

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
Curso Superior de Administração Pública

Gian Gabriel Guglielmelli

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: análise dos  
principais fatores dificultadores de Acordos de Cooperação Internacional no Estado de  
Minas Gerais**

Belo Horizonte  
2018

Gian Gabriel Guglielmelli

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: análise dos principais fatores dificultadores de Acordos de Cooperação Internacional no Estado de Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Simone Cristina Dufloth

Belo Horizonte  
2018

Guglielmelli, Gian Gabriel.  
G942a Atuação internacional dos governos subnacionais [manuscrito] : análise dos principais fatores dificultadores de Acordos de Cooperação Internacional no Estado de Minas Gerais / Gian Gabriel Guglielmelli. – 2018.

[12], 77 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Simone Cristina Dufloth

Bibliografia: f. 72-75

1. Cooperação internacional – Minas Gerais. 2. Política internacional – Minas Gerais. 3. Relações internacionais – Minas Gerais. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 327(815.1)

Gian Gabriel Guglielmelli

**ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: análise dos principais fatores dificultadores de Acordos de Cooperação Internacional no Estado de Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Estado e Políticas Públicas

**APROVADA NA BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth – FJP (Orientadora)

---

Profa. Dra. Elisa Maria Pinto Rocha – FJP (Avaliadora)

---

Prof. Dr. Marconi Martins Laia – FJP (Avaliador)

Belo Horizonte, 20 de junho de 2018

*À minha mãe, exemplo de resiliência e  
fonte constante de inspiração.*

## AGRADECIMENTOS

*À professora Simone Duflath, pela confiança, o apoio emocional e por ter guiado meus passos nesta árdua tarefa.*

*Aos entrevistados, que aceitaram disponibilizar parte do seu tempo para me transmitir os conhecimentos adquiridos ao longo da prática das Relações Internacionais na Administração Pública estadual.*

*À Fundação João Pinheiro, pela formação acadêmica de excelência.*

*À Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania, pela valiosa oportunidade de Estágio e aprendizado de vida.*

*Ao Leonel Lisboa, meu tutor de estágio, que com toda paciência e dedicação me tornou um profissional melhor*

*Aos cidadãos e cidadãs de Minas Gerais, por possibilitarem a existência de faculdades públicas de qualidade, e pela bolsa de estudos que me foi concedida durante o curso.*

*A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta construção.*

“We could only solve our problems by cooperating with other countries.  
It would have been paradoxical not to cooperate.”  
Mikhail Gorbachev.

## RESUMO

O presente trabalho busca compreender os principais fatores dificultadores de Acordos de Cooperação Internacional no âmbito das Secretarias de Estado de Minas Gerais. A monografia traz um referencial teórico com as origens teóricas e históricas, e contextualização, tanto no Brasil como no mundo, sobre a Paradiplomacia e os Acordos de Cooperação Internacional. A partir de base de dados governamentais, foram selecionadas todas as Secretarias de Estado que em 2016 informaram a execução de ações internacionais, sendo realizadas entrevistas com os gestores das respectivas pastas. A partir das entrevistas, notou-se a ausência de planejamento e visão em nível estratégico, e a falta de normativas e instruções processuais para a realização das atividades internacionais nas Secretarias, ausência em grande parte justificada pela falta de uma atuação proativa, articuladora e coordenadora do órgão central de Relações Internacionais da Administração Direta. Essa falta de coordenação central impede que os ganhos de acordos de cooperação internacionais se propaguem para outros órgãos e políticas públicas estaduais. Além destas dificuldades, também são relatados: embaraços para compreender a situação do relacionamento do Estado com organismos internacionais e os motivos que levam acordos internacionais a funcionarem ou não funcionarem; a falta de suporte da alta administração para manter o relacionamento com organismos internacionais; e dificuldades vinculadas à situação de crise financeira estadual. Concluiu-se pois que a atuação internacional de Minas Gerais é uma política desarticulada entre as Secretarias de Estado, carente de planejamento, com diretrizes, objetivos e interesses sendo definidos pelo gestor que conduz a área em cada Secretaria, inexistindo uma visão de alto escalão que trabalhe a questão de forma estratégica, assim como também inexistente um órgão de visão central que coordene, articule e estabeleça diretrizes para a área.

