (localizados na América do Norte, Europa, parte da Ásia, incluindo excepcionalmente a Oceania) dos países em desenvolvimento do Sul (localizados na América Latina, África e parte sul da Ásia).

A partir dessa categorização, é muito comum utilizar expressões como **Cooperação Norte-Sul** (a exemplo de Itália e Brasil) ou **Cooperação Sul-Sul** (a exemplo de Brasil e Moçambique). A cooperação do Brasil com países do Sul é denominada **cooperação prestada**, já que se entende que o Brasil apresenta grande potencial de contribuir a partir de suas experiências com outros países, enquanto **cooperação recebida** é considerada quando se recebe tecnologia e absorve conhecimento, sem a necessidade de compartilhar conhecimentos próprios com a contraparte. Quando os recursos são destinados à troca de experiências entre técnicos, passa-se a denominar **cooperação técnica**.

5.3 Marketing urbano

Atualmente, a projeção internacional é um instrumento inovador da gestão local. No mercado global, os Municípios desejam se converter em polos de desenvolvimento e inovação se transformando em localidades cada vez mais competitivas. Por isso, nos últimos anos, os Municípios

têm buscado esse reconhecimento mundial por meio da busca de sua própria identidade e da identificação de seus potenciais, sejam eles políticos ou a existência e aproveitamento de um atributo natural ou físico.

A busca por essa identidade territorial pretende construir ou reforçar uma identificação profunda da população com seu Município, suas organizações e com os produtos e serviços gerados no mesmo, assim como fazer com que a cidade seja reconhecida por terceiros. O quadro, a seguir, demonstra alguns exemplos de cidades que adotaram uma identidade específica para poder se projetar internacionalmente.

Quadro 11 – Buscando a identidade dos Municípios: Exemplos brasileiros

<p>Porto Alegre (RS)</p>	<p>Promotora do Foro Social Mundial Reconhecida mundialmente como um espaço de encontro dos movimentos sociais e pelo exercício da democracia direta por meio de suas políticas municipais de “Orçamentos Participativos”.</p>
<p>Curitiba (PR)</p>	<p>Capital da Qualidade de Vida Reconhecida pelo seu desenvolvimento urbano sustentável e sistemas de transporte urbano que respeitam o meio ambiente.</p>
<p>São José dos Campos (SP)</p>	<p>Maior polo aeronáutico e aeroespacial da América Latina São José dos Campos uma cidade que une cultura, tradição e tecnologia. No núcleo urbano estão localizados institutos federais de pesquisa científica, empresas de tecnologia de ponta, prédios de arquitetura arrojada, universidades, faculdades e centros de formação de mão de obra qualificada.</p>

<p>Paraty (RJ)</p>	<p>Festa literária internacional Cidade colonial, considerada Patrimônio Histórico Nacional, preserva até hoje os seus inúmeros encantos naturais e arquitetônicos. Desde 2003, a Festa Literária Internacional de Paraty oferece todos os anos em Paraty uma experiência única, permeada pela literatura.</p>
<p>Campina Grande (PB)</p>	<p>Capital do Forró Reconhecida internacionalmente por ter o maior São João do Mundo, com a participação de mais de 2,5 milhões de pessoas.</p>
<p>Petrolina (PE)</p>	<p>Desenvolvimento de projetos sobre o uso de água Petrolina é reconhecida internacionalmente por seus projetos e estratégias de segurança alimentar e nutricional e de superação da pobreza, principalmente em temas relacionados ao uso de água no meio rural.</p>

Fonte: Assessoria Internacional/CNM, 2016.

Mas quais são os critérios para fazer com que os Municípios sejam atrativos internacionalmente? Para se destacar no cenário nacional, regional e mundial, os governos locais podem desenvolver diferentes tipos de políticas públicas. Algumas delas são chamadas de *marketing* urbano (*city marketing*), em comparação com as estratégias de posicionamento de produtos utilizados pelo setor privado. A fim de ampliar a competitividade e a eficiência da gestão territorial, o *marketing*, característico do setor privado, passou a fazer parte de ações governamentais.

É nesse sentido que surge o *marketing* urbano com uma série de estratégias capazes de contribuir para a construção de projetos políticos e para o desenvolvimento econômico das cidades. Os objetivos

dessa promoção podem ser diversos, como: difundir características e serviços da cidade tanto para a população local quanto para potenciais estrangeiros turistas e investidores; adotar incentivos para melhorar a atratividade do Município; acelerar o acesso a mercados internacionais; e promover a imagem da cidade e suas vantagens comparativas (GARRESCHÉ, 2007, p. 82).

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

Quadro 12 – Exemplo de marketing urbano: Belo Horizonte/MG

O *marketing* urbano utilizado pelo Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, na formulação do “Plano Horizonte”, em 2006, é uma das experiências bem-sucedidas dos esforços recentes de aplicar uma ferramenta de gestão do setor privado como uma política pública no Brasil. Teve início com um diagnóstico dos principais elementos de *marketing* da cidade (imagem, infraestruturas, atrativos e população), que estabeleceu que a imagem de Belo Horizonte é fundamentalmente turística e de polo de serviços.

O plano define como objetivos prioritários que o turismo na cidade cresça 25% em quatro anos e que a região metropolitana de Belo Horizonte seja um polo dinâmico de logística e de serviços avançados para o comércio exterior (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2006). Diante desses dois eixos de atuação, o Plano estabelece uma estratégia para posicionar a cidade frente a investidores externos, desenha um plano de *marketing* funcional e um conjunto de ações concretas para sua projeção internacional.

<p>Melhorar a qualidade dos serviços</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plataforma Logística de Comércio Exterior da Região Metropolitana de Belo Horizonte. • Criação do aeroporto industrial e da Linha Verde (diminuição do percurso até o aeroporto). • Parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a construção do novo Centro de Feiras e Exposições. • Reestruturação da Orla e criação do Parque Ecológico e Vertedouro. • Reforma do Conjunto Arquitetônico da Pampulha. • Plano Municipal Integrado de Resíduos Sólidos – boa prática reconhecida internacionalmente. 	<p>Distribuir a imagem da cidade no âmbito internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eventos esportivos e artísticos. • Jogos da Liga Mundial de Vôlei e jogos do calendário oficial da FIFA. 	<p>Comunicar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicidade oficial e contratação de empresas internacionais. • Programa de visitas de delegações empresariais.
--	---	--

Fonte: Assessoria Internacional/CNM, 2016. Dados de pesquisa realizada com apoio da Fapemig e do CNPQ. Disponível em: <<http://www.ettern.ippur.ufrj.br/publicacoes>>. Acesso em: 1º ago. 2016.

5.3.1 Ferramentas de Projeção Internacional: prêmios e reconhecimentos internacionais

Uma forma de ganhar visibilidade nacional e internacional pode ser pela obtenção por meio do Município de um certificado ou prêmio

de grande reconhecimento. Existem vários tipos de prêmios e certificados que mensuram a qualidade do trabalho dos governos locais em uma infinidade de temas. Embora, muitas vezes, os prêmios sejam concedidos apenas em uma ou duas ocasiões, os mais prestigiados são outorgados periodicamente. Além disso, para o reconhecimento e a visibilidade do Município, alguns prêmios são acompanhados por uma gratificação financeira.



VOCÊ SABIA?

O projeto de alianças público-privadas e gestão de resíduos sólidos de Itu (SP) foi apresentado em um evento de boas práticas organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no México. O modelo de coleta, transporte e tratamento de resíduos do Município é totalmente mecanizado e opera com equipamentos de alta tecnologia movidos a biodiesel, investimento realizado por meio de uma aliança público-privada exitosa.

Uma das categorias de prêmios internacionais relacionada aos governos locais diz respeito à gestão municipal, por exemplo, sobre questões relacionadas à habitação, ao meio ambiente, ao planejamento ambiental, à arquitetura e ao desenho urbano, ao desenvolvimento econômico, à inclusão social, à prevenção da criminalidade, à redução da pobreza, ao combate à violência contra mulheres e meninas, à juventude, às finanças municipais, à infraestrutura, aos serviços sociais, entre outros.

5.4 Promoção Econômica Internacional

Várias políticas locais determinam diretamente a geração de renda e emprego local. Na infraestrutura, os governos municipais são capazes de elaborar um ordenamento territorial favorável ao escoamento da produção, à construção de parques tecnológicos com disponibilidade de energia, água e sistema de transporte. No planejamento urbano, políticas de revitalização da cidade tornam as cidades mais atrativas para o turismo. Quanto ao aspecto educacional, o aparecimento de cursos técnicos e o maior investimento no setor também são percebidos nas estatísticas de emprego e renda.

As estratégias para a promoção econômica internacional são geralmente direcionadas, por um lado, para o fomento do comércio exterior, atração de Investimentos Externos Diretos (IED) e do turismo e, por outro, para a promoção externa de setores estratégicos locais por meio de cultura, arte, esportes, setor de entretenimento, prêmios e reconhecimentos internacionais. A análise desses dois eixos principais será apresentada a seguir.

5.4.1 Comércio exterior e investimentos

A promoção comercial se dá por meio de programas ou ações de apoio à exportação de empresas locais, em particular das pequenas e das médias empresas. Como em toda política pública, é recomendável que o Município desenvolva um plano integral de promoção comercial com objetivos e metas concretas. Isso pode ser feito por meio de um levantamento da oferta de produtos locais que possam ser destinados à exportação e sua difusão no exterior por meio de meios institucionais e de comunicação, assim como por meio do contato próximo a importadores, câmaras de comércio e exportadores.

O diagnóstico desse plano pode ser realizado a partir da análise das cadeias produtivas regionais, levantando os produtos com potencial de exportação de cada localidade. Um Município pequeno que não apresenta indústrias exportadoras, por exemplo, pode se especializar no fornecimento de insumos a outras empresas da região, entrando assim na cadeia produtiva de exportação. Esse é um bom exemplo de internacionalização indireta em que o Município não necessita manter relações diretamente com parceiros externos para atuar no cenário internacional.

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

VOCÊ SABIA?



A cidade de Uberlândia, Minas Gerais, investiu na terceirização de serviços de atendimento ao cliente em 2008. Só em 2003, a empresa responsável tem um faturamento anual de cerca de R\$ 70 milhões e mais de 5 mil atendentes bilíngues foram selecionados e treinados (CNM, 2008, p. 53-54).

Poucos são os Municípios que apresentam políticas direcionadas ao incremento do comércio exterior em âmbito local. De todas as vias de atuação, o comércio exterior talvez seja a atividade mais importante a ser priorizada, já que segue a tendência dos grandes fluxos internacionais.

Destacam-se, aqui, cinco áreas em que a atuação do Município seria interessante:

1. Formação profissional em que cursos de capacitação poderiam ser destinados aos empresários locais, além da criação de centros de informações e assistência técnica, voltada à internacionalização de setores produtivos;
2. Apoio à exportação por meio de isenção fiscal para as empresas exportadoras ou mesmo linhas de financiamento obtidas com organizações como BNDES, Banco do Brasil, BIRD e BID;
3. Estruturação de sistemas produtivos integrados, além de uma política industrial e tecnológica;
4. Promoção externa das potencialidades regionais; e
5. Formação de redes de parceiros estratégicos.

Nesta estratégia, é importante que o Município apoie a organização de missões comerciais de empresários locais, assim como participe destas e de feiras internacionais, e tenha a infraestrutura e capacidade necessária para receber missões do exterior. Além disso, em uma estratégia de visibilidade e projeção internacional, é indispensável que existam ferramentas de comunicação em várias línguas. Uma estratégia de visibilidade, como já apresentado, exige bom conhecimento de outros idiomas, seja na divulgação ou na negociação. Um bom exemplo é que governos locais já estão abrindo *sites* específicos na língua dos seus potenciais parceiros principais.

A impressão de brochuras com fotos e informações sobre a cidade também é uma prática comum. Estas ferramentas de comunicação devem apontar todas as características de ordenamento do território, com ênfase nas suas vantagens comparativas e nos atrativos para os atores estrangeiros, públicos e privados, sem esquecer o próprio público local.