Palavras-chave: Administração Pública; Relações Internacionais; Paradiplomacia; Minas Gerais; Acordo de Cooperação Internacional.

## **ABSTRACT**

The present work seeks to understand the main factors hindering International Cooperation Agreements within the State Secretaries of Minas Gerais. The work brings the theoretical and historical origins, and contextualization, of Paradiplomacy and Agreements of International Cooperation, in Brazil as in the world. Based on governmental databases, all the Secretaries of State that in 2016 reported the execution of international actions were selected, and interviews were conducted with the public managers of the respective portfolios. From the interviews, it was noted the lack of planning and vision at a strategic level, and the lack of regulations and procedural instructions for the accomplishment of international activities in the Secretariats, an absence largely justified by the lack of a proactive and coordinating action of the central body of International Relations of the Administration. This lack of central coordination prevents gains in international cooperation agreements from spreading to other state bodies and public policies. In addition to these difficulties, the following was also reported: embarrassment in understanding the state's relationship with international organizations and the reasons for international agreements to work or not; lack of support from senior management to maintain relationships with international organizations; and difficulties linked to the state financial crisis. It was concluded that the international action of Minas Gerais is a disjointed policy among the Secretaries of State, lacking planning, with guidelines, objectives, and interests being defined by the manager who conducts the area in each Secretariat, without a high-level vision that works the issue strategically, as well as a central vision body that coordinates, articulates and establishes guidelines for the area.

Keywords: Public Administration; International Relations; Paradiplomacy; Brazil; Minas Gerais; International Cooperation Agreement; Case Study.

## **LISTA DE GRÁFICOS E ILUSTRAÇÕES**

GRÁFICO 1 – Número total de ações internacionais com não conformidades e sem não conformidades, por Secretaria de Estado de Minas Gerais em 2016.

GRÁFICO 2 – Percentual de ações internacionais segundo tipo de instrumento internacional, em Minas Gerais, em 2016, em relação ao total de ações internacionais informadas, excluídas as ações internacionais de não conformidade.

GRÁFICO 3 – Percentual de ações internacionais segundo tipo acordo de cooperação internacional, em Minas Gerais, em 2016, em relação ao total de ações internacionais informadas, excluídas as ações internacionais de não conformidade.

## LISTA DE SIGLAS

4C – Global Coffee Platform

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos

ARI/SEGOV – Assessoria de Relações Internacionais/Secretaria de Estado de Governo

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAV – Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica

CeVI – Centro Di Volontariato Internazionale

CERLALC – Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado Minas Gerais

FINATEC – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos

FBMG – Fundação Bill & Melinda Gates

FESPSP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

FGSR – Fundación Germán Sánchez Ruipérez

FHN – Fundação Hanns Neumann

GEF – Global Environment Fund

ICAS 2018 – 31st Congress of the International Council of the Aeronautical Sciences

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

INDI – Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais

JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão

NRI/SECCRI – Núcleo de Relações Internacionais da Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais

ONU Brasil – Organização das Nações Unidas no Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REDE MINAS – Fundação TV MINAS Cultural Educativa

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais

SECTES – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais

SEC – Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

SEDA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais

SEDPAC – Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

SEE – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

SES – Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

SETUR – Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais

TAL – Televisión America Latina

TELESUR – Televisión Del Sur

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNESCO-HIDROEX – Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas sob os auspícios da UNESCO

UNV – Voluntários das Nações Unidas

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	14
2	RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	18
2.1	Paradiplomacia: a atuação internacional dos governos subnacionais.....	18
2.1.1	As origens teóricas da atuação de entes não-estatais no ambiente internacional: breve noção sobre a teoria do Realismo e a teoria do Liberalismo .....	20
2.1.1.1	Influências da Globalização .....	28
2.1.2	Considerações parciais sobre as teorias realistas e liberais na contemporaneidade ....	29
2.2	Paradiplomacia e direito pátrio brasileiro .....	30
2.2.1	Tipologias dos Instrumentos Internacionais.....	32
3	OS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS .....	34
3.1	Cooperação Técnica Internacional: contextualização histórica .....	34
3.2	Cooperação Técnica Internacional: perspectiva histórica no Brasil .....	35
3.3	Paradiplomacia e Cooperação Técnica Internacional no Brasil .....	36
3.4	Diretrizes da Cooperação Técnica Internacional .....	37
3.5	Aspectos Conceituais da Cooperação Técnica Internacional .....	37
3.6	Tipologias da Cooperação Técnica Internacional .....	38
4	METODOLOGIA .....	42
5	A ATUAÇÃO INTERNACIONAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS EM AÇÕES INTERNACIONAIS, E A PERSPECTIVA DOS SEUS GESTORES.....	46
5.1	Legislação Estadual de Minas Gerais .....	48
5.1.1	Atribuição de Competências Institucionais na Administração Direta.....	50
5.2	Panorama da Atuação Internacional.....	53