No Brasil, organizações, como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), podem ser excelentes parceiras para promo-

ver a internacionalização das empresas locais. Além disso, é importante que os governos locais se aproximem dos órgãos estaduais e federais encarregados pela promoção exterior.

No governo federal, a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic) são as principais fontes de informação. As federações de indústrias e as câmaras de comércio nacionais e estrangeiras são outros possíveis parceiros dessa atividade. Por fim, departamentos de representação comercial do Brasil no exterior podem ser canais importantes para alcançar muitos países priorizados.

A respeito das fontes de pesquisa, é importante destacar que o portal do Mdic apresenta os dados de comércio exterior consolidados por Município em que se podem encontrar informações como: principais países e blocos econômicos de destino, série mensal dos últimos anos, setores de contas nacionais de exportação, entre outros. Esses dados permitem uma análise sobre a internacionalização dos Municípios no comércio exterior. São Paulo, como é de se esperar, aparece como o Município de maior fluxo comercial, sendo o primeiro lugar em exportação.

Vale ressaltar que os Investimentos Externos Diretos (IED) têm o potencial de incrementar o comércio exterior, incluindo outras empresas da cidade pertencentes à mesma cadeia produtiva. Os IED acontecem quando um investidor de determinado país aporta capital, seja na compra de uma empresa ou parte dela, com a expectativa de retorno a partir da operacionalização de suas atividades. Os benefícios para a cidade em receber esse tipo de investimento são variados.

Primeiramente, o IED contribui para o aperfeiçoamento de práticas de governança corporativa, com a introdução de novas tecnologias e posterior disseminação para outros setores, elevando os níveis de eficiência. A comunidade local passa, assim, a ter acesso a uma série de experiências internacionais que ficam armazenadas no território, estimulando a modernização de outras empresas na cidade.

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

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

Entre os fatores anteriormente listados, excetuando-se os relacionados a inflação e parte da legislação, todos os demais são de responsabilidade direta do Município. Mesmo no âmbito das legislações, em que há um emaranhado de leis que se sobrepõem nos três níveis de administração pública, é preciso haver uma atuação do governo muni-

cipal. Assim, os gestores locais podem atuar em várias áreas para melhorar a atração de IED na localidade.

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

A profissionalização e a modernização da gestão se constituem, assim, como ponto fundamental para melhorar a atratividade do Município. Outras duas áreas relevantes nesse assunto são infraestrutura e planejamento urbano. Uma das estratégias utilizadas por Municípios como Diadema (SP) é aproveitar espaços urbanos desvalorizados para a construção de polos industriais e tecnológicos.

DICA CNM



Para que essa valorização aconteça, vários fatores devem ser analisados, como a disponibilidade de água, energia, vias rápidas de escoamento da produção, acesso à internet, facilidade de acesso dos trabalhadores. Contudo, geralmente o Município não apresenta verbas para um investimento adequado, sendo necessária uma articulação com os governos estaduais e o governo federal, ou até Programas de Parceria Público-Privada (PPP).

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

5.4.2 Turismo internacional

Igualmente à promoção comercial e à atração de investimentos, a atuação internacional municipal é um meio eficaz para favorecer o turismo. Para isso, as autoridades locais devem desenvolver ações para fortalecer a capacidade do turismo receptivo, aproveitando as vantagens competitivas do território. Por meio de um programa de atração turística, é possível construir ou revitalizar a imagem de uma cidade, aumentando o fluxo de visitantes, aumentando as despesas dos turistas nos serviços locais e ainda atrair investimentos para ampliar a oferta hoteleira. É importante definir o perfil do turista que deseja atrair em termos de infraestrutura de alimentação, hotéis, eventos culturais e de entretenimento.

VOCÊ SABIA?



O Projeto Vivências Brasil, idealizado em 2005, teve como objetivo proporcionar a diversificação da oferta turística a partir de *benchmarking* de segmentos turísticos nacionais. O projeto foi uma iniciativa do Ministério do Turismo e proporcionou aos destinos turísticos brasileiros possibilidades para o incremento na qualidade da oferta e a melhoria nas práticas da operação, da gestão empresarial e das estratégias de desenvolvimento de produtos turísticos segmentados, que são referência no país.

O Município deve fazer uma análise dos mercados potenciais, estabelecendo ações específicas de promoção sazonais e não sazonais. Nos últimos anos, os governos locais têm desenvolvido políticas, incluindo a especialização do turismo para concentrar seu mercado em determinados tipos de visitantes. Assim, as ações têm sido desenvolvidas para atrair o turismo de luxo e alto poder aquisitivo, turismo cultural, turismo de aventura, ecoturismo, turismo solidário etc.

O Brasil é o país da América Latina que mais recebe turista. Segundo o Conselho Mundial de Viagem e Turismo, as atividades relacionadas ao turismo tiveram um impacto de cerca de US\$ 210 bilhões sob o PIB brasileiro de 2014 (WORLD TOURISM COUNCIL, 2015, p. 1). No entanto, há muito ainda a aprender com experiências de outros países em desenvolvimento que têm se destacado no turismo internacional. Ao observar o contexto interno desses países, é possível compreender que políticas locais podem estimular ainda mais a atração de turismo internacional. Por exemplo, na África do Sul, o idioma inglês é um as-

pecto muito relevante que cria grande vantagem comparativa quando contrastado com o Brasil.

Para suprir essa diferença de idioma, é importante que haja políticas que incentivem a criação de centros especializados na recepção de turistas internacionais. Esses centros teriam a função de capacitar profissionais do ramo hoteleiro, de restaurantes e motoristas de táxi para que estes pudessem se comunicar em outros idiomas e até tivessem maior conhecimento sobre a cultura de outros países a fim de melhor atender aos turistas estrangeiros.

Por fim, é necessário que a cidade defina o perfil de turistas que deseja atrair, podendo variar de acordo com as diferentes estações do ano, e comece a direcionar políticas públicas de apoio aos setores estratégicos, como o de cultura, entretenimento e negócios.