5.2.1	Resultado das Ações Internacionais de Minas Gerais.....	53
5.3	Principais fatores que dificultaram a interação com órgãos internacionais e os acordos de cooperação.....	56
5.3.1	Visão estratégica.....	56
5.3.2	Gestão da informação e do conhecimento.....	60
5.3.3	Aspectos exógenos ao contexto.....	62
5.3.4	Atuação do NRI/SECCRI.....	63
5.3.5	Aspectos estruturais, normativos e processuais .....	65
5.3.6	Outros.....	66
6	CONCLUSÕES .....	70
	REFERÊNCIAS .....	73
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	77
	APÊNDICE B – AS AÇÕES INTERNACIONAIS EMPREENDIDAS PELAS SECRETARIAS DE ESTADO DE MINAS GERAIS, ENTRE 2016 E 2018.....	79

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a consolidação dos Estados Nacionais, as relações internacionais foram marcadas pelo protagonismo destes na idealização, condução e execução das políticas da área internacional, pois o foco destas políticas em muito era voltado para questões de segurança e proteção da soberania nacional. Dentro deste foco, a atuação subnacional na área internacional poderia ser vista como algo subversivo ou que comprometesse a soberania nacional, o que era um grande desincentivo para a realização do mesmo.

Desta forma, por muito tempo, em especial após a Segunda Guerra Mundial, até o fim da guerra fria, a atuação internacional dos entes subnacionais era muito restrita e diminuta, sendo o instrumento mais utilizado pelos Estados e Municípios para a atuação internacional acordos de irmanamento, que apesar de serem uma forma de cooperação institucional, surgiram no continente europeu com o objetivo de aproximar os povos dos Estados e Municípios irmanados a fim de se evitar uma nova guerra (NETO, 2002).

Com o fim da guerra fria e a globalização, a atuação internacional dos governos subnacionais perde em muito a vista característica de ameaça à integridade do Estado, abrindo novas possibilidades para estes governos de troca de conhecimentos e financiamentos, que vem adquirindo cada vez mais relevância no século XXI.

Conforme demonstra a experiência relatada pela literatura, os principais fatores que levam estes entes a se relacionarem internacionalmente não são temas voltados a proteção da soberania, mas temas importantes para a realidade local, como economia, políticas sociais e meio ambiente. De fato, Vigevani (2006) afirma que a ação internacional dos governos subnacionais “dá-se em alguma medida em razão dos problemas que se apresentam objetivamente” (p. 132), o que demonstra a visão destes agentes da atuação internacional como uma ferramenta que pode ser utilizada para aprimorar e ampliar suas capacidades de prestação de serviços e políticas públicas.

Tratando-se de Brasil, apesar de não estar elencado no rol de competências estaduais e municipais trazidas pela Constituição da República de 1988, a Constituição reconhece implicitamente a possibilidade da atuação internacional por parte destes entes, ao assinalar em seu artigo 52, inciso V, a competência do Senado Federal na aprovação de operações externas de natureza financeira por parte de Estados e Municípios.

As primeiras iniciativas de atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil, dentro desta perspectiva de atuação política e socioeconômica abrangente e vinculada com as atribuições e assuntos pertinentes ao âmbito local, datam de ainda antes da Constituição de 1988, com a criação de estruturas institucionais dentro dos governos estaduais do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul voltadas para a temática. Estas iniciativas ganham força após a Constituição, levando o Itamaraty em 1995 a estabelecer a política de Diplomacia Federativa, tanto como uma forma de reconhecimento prático destas iniciativas, como também para monitorar as atividades dos entes subnacionais, de forma que a atuação destes não entrasse em conflito com os princípios diplomáticos do Brasil nem com sua política externa (MIKLOS, 2010).

No Estado de Minas Gerais, a atuação internacional irá aparecer de certa forma já em 1968, com a Agência de Promoção de Investimento e Comércio Exterior de Minas Gerais. Entretanto, além de ser pessoa jurídica de direito privado, a Agência não se envolvia os outros assuntos relevantes da agenda política e social do Estado de Minas Gerais, como temas ambientais e de direitos humanos, por exemplo. Assim, apenas com a Lei 13.341 de 28 de outubro de 1999 Minas Gerais dá um passo além, criando dentro da sua estrutura administrativa direta a Assessoria para Assuntos Internacionais e de Cerimonial, área voltada para uma atuação mais abrangente na formulação de políticas na área internacional, conforme versa a Lei em seu art. 4º:

A Assessoria Especial de Assuntos Internacionais e do Cerimonial tem por finalidade assessorar o Governador do Estado na formulação e implementação da política de relações internacionais, coordenar o processo de captação de recursos externos para financiamento de projetos governamentais, bem como orientar, coordenar e promover as atividades de cerimonial nos contatos governamentais com autoridades nacionais e estrangeiras.

Em que pese a existência de estruturas voltadas para as Relações Internacionais, os entes subnacionais ainda encontram dificuldades organizar o aparato governamental de forma a se inserirem no contexto internacional, sendo a sua estrutura institucional um componente limitador importante na capacidade destes entes de desenvolverem as competências internacionais (BARROS, 2009).

Segundo Barros (2009, p. 63), “A dificuldade mais iminente encontrada pelos governos não-centrais relaciona-se à ausência de instituições maduras para o processo de internacionalização”. Conforme explica a autora, dois aspectos principais explicam as limitações institucionais da atuação internacional dos entes não-centrais. Em primeiro lugar, a

falta de preparo do corpo técnico destes entes, acerca das possíveis atuações do ente e das características do sistema internacional, bem como a falta de critérios dos governos para a inserção internacional, “revelam-se um empecilho para a consecução de uma política efetiva e coerente” (BARROS, 2009, p. 65). Em segundo lugar, os custos envolvidos na internacionalização, que não são apenas os custos objetivos – como hospedagem, passagens aéreas, etc. –, mas também os custos políticos da incerteza dos resultados, ou ainda a ausência destes, como pode acontecer no caso dos irmanamentos, “são fatores que inibem a continuidade do processo [de internacionalização]” (p. 65).

No âmbito de Minas Gerais, essa situação parece também se repetir uma vez que não existe na estrutura governamental uma unidade com competência para coordenar e articular as ações internacionais de forma a criar uma atuação internacional coerente e efetiva, bem como no contexto atual de crise financeira estadual, os gestores de forma geral se tornam cautelosos com qualquer ação que gere custos.

Os Acordos de Cooperação poderiam ser um instrumento utilizado para diminuir os impactos da crise financeira estadual na prestação dos serviços públicos e ampliar o espaço de ação dos gestores, mas o que se nota é que vários Acordos firmados não se cumprem integralmente dentro dos prazos previstos, uma vez que requerem ações específicas do Estado, que não realizadas por diversos motivos.

Considerando a atuação da área de Relações Internacionais, no âmbito da Administração Direta, para o fomento de políticas públicas, em especial por meio dos acordos de cooperação, e a relevância da estrutura organizacional estatal para a consecução deste fomento, visou-se na formulação deste trabalho responder à seguinte pergunta problema: Quais os principais dificultadores de acordos de cooperação internacional no âmbito das Secretarias de Estado?

Assim, o objetivo do trabalho é analisar a atuação internacional no Estado de Minas Gerais a partir de acordos de cooperação celebrados por intermédio por suas Secretarias, buscando: (i) identificar os principais fundamentos legais e estruturais da Administração Direta do Estado de Minas Gerais para a atuação internacional do Estado em relação a acordos de cooperação (ii) apresentar um panorama das atividades de cooperação internacional realizadas pela Administração Direta do Estado de Minas Gerais; (iii) identificar os principais fatores que interferiram na interação do Estado de Minas Gerais com órgãos internacionais.