CONHEÇA MAIS

Na *Coletânea Gestão Pública Municipal – 2017-2020*, a cartilha “Turismo, Oportunidade para o Desenvolvimento Municipal” apresenta aos Municípios o turismo como atividade econômica estratégica e visa a apoiar o trabalho dos gestores públicos municipais da área de Turismo, abordando métodos de planejamento e organização para a atividade turística, em seus diferentes níveis. Na biblioteca CNM, estão disponíveis as publicações da Entidade para seu Município: <http://www.cnm.org.br/biblioteca>.



5.4.3 Eventos Internacionais

Organizar eventos internacionais com a cobertura da mídia especializada é uma maneira muito eficaz para dar visibilidade à cidade. Os presentes nessas atividades, além de consumirem produtos e serviços da cidade, favorecendo o desenvolvimento econômico local, divulgam externamente suas impressões e iniciam uma relação de credibilidade por terem aumentado o conhecimento sobre esse território. Os temas, embora sejam diversos, devem levar em conta a identidade que a cidade quer transmitir. Por isso, antes de iniciar o planejamento estratégico, é necessário verificar se a cidade está preparada para receber visitantes internacionais.

Arte, cultura, esportes e entretenimento sempre foram importantes veículos de relações internacionais e devem ser incluídos na estratégia internacional de todo governo local. Eles representam um grande potencial para estabelecer laços duradouros com países estrangeiros, promover a cidade e gerar renda e emprego. Cada vez mais, as cidades e os Municípios participam de projetos internacionais relacionados com estas questões. O leque de possibilidades é infinito e pode variar de organização de eventos macro impacto global como uma Conferência Internacional, a Feira Universal, os Jogos Olímpicos, a Copa do Mundo ou o Fórum Universal das Culturas para pequenos eventos, como a montagem de exposições, shows e festivais.

6. Desenvolvimento de políticas de caráter internacional em âmbito local

Este capítulo buscará identificar e elucidar as principais agendas internacionais que afetarão o desenvolvimento de políticas públicas pelos Municípios nos próximos anos, assim como explicar o porquê de políticas internacionais impactarem o âmbito local e como políticas locais afetam o âmbito internacional.

6.1 Impacto das políticas internacionais em âmbito local

Muitas vezes os gestores municipais e a população não compreendem por que razão é necessário discutir uma agenda internacional. Os compromissos internacionais firmados no âmbito internacional são de uma infinidade de temas, tais como desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas, desastres naturais, refugiados e migrantes, planejamento urbano, financiamento, questões de gênero, saúde, direitos humanos, entre outros. Muitas vezes, esses tratados internacionais resultam em diretrizes a serem adotadas por governos nacionais e organizações internacionais, como também podem ser aplicadas pelo setor privado, por organizações da sociedade que trabalham com desenvolvimento e, mais importante ainda para nós, pelos Municípios.

Os governos municipais são vistos e serão cobrados como um dos implementadores de algumas agendas internacionais nos próximos

anos, principalmente em um país como o Brasil, onde as prefeituras são responsáveis pelo planejamento urbano e por uma série de serviços urbanos. Dessa forma, a participação dos gestores brasileiros é mais importante ainda desde o período inicial da implementação dessas novas diretrizes e no seu acompanhamento nos anos vindouros. Os efeitos de políticas internacionais prévias já foram sentido fortemente pelos Municípios nos últimos anos.

Um bom exemplo para explicar o grau de impacto de políticas internacionais em âmbito local é a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) de 2010, instituída pela Lei 12.305/2010. O Brasil, embora signatário de muitos tratados internacionais ambientais, carecia de uma lei específica abrangente sobre resíduos sólidos, que uniformizasse a legislação em toda a federação, fixasse conceitos sobre os resíduos sólidos e estabelecesse padrões mínimos aos Entes federados (RIBEIRO, 2014, p. 106).

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 em Estocolmo, Suécia, onde foram discutidos pela primeira vez em nível mundial diretrizes e princípios globais para preservação e conservação da natureza, passando pelo estudo Nosso Futuro Comum de 1987, uma visão crítica da situação econômica, que ficou conhecido como Relatório Brundtland, até a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992, foi aprovado um conjunto de tratados e declarações para abordar a questão dos resíduos.

Entre eles, a Agenda 21, um programa de transição para o desenvolvimento sustentável assinado por cerca de 180 países. Dos seus 40 capítulos, três tratam da questão dos resíduos: o 19º, sobre substâncias químicas tóxicas; o 20º, sobre resíduos perigosos; e o 21º, sobre o manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e dos esgotos. Outro capítulo importante é o 4º, que propõe mudança dos padrões de consumo.

Assim, após 20 anos de inúmeras discussões, forte articulação envolvendo as três esferas de Entes federativos, o setor produtivo e a sociedade, longas discussões no Congresso Nacional buscando soluções para os graves problemas causados pelos resíduos descartados pela atividade humana que vem comprometendo a qualidade de vida dos brasileiros e do meio ambiente e para que o Estado brasileiro pudesse se adequar aos compromissos assumidos internacionalmente, foi instituída e sancionada a Lei 12.305/2010, denominada Política Nacional de Resíduos sólidos (PNRS), e regulamentada pelo Decreto 7.404/2010.

Contudo, seis anos após a promulgação da PNRS, nenhum Município conseguiu cumprir 100% da lei que exige planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, coleta seletiva com inclusão social de catadores, compostagem, destinação adequada de resíduos para reciclagem ou reutilização e disposição final de rejeitos em aterros sanitários.

CONHEÇA MAIS



A cartilha *Política Nacional de Resíduos Sólidos* da CNM apresenta os principais desafios dessa política e propõe a discussão de quais os melhores meios para vencê-los. Traz ainda orientações aos gestores para a implementação da Lei 12.305/2010, demonstrando as obrigações de todos os envolvidos para o sucesso de sua política. O material está disponível na biblioteca da CNM em: www.cnm.org.br/biblioteca.