O trabalho foi dividido em seis capítulos. Neste primeiro capítulo, introduz-se a temática e os objetivos da monografia. No capítulo dois, apresenta-se a perspectiva das Relações Internacionais como política pública, com uma contextualização da paradiplomacia e das correntes teóricas das Relações Internacionais envolvidas neste espectro, bem como os aspectos legais da questão dentro de uma perspectiva nacional. No terceiro capítulo, expõe-se um histórico dos acordos de cooperação internacional no mundo, no Brasil, a relação desta com os entes subnacionais, e suas formas de definição. A metodologia do trabalho é tema do capítulo quatro. No quinto capítulo, são analisadas a atuação internacional do Estado e os seus principais fatores dificultadores. Finalmente, no capítulo seis, serão apresentadas as conclusões da monografia.

## 2 RELAÇÕES INTERNACIONAIS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Uma das principais funções da Administração Pública e por conseguinte dos administradores públicos, é a elaboração e implementação de políticas públicas. A partir de Peters (1986 apud SOUZA, 2006), considera-se a política pública como “a soma das atividades dos governos” (p. 24), da qual se pode verificar, a partir da existência de estruturas governamentais, ações, programas e agendas voltadas para promover os interesses estatais na arena internacional, que as relações internacionais são políticas públicas.

Ainda, considerando também que as políticas públicas se dão a partir das escolhas governamentais sobre o que será feito e o que se deixará de fazer (SOUZA, 2006), e que políticas da área internacional não estão no quadro de competências obrigatórias dos Estados e Municípios, é sensato inquirir pelos motivos que levam os mesmos a escolherem fazer políticas públicas voltadas para área internacional.

### 2.1 Paradiplomacia: a atuação internacional dos governos subnacionais

Apesar de contar com “diplomacia” no nome, paradiplomacia e diplomacia são duas coisas distintas. À diplomacia, conforme a Convenção de Viena de Relações Diplomáticas de 18 de abril de 1961, cabe o papel de representar, proteger, negociar, informar e promover o Estado Nacional e seus nacionais, perante outro Estado Nacional. Soldatos apud Nunes (2005) faz ainda a pertinente observação em relação a paradiplomacia de que o prefixo ‘para’, ao mesmo tempo que denota a semelhança entre as palavras, modifica o sentido da mesma, indicando “o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-Nação” (p. 23). De forma geral, Keating apud Aprigio (2015) estabelece como a principal diferença entre ambos o fato da

Paradiplomacia não é o mesmo que a diplomacia convencional estatal, que trata da busca de um interesse de Estado definido na arena internacional. Ela é funcionalmente mais específica e direcionada, muitas vezes oportunista e experimental. [...] A paradiplomacia também é caracterizada por um alto grau de envolvimento da sociedade civil e do setor privado.<sup>1</sup> (p. 27; tradução nossa)

Até o presente momento, a definição que mais encontra respaldo no meio acadêmico sobre paradiplomacia é a de Cornago, que a compreende como

---

<sup>1</sup> No original: Paradiplomacy is not the same as conventional state diplomacy, which is about pursuing a defined state interest in the international arena. It is more functionally specific and targeted, often opportunistic and experimental. [...] Paradiplomacy is also characterized by a high degree of involvement of civil society and the private sector.

O envolvimento de governos não-centrais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contato permanente ou *ad hoc* com entidades estrangeiras, públicas ou privadas, com o objetivo de promover assuntos socioeconômicos ou culturais, bem como qualquer outra dimensão externa de sua competência constitucional.<sup>2</sup> (CORNAGO apud APRIGIO, 2015; p. 27; tradução nossa)

No tocante à atuação paradiplomática, Lecours apud Aprigio (2015), concebe a paradiplomacia sob três camadas: (i) assuntos econômicos; (ii) cooperação; e (iii) considerações políticas. A primeira se refere a objetivos econômicos, onde o contexto principal da atuação internacional seria a atração de empresas e investimentos estrangeiros. A segunda se refere a cooperação com objetivo de ampliar os ganhos e os benefícios de áreas como ciência, tecnologia, e prestação de serviços públicos. A última camada, chamada de considerações políticas, alude a uma atuação internacional com interesses separatistas, sendo esta a gênese de uma futura rede de atuação diplomática de fato, projetando uma imagem internacional da região distinta da imagem projetada pelo estado central, como fazem Québec e a Catalunha, como exemplificado pelo próprio autor.

Existe uma certa discussão a respeito da camada chamada de “considerações políticas” por Lecours, sobre ela não se encaixar dentro do conceito de paradiplomacia, mas sim dentro de uma outra conceituação, a de “protodiplomacia”, terminologia dada por Duchacek apud Aprigio (2015, p. 28), para os mesmos fins aludidos. De certa forma, a terminologia “protodiplomacia” é uma maneira de separar a atuação com interesses separatistas, que em alguma conta pode ser vista como ilegítima, da atuação com interesses não-separatistas, que é complementar à atuação do Estado Nacional e uma consequência da globalização (BACHE; MITCHELL, 1999).

Por consequência das aspirações separatistas de alguns entes subnacionais, Costa (2013) reconhece que esta relação entre a atuação internacional do Estado-nação e do ente subnacional tem potencial conflitivo, mas que estes temores não são confirmados na prática, “especialmente pelo fato de as atividades internacionais empreendidas no âmbito subnacional se concentrarem, geralmente, naqueles temas considerados de *“low politics”*” (p. 21). Do ponto de vista prático, a autora afirma que “os governos subnacionais se envolvem em atividades internacionais para satisfazer suas necessidades imediatas, muitas vezes de curto prazo, e não como uma maneira de influenciar a política global” (p. 42). Esta visão é compartilhada por Vigevani (2006), ao

---

<sup>2</sup> No original: non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences.

aplicar a discussão ao caso brasileiro, que parece confirmar a tendência de concentrar as ações internacionais apenas a assuntos locais de *low politics*, “não se relacionando nem remotamente a temas da *high politics*, como estratégicos ou de segurança, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral” (p. 130). A distinção o que é *low politics* (“baixa política”), e *high politics* (“alta política”), é demonstrada no quadro abaixo.

**Quadro 1 – Diferença entre *Low politics* e *High Politics***

<i>Low Politics</i>	<i>High Politics</i>
O termo é utilizado na arena internacional para se referir a assuntos econômicos, sociais, ambientais, e outros que não são vitais à sobrevivência do Estado-nação.	Na arena internacional o termo alude a assuntos imperativos à sobrevivência do Estado, como a segurança nacional e interesses estratégicos.
Estes assuntos são o principal motivo da atuação externa dos entes subnacionais.	Estes assuntos, defende a literatura, são âmbito tradicional e exclusivo de atuação da diplomacia do Estado-nação.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de VIGEVANI, 2006; CASTELO BRANCO, 2007; COSTA, 2013; APRIGIO, 2015.

Dessa forma, a literatura demonstra não ser crível associar a ideia e o conceito de Paradiplomacia com os ideais independentistas de algumas regiões do mundo. A atuação internacional com objetivos separatistas se encaixa em outro conceito – protodiplomacia –, e a paradiplomacia complementa a atuação diplomática, ao buscar os interesses locais no âmbito internacional.

### ***2.1.1 As origens teóricas da atuação de entes não-estatais no ambiente internacional: breve noção sobre a teoria do Realismo e a teoria do Liberalismo***

Após compreender o que é a paradiplomacia e suas motivações, ainda pode se questionar a pertinência de tal competência – de atuar internacionalmente – para os entes federados. Não seria esta uma competência na qual caiba ação unicamente por parte do Estado Nacional? É relevante, portanto, uma breve introdução de duas das principais teorias do arcabouço teórico das relações internacionais: o Realismo e o Liberalismo.

a) *O Realismo e a Balança de Poder*

O pensamento realista é baseado em duas construções centrais: a anarquia internacional e a natureza humana (Donnelly, 2000). A ausência de um governo internacional, defende-se, leva a uma anarquia de regras onde a lei do mais forte prevalece. A natureza humana, parte do conceito hobbesiano de estado de natureza, situa “os Estados em uma situação de guerra permanente, o que não significa conflito armado” (APRIGIO, 2015, p. 9), mas uma situação de conflito ininterrupto em todas as áreas devido a um conflito originário. Este estado natural tem origem na natureza de paixões egoístas do homem, e como estas paixões não podem ser erradicadas, o conflito é inevitável. Aprigio (2015) é preciso nesse sentido ao considerar que o “[...] cenário anárquico sugere um ambiente demasiadamente competitivo, onde prevalece a desconfiança, dado que este é um jogo de soma zero, já que a segurança de um Estado depende da insegurança de outro” (p. 9). A combinação da natureza egoísta com a anarquia existente no plano internacional incentiva uma preponderância do atributo “poder” nas relações internacionais, que conjuntamente com a segurança se tornam as prioridades dos Estados.