Os mesmos processos de negociações internacionais sobre temas importantes como desenvolvimento sustentável (Agenda 2030 para o de-

envolvimento sustentável – assinado em 2015), mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas – assinado em março de 2016), planejamento urbano (3ª Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – a ser realizada em outubro de 2016) serão traduzidos em obrigações aos Municípios brasileiros nos próximos anos, por isso, precisam ser tratados com especial atenção pelos gestores locais. No próximo excerto, essas agendas internacionais, assim como outros temas internacionais de especial interesse aos Municípios, serão exemplificadas.

6.2 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Entre 2014 e 2050, serão mais de 2,5 bilhões de pessoas a mais vivendo em zonas urbanas e praticamente a sua maioria vivendo em países em desenvolvimento, segundo um estudo técnico da ONU apresentado em 2014 (UNITED NATIONS, 2014, p. 1). A urbanização, combinada com o crescimento populacional, testará a capacidade de a humanidade responder a complexos desafios coletivos.

Nesse contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) representam uma oportunidade única para que diversos atores unam esforços em uma parceria global para a superação de desafios comuns por meio de soluções comuns, adequadas à realidade local, sendo o papel dos governos locais uma das peças centrais nessa estratégia de implementação de uma política pública global.

Concluindo a negociação do processo que abrangeu mais de dois anos, com a participação sem precedentes da sociedade civil, os 193 Estados-membros chegaram a um acordo sobre a ambiciosa agenda que inclui 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas, buscando até 2030 erradicar a extrema pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar das pessoas, ao mesmo tempo protegendo o meio ambiente. Os ODS devem ainda estabelecer marcos que possibilitem

avanços na direção de novo modelo de desenvolvimento, que promova as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



A nova agenda de desenvolvimento sustentável amplia o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que ajudou mais de 700 milhões de pessoas a deixar a pobreza. Os oito ODMs, adotados em 2000, respondiam a uma gama de questões que incluíam reduzir a pobreza, doenças, desigualdade de gênero e promover o acesso à água e ao saneamento até 2015. Os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e a agenda mais ampla de sustentabilidade, irão além, respondendo às causas da pobreza e à necessidade universal para o desenvolvimento que funcione para todos.

Tomemos por exemplo os ODM. Para que as conquistas em relação aos ODM alcançassem todos os brasileiros, foi necessário fazer chegar aos Municípios os bons resultados globais conseguidos pelo Brasil. O engajamento das lideranças municipais com a participação de suas

comunidades é o que possibilitará acordos internacionais condizentes com as capacidades de cada país de alcançar as transformações socioambientais almejadas globalmente. Portanto, há grandes desafios à frente, sendo o principal a ação de fato junto aos governos locais.

ODS NOS MUNICÍPIOS DO BRASIL



Empoderando vidas. Fortalecendo nações.

Para apoiar os governos locais nisso, a CNM estabeleceu uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e está implementando a iniciativa “Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios do Brasil”. Nesse âmbito, estão sendo desenvolvidas ferramentas, publicações e capacitações para que os Municípios brasileiros sejam protagonistas na implementação dos ODS. O primeiro material do projeto estará disponível como parte da presente coletânea (ver a seguir).

CONHEÇA MAIS



Na *Coletânea Gestão Pública Municipal – 2017-2020*, o “Guia para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros” apresenta aos Municípios a nova Agenda Global de Desenvolvimento Sustentável, a sua importância para os Municípios e como ela pode ser implantada, monitorada e avaliada. Na biblioteca CNM, estão disponíveis as publicações da Entidade para seu Município: <http://www.cnm.org.br/biblioteca>.

6.3 Habitat III e Nova Agenda Urbana

Atualmente, 54% da população global vive em áreas urbanas, segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), e esse número deverá aumentar nos próximos anos. A previsão é que, até 2050, a proporção cresça para 66% (UNITED NATIONS, 2014, p. 21). Ao mesmo tempo, o art. 30 da Constituição Federal estabeleceu que é de competência do Município promover o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano adequado mediante a utilização dos instrumentos de planejamento urbano (BRASIL, 1988, art. 30).

Questões como governança e legislação urbana, habitação, saneamento, meio ambiente, defesa civil, mobilidade, desenvolvimento econômico local e demais intervenções nos assentamentos humanos, as quais também constituem responsabilidades do poder local, também compõem a agenda. A Nova Agenda Urbana também impactará na vida dos cidadãos de seus Municípios, uma vez que influenciará nas políticas que afetam o cotidiano deles.

Habitat III é nome pelo qual é conhecida a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, sendo realizada de 17 a 20 de outubro de 2016 na cidade de Quito, no Equador. Ela é tão importante porque é o principal evento internacional sobre o tema, em que serão pactuados desafios, compromissos e metas pelos próximos 20 anos, ou seja, até a realização da próxima conferência. Lá serão definidas ações para melhorar o acesso a moradia digna, transporte, mobilidade, saneamento básico, drenagem urbana e financiamento das cidades.



CONHEÇA MAIS

De maneira a orientar os Municípios para contribuírem para a construção da agenda para a Habitat III, a CNM elaborou a cartilha interativa “Meu Município e a Habitat III”, que traz informações sobre o que é a agenda, seus temas, sua importância e a participação dos Municípios na sua construção. O material está disponível em: www.cnm.org.br/biblioteca.

São esperados que os compromissos firmados nesta Nova Agenda impactem diretamente nos rumos, objetivos e desenhos das políticas urbanas no âmbito nacional, estadual e também municipal. São eles que deverão firmar o acordo para uma nova agenda urbana, uma vez que são os atores reconhecidos pelo direito internacional público para tanto.

VOCÊ SABIA?



Orientados pela CNM, cerca de 60 Municípios de todas as regiões do Brasil enviaram uma Carta Aberta ao Ministério das Cidades em 2015 com propostas sobre as prioridades do Brasil para o desenvolvimento urbano para ajudar a definir posicionamento brasileiro para a Habitat III. O compilado de cartas foi entregue ainda pelo presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, à ministra do Meio Ambiente na ocasião, Izabella Teixeira, durante a *XVIII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*.