Esta situação, afirma Donnelly (2000), traz um fator negativo e outro positivo: como negativo, a busca pelo poder envolve o esforço pelo gerenciamento e mitigação dos conflitos, não a sua solução; mas, positivamente, a busca pelo poder leva à primazia do ceticismo, de maneira que considerações de cunho ético e moral se subordinem às razões do Estado. As escolhas racionais neste contexto têm suporte na teoria dos jogos, em especial a partir do dilema do prisioneiro, conforme relata o autor:

A ordem de preferência T [dedurar] > R [cooperação mútua] > P [não cooperação mútua] > S [ser dedurado] é um bom exemplo do amoralismo e egoísmo realista. A anarquia internacional, argumenta-se frequentemente, impede acordos vinculantes para a cooperação. Portanto, as relações internacionais são em geral marcadas pela insegurança, competição e conflito, *mesmo quando há fortes incentivos para a cooperação*.<sup>3</sup> (p. 21; tradução nossa).

Nesse prisma, a segurança e estabilidade das Nações só será alcançada a partir de um equilíbrio de poder, que se encontra descrito no conceito de *balança de poder*.

Donnelly (2000) afirma que a história da balança de poder remete aos primórdios da antiga Atenas, quando os atenienses argumentavam que a liberdade “é fruto do poder” (p. 23;

---

<sup>3</sup> No original: The preference ordering T > R > P > S is a good example of realist egoism and amoralism. International anarchy, it is often argued, precludes enforceable agreements to cooperate. Therefore, international relations are often marked by insecurity, competition, and conflict *even where there are strong incentives to cooperate*

tradução nossa)<sup>4</sup>. Andersen (2016) traz a influência do republicanismo clássico na conceituação do termo, por volta de 1670 e 1680, quando ele era mais comumente empregado em assuntos domésticos do que estrangeiros. O termo vai ganhar a dimensão internacional à medida que a esfera internacional ameaça a doméstica, e vice e versa. Andersen (2016) narra bem esta mudança no emprego do termo, a partir de um fato europeu relevante. Em seu testamento, o Rei da Espanha Carlos II, indica o neto do Rei da França Louis XIV, Philip d'Anjou para ocupar o trono espanhol. Este fato modificava a balança do poder europeu, colocando a França e a Espanha, países católicos, em condição de “oprimir o resto da Europa” (p. 105, tradução nossa)<sup>5</sup>. Nesse sentido, o Rei William III da Inglaterra vai ao parlamento inglês e realiza um discurso onde indica que as divisões político-partidárias do parlamento ameaçavam não apenas a Inglaterra, mas o equilíbrio europeu em si. Após o acontecimento, a Inglaterra realiza uma aliança com a Áustria e a Holanda, como uma forma de contrabalançar o alinhamento entre a França e a Espanha, preservando o interesse protestante no continente.

Como o exemplo pode dar a entender, na balança de poder a ordem surge das interações igualitárias entre os Estados. Os Estados, todavia, devem estar conscientes do seu poder relativo, em especial os países fracos (Donnelly, 2000).

Embora a estrutura do sistema internacional (...) seja horizontal, porquanto anárquica, existe hierarquia decorrente da distribuição de capacidades materiais [capabilities] entre os Estados, que se lançam irremediavelmente no esforço para sobrepujarem uns aos outros. Ao cabo, essa hierarquia acaba limitando e constringendo o exercício da soberania pelos Estados mais fracos. (LOPES E RAMOS, 2009; p. 271)

Dessa forma, Lopes e Ramos (2009) denotam que, apesar da pretensa anarquia e igualdade dos atores, existe uma hierarquia de capacidades materiais que coloca os países em desigualdade, levando em último caso que Estados possam contar apenas com os próprios recursos para sua proteção e seus objetivos. Essa desigualdade tem a capacidade de gerar um efeito “bandeagem”<sup>6</sup>, na ausência de um equilíbrio na balança de poder (DONNELLY, 2000). Este efeito se dá quando os países, mesmo sem acreditar nos ideais ou objetivos defendidos pelo lado preponderante na balança de poder, se alinham a este, porque estar no lado mais fraco da balança significa colocar em risco a segurança do Estado e dos atores políticos.