6.4 Meio Ambiente e Mudanças Climáticas

Em abril de 2016, mais de 160 países assinaram o histórico acordo do clima fechado em dezembro de 2015 durante a *21ª Conferência das Partes (COP21)* da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), em Paris, durante cerimônia promovida pelo secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Ban Ki-moon, em Nova Iorque, nos Estados Unidos.

O Brasil deu mais um passo na ratificação do Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas quando a Câmara dos Deputados aprovou em plenário, por unanimidade, o projeto de decreto legislativo pelo qual o Brasil adere ao acordo do clima no mês de julho de 2016. Em agosto de 2016, o projeto estava tramitando em regime de urgência no Senado. O movimento dos parlamentares põe o Brasil mais próximo do grupo de países que querem ver o acordo do clima em vigor já em 2017, três anos antes do previsto.

Responsáveis por 85% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial em 2015, os Municípios são os principais Entes impulsionadores do crescimento econômico e desempenham um papel crucial para a prosperidade global. Entretanto, a visão costumeira é de que os governos nacionais são os únicos que podem resolver os problemas ambientais globais, e as cidades são deixadas de fora das negociações. O discurso mudou durante a realização da COP 21, quando representantes de diversas nações reconheceram que as cidades podem contribuir para resolver os problemas globais com as mudanças climáticas.

O acordo firmado pela primeira vez por países ricos e em desenvolvimento no combate às mudanças climáticas. Dos 195 países signatários, 186 anunciaram medidas para limitar ou reduzir as emissões de gases e efeito estufa até 2030. O Brasil prometeu eliminar o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030 e reduzir as emissões de gases poluentes contaminantes em 37% até 2025 e 43% até 2030. Entretanto, especialistas apontam que ainda assim a temperatura do Planeta seria elevada em até os 3°C.

Um dos objetivos essenciais do acordo aprovado pelos países é a revisão do compromisso a cada cinco anos. Ainda em 2018, os 195 países farão uma primeira análise de ação coletiva e serão convidados em 2020 a reanalisar eventualmente os seus contributos. Os países desenvolvidos serão os responsáveis em estabelecer objetivos de redução das emissões em valores absolutos, e as nações em desenvolvimento devem continuar suas iniciativas para a melhoria de esforços contra o aquecimento global conforme sua situação.

Em 2009, os países ricos prometeram que a partir de 2020 ajudariam em US\$ 100 milhões por ano as nações em desenvolvimento. O montante seria utilizado para financiar a transição para energias limpas e a adaptação aos efeitos do aquecimento. O texto do acordo de Paris estabelece que a soma prevista é apenas “um teto”. Um novo objetivo monetário será definido no ano de 2025. Além disso, o acordo prevê

que os países em desenvolvimento interessados em contribuir possam também ajudar.

6.5 Migrantes e refugiados

A migração é um fenômeno antigo e que se repete, com variada frequência e intensidade, ao longo da história. De acordo com o Ministério da Justiça, o Brasil possuía 8.863 refugiados reconhecidos em abril de 2016, de 79 nacionalidades distintas (28,2% deles são mulheres). Os principais grupos são compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376) (BRASIL, 2016, p. 16). Segundo o Ministério da Justiça, o número total de solicitações de refúgio aumentou mais de 2.868% em 5 anos – de 966 solicitações em 2010 para 28.670 em 2015. Logo, verifica-se uma curva de crescimento acentuada e com expectativa de continuidade.

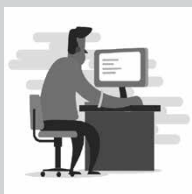
Existe diferença entre os termos refugiados e migrantes. Os *refugiados* são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua situação é intolerável. São reconhecidos como tal, precisamente, porque é muito perigoso para eles voltar ao seu país e necessitam de um asilo em algum outro lugar. Já os *migrantes* escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo.

Para os governos, estas distinções são importantes. Os países tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto tratam os refugiados aplicando normas sobre refúgio e a proteção dos refugiados – definidas tanto em leis nacionais como no direito internacional. Os países têm responsa-

bilidades específicas frente a qualquer pessoa que solicite refúgio em seu território ou em suas fronteiras.

SAIBA MAIS

Para mais informação sobre o processo de pedido de refúgio, acesse o *site* do Ministério da Justiça em: www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio.



O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) também disponibiliza informações úteis sobre a proteção de refugiados no Brasil e soluções adequadas para estas populações. Destaca-se cartilha informativa “Trabalhando com Refugiados”, que contém informações sobre os direitos trabalhistas dos refugiados e os seus documentos de identificação nacional. O *website* da agência está acessível em: www.acnur.org/brasil.

6.6 Municípios de Áreas de Fronteira

Historicamente, os Municípios da Faixa de Fronteira não foram privilegiados nas prioridades das políticas públicas nacionais, tendo apresentado ao longo dos últimos anos um quadro de relativo abandono. Surge daí a necessidade de se colocar a questão fronteiriça no centro das discussões nacionais, utilizando essa região como vetor de integração e cooperação entre os países da América do Sul. A elevação dos temas de fronteiras pode auxiliar tanto na melhoria real das condições de vida das populações fronteiriças, como também fortalecer os laços de amizade e de trabalho conjunto do continente sul-americano.

A Faixa de Fronteira é o espaço territorial de 150 quilômetros que adentra o interior do Brasil a partir da linha limítrofe entre o país e os seus vizinhos, assim como previsto na Constituição de 1988. Os Municípios que possuem qualquer porção do seu território dentro dessa faixa são considerados Municípios de fronteira e são regidos por leis específicas em matérias distintas. Essa região compreende 11 Estados da Federação, 588 Municípios e tem uma população de cerca de 10 milhões de habitantes (CNM, 2008, p. 12). Importante destacar, ainda, que o Brasil faz limite com todos os países da América do Sul, à exceção do Chile e do Equador, ficando clara a posição estratégica dessa região no continente.

Os principais instrumentos legais que definem e regulamentam a ocupação da faixa de fronteira são, até hoje, a Lei 6.634, de 2 de maio de 1979 e o Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980, que considera a Faixa de Fronteira como área indispensável à Segurança Nacional. Segundo esses instrumentos, os seguintes atos deverão obter o consentimento prévio da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional nessa região:

- Alienação e concessão de terras públicas;
- Abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens;
- Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- Estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;
- Instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: pesquisa e lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração;
- Colonização e loteamento rurais;

- Transações com imóvel rural que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; e
- Participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito sobre imóvel rural.

As empresas que se dedicarem às indústrias ou às atividades citadas anteriormente deverão obrigatoriamente satisfazer às seguintes condições:

- Pelo menos 51% do capital pertencente a brasileiros;
- Mínimo de 2/3 de trabalhadores brasileiros;
- Administrada ou gerenciada por brasileiros em maioria;
- No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias referidas; e
- Alienação e concessão de terras públicas, na Faixa de Fronteira, não poderão exceder 3.000 ha.

O desenvolvimento que se busca para a faixa de fronteira deve contemplar a constante geração de oportunidades para o exercício da cidadania e melhoria da qualidade de vida de suas populações. Uma das formas mais eficazes de promover a melhoria da qualidade de vida do cidadão fronteiriço é por meio de propostas efetivas, voltadas à oferta de educação, qualificação profissional, produção/emprego/renda, saúde e infraestrutura para os segmentos mais desfavorecidos da população. A história tem demonstrado que a eficácia desse processo depende de propostas de intervenções, que atendam às expectativas dos atores do desenvolvimento, portanto, construídas nas bases da legitimidade e representatividade local.

CONHEÇA MAIS



Com o objetivo de apresentar a questão fronteiriça do ponto de vista municipal, apontando problemas, levantando demandas e suscitando resoluções dos próprios Municípios, a CNM percorreu os diversos arcos da Faixa de Fronteira do Brasil, bem como elaborou e publicou um diagnóstico – o “Relatório Final: A Visão dos Municípios sobre a Questão Transfronteiriça”. O material está disponível no *website*: www.cnm.org.br/biblioteca.

7. Considerações finais

Desde a vontade do Município até a participação efetiva e planejada em atividades internacionais, existem vários passos a seguir, como apresentado neste guia. Apesar do gestor municipal não ter competências e obrigações específicas formalizadas nessa área, como ocorre em outros âmbitos, tem a capacidade de promover a cooperação e implementar políticas públicas de caráter internacional em seu território.

Para tanto, foi apresentada anteriormente a importância de atuar de forma planejada, de maneira a desenvolver iniciativas alinhadas com as necessidades e as potencialidades locais, bem como contribuir diretamente para as diferentes áreas da gestão local. O estabelecimento de uma estrutura mínima – que pode ser inclusive um técnico que também trate de outros temas relacionados – e o desenvolvimento de um Plano Estratégico de Relações Internacionais são elementos importantes para a efetividade, eficácia e continuidade das ações.

Reconhecendo que a questão financeira constitui muitas vezes uma barreira para atuação internacional, se discutiu como é possível obter financiamentos externos por meio de recursos reembolsáveis ou não reembolsáveis e estabelecimento de parcerias. A mobilização de recursos e as formas de atuação do Município na área internacional dependerão das prioridades e dos objetivos definidos no planejamento.

Cada um dos quatro eixos de ação apresentados – política internacional, cooperação descentralizada, *marketing* urbano e promoção econômica internacional – constitui um leque de formas de trabalho. A atuação internacional mostra-se, dessa forma, tão diversa que é possível para os diferentes tipos de governos municipais implementarem atividades que se adequem às suas realidades.

O desenvolvimento de políticas de caráter internacional em nível local representa, ao mesmo tempo, algo possível. Na verdade, como demonstrado, já ocorre frequentemente de maneira indireta, quando o governo nacional adota políticas e obrigações para os Municípios, conforme os acordos estabelecidos internacionalmente. A CNM, no entanto, incentiva aos gestores a ir mais além e ter uma participação ativa, ao invés de reativa, na implementação de agendas internacionais.

Por meio deste guia, a CNM busca apoiar Municípios de diferentes portes a se engajarem em ações internacionais de forma organizada e consistente, fortalecendo a gestão municipal e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.

8. Bibliografia

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério do Turismo. *Projeto Vivências Brasil*. Relatório Final. 2008. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/programas_acoes/qualificacao_equipamentos/galeria_qualificacoes_equipamentos/Relatorio_Rio_Janeiro.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Assuntos Internacionais. Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento / Secretaria de Assuntos Internacionais. – Brasília: MP, 2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. 4.ed. Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacao-Recebida-4%20Ed_Diagramada_2014.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. Ministério da Justiça. CONARE. Sistema de Refúgio brasileiro Desafios e perspectivas. 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf?view=1>. Acesso em: 2 ago. 2016.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. *Paradiplomacia e Entes Não-Centrais no Cenário Internacional*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

CEZÁRIO, Gustavo. *Atuação Global Municipal*. Brasília: CNM, 2011.

_____; DE JESUS, Tatiane. A Atuação Global dos Municípios em Tempos de Crise. *Gestão Pública e Direito Municipal – Tendências e Desafios*. Brasília: IDP 2016.

CNM. *Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade*. Brasília: CNM, 2008.

_____. *Fronteiras em Debate*. Brasília: CNM, 2008.

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

_____. *III Revista Jurídica CNM*. Brasília: CNM, 2015

CORELLA, Beatriz Sanz. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Vol. 2. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2007.

FLORIANÓPOLIS. FLORIPA 2030: Agenda estratégica de desenvolvimento sustentável de Florianópolis na região. 2008. Disponível em: <<http://floripamanha1.hospedagemdesites.ws/wp-content/uploads/2012/05/floripa2030-livro-2edicao.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

GARESCHÉ, Eugene D. Zapata. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Vol. 1. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2007.

GREGORY, Denise; OLIVEIRA, Maria Fátima. O desenvolvimento de ambiente favorável no Brasil para a atração de investimento estrangeiro di-

reto. 2005. Disponível em: <http://www.cebri.org.br/pdf/238_PDF.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2016.

MARCOVITCH, Jacques. *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, 2014.

MERCOCIDADES. *Carta do Rio*. 2007 Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/carta_de_rio.pdf>. Acesso em: 28 julho 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE – PBH. Plano estratégico vai incrementar o potencial turístico de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>>. Acesso em: 1º ago. 2016.

RIBEIRO, Wladimir António. Introdução à Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. In: TONETO JÚNIOR, R.; SAIANI, C.C. S.; DOURADO, J. (Org.). *Resíduos Sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)*. Barueri, SP: Minha Editora, 2014. cap. 3.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio (2008). *Relações Internacionais Federativas no Brasil*. v. 51, n. 4, p.1.015-1.034.

UNITED NATIONS. *World Urbanization Prospects*. 2014. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

WORLD TOURISM COUNCIL. *Economic Impact Analysis: Brazil Country Report*. 2015. Disponível em: <<http://www.wttc.org/-/media/files/reports/benchmark-reports/country-reports-2015/brazil--benchmarking-report-2015.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2016.

Anexo

Auto diagnóstico para Atuação Internacional dos Governos Locais

Esta ficha é adaptada do Guia para a Atuação Exterior dos governos locais e cooperação descentralizada União Europeia-América Latina de Beatriz Sanz Corella (2008). O exercício é dividido em três partes: (i) descrição da situação atual; (ii) análise da situação de partida por meio de uma Matriz SWOT (em português FFOA – Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças); e (iii) reflexões finais sobre as lições aprendidas e a atuação internacional municipal que deseja ser alcançada.

PARTE 1 – Descrição da situação atual

Descrição da atuação internacional já realizada pelo Município	
Histórico da atuação internacional municipal	Quais foram as ações internacionais realizadas? Desde quando? Por quê?
Evolução da atuação internacional municipal <i>É possível identificar diferentes períodos que nortearam a ação internacional? (duração, características, eventos relevantes, contexto político, parcerias)</i>	Etapa 1: Etapa 2: Etapa 3: Etc.

Análise do modelo de atuação internacional municipal

<p>Existência de estratégia de atuação internacional municipal</p>	<p>Qual(is)? Quais foram os objetivos? Caso não exista, por que não? Como se planeja a ação internacional do Município?</p>
<p>Breve descrição das áreas temáticas abordadas (ou que serão abordadas) na atuação internacional e sua relação com as prioridades municipais</p>	<p>1. 2. 3. Etc. Possuem relação com os objetivos enunciados no plano de governo?</p>
<p>Breve descrição das ações empreendidas e dos instrumentos desenvolvidos (políticas públicas, projetos, obras, participação em redes e associações, cidades irmãs, eventos internacionais, boas-práticas, entre outros)</p>	<p>Projetos: Associações/redes: Cidades irmãs: Eventos internacionais: Etc. Incluir breve análise dos pontos fortes e fracos percebidos durante a realização de cada um deles.</p>
<p>Participação em projetos de agências internacionais</p>	<p>Em quais? Lições aprendidas:</p>

Organização da atuação internacional municipal e relação com a sociedade civil	
Localização da atuação internacional municipal dentro do organograma institucional da prefeitura	
Responsáveis pela atuação internacional municipal (nº de pessoas, perfis, responsabilidades)	
Participação da sociedade na atuação internacional municipal	Indicar exemplos de participação efetiva da sociedade
Colaboração com outros municípios, redes e/ou associações	Por exemplo: projetos ou campanhas conjuntas
Relação do Município com a sociedade local	Quais são os mecanismos de diálogo e articulação existentes? Qual é a agenda sobre a qual o mecanismo opera? Quais são as lições aprendidas?
Avaliação do aprendizado	
Como se avalia a atuação internacional do Município?	
Para que servem os resultados da avaliação?	
A atuação internacional municipal é revisada e planejada de quanto em quanto tempo?	

Fonte: CORELLA, 2008, p.193-197.

PARTE 2 – Análise da situação de partida por meio de uma Matriz

SWOT
**(em português FFOA – Forças, Fraquezas,
 Oportunidades e Ameaças)**

Matriz FFOA	Forças <i>Pontos positivos do Município</i>	Fraquezas <i>Pontos negativos do Município</i>
<p>Oportunidades <i>Condições externas favoráveis à atuação internacional do Município</i></p>	<p>Como utilizar as vantagens do governo local para aproveitar as oportunidades do ambiente internacional? = Estratégias ativas</p>	<p>Como aproveitar as oportunidades que oferece o ambiente internacional para superar as debilidades do governo local? = Estratégias reativas</p>
<p>Ameaças <i>Condições externas de risco à atuação internacional do Município</i></p>	<p>Como utilizar as vantagens do governo local para neutralizar as ameaças do contexto internacional? = Estratégias de orientação</p>	<p>Como superar as debilidades do governo local se protegendo das ameaças externas? = Estratégia de defesa</p>

Fonte: CORELLA, 2008, p. 193-197.

PARTE 3 – Reflexões finais sobre as lições aprendidas e a atuação internacional municipal que deseja ser alcançada.

Reflexões finais	
Lições aprendidas com a atuação internacional realizada até o momento	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. Etc.
Benefício que a atuação internacional trouxe ao Município	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. Etc.
Quais são os elementos comuns e as divergências encontradas ao analisar a atuação internacional municipal?	Elementos comuns: <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. Etc. Divergências: <ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. Etc.
Qual visão de atuação internacional você gostaria de construir para o seu Município?	Enuncie a visão em um parágrafo
Quais elementos, com base na matriz FFOA, você acredita seja necessário melhorar para otimizar sua atuação internacional municipal?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2. 3. Etc.

Fonte: CORELLA, 2008, p. 193-197.



Sede (nova)

SGAN 601 – Módulo N
 CEP: 70830-010
 Asa Norte – Brasília/DF
 Tel/Fax: (61) 2101-6000

Sede (antiga)

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar
 CEP: 70350-530
 Asa Sul – Brasília/DF

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
 Bairro Menino Deus
 CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
 Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