O realismo foi particularmente forte durante a Guerra Fria, período em que o equilíbrio de forças era essencial para a manutenção do sistema internacional. Na perspectiva da balança

---

<sup>4</sup>No original: [...] is the fruit of power.

<sup>5</sup>No original: to oppress the rest of Europe.

<sup>6</sup>No original: “Bandwagoning”.

de poder, defende Donnelly (2000), a União Soviética e os Estados Unidos seriam inimigos não pelas diferenças ideológicas, mas por serem “a única ameaça real à segurança um do outro” (p. 18; tradução nossa)<sup>7</sup>.

#### b) *O Liberalismo e a Interdependência Complexa*

O liberalismo, como um conceito amplo, foi muito influente no Século XX. Como conceito do campo internacional, entretanto, passou por altos e baixos. Após a Primeira e a Segunda Guerra Mundial o paradigma liberal ganha destaque nas relações internacionais, a partir de convenções de comprometimento com valores internacionais – como a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança e a Declaração Universal dos Direitos Humanos –, e com a instituição de organismos multilaterais como a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas. Entretanto, sua limitação em reconhecer o papel do poder nas relações internacionais diante das circunstâncias temporais, leva, principalmente após as respectivas guerras, o entendimento liberal a ser sobrepujado pela compreensão realista.

O liberalismo, como um conceito de Relações Internacionais, recebe influência de grandes nomes do liberalismo clássico, como John Locke – de onde se deriva a importância da independência política e territorial dos Estados –, e Adam Smith e Schumpeter – de onde se deriva que liberalismo comercial resulta na paz. A partir destas influências, os pensadores liberais nas relações internacionais pontuam que a interdependência comercial cria laços transversais em tantas áreas que se torna do interesse das nações resolver as disputas pacificamente, pois uma eventual disputa pode gerar uma espiral de retaliações negativas para ambos. (DOYLE; RECCHIA; 2011).

De forma a demonstrar uma teoria liberal coerente e empiricamente equivalente às demais correntes das relações internacionais, Moravcsik (1997) estabelece três premissas fundamentais, que são:

##### i. *A primazia dos atores sociais*

*Os atores fundamentais da política internacional são os indivíduos e os grupos privados, que são, em geral, racionais e avessos ao risco, e que organizam trocas e ações coletivas para promover interesses diferenciados sob as limitações impostas*

---

<sup>7</sup>No original: [...] each is the only real threat to the security of the other [...].

*pela escassez material, valores conflitantes, e variações de influência social.*<sup>8</sup>  
(MORAVCSIK, 1997, p. 516; tradução nossa)

A visão desta premissa, conforme o autor, é que a política dentro da teoria liberal funciona de baixo para cima, onde as demandas dos indivíduos e dos grupos sociais tem precedência sobre a política, buscando generalizar sobre as condições em que o comportamento dos atores converge para a cooperação ou o conflito.

### ii. *Representação e Preferências dos Estados*

*“Estados (ou outras instituições políticas) representam um subconjunto da sociedade doméstica, com base nos interesses de quem os funcionários do Estado definem as preferências do Estado e agem propositadamente na política mundial”*<sup>9</sup> (MORAVCSIK, 1997, p. 517; tradução nossa). Dentro da política doméstica, avalia o autor, o estado não é um ator social, mas uma instituição representativa constantemente sujeita à captura e recaptura pelos atores sociais. Dessa forma,

Instituições e práticas representativas constituem a “correia de transmissão” crítica pela qual as preferências e o poder social dos indivíduos e grupos são traduzidas em política estatal. [...] A política governamental, desta forma, é limitada pelas identidades subjacentes, interesses e poderes de indivíduos e grupos (dentro e fora do aparato estatal) que constantemente pressionam os tomadores de decisão centrais para perseguirem políticas públicas consistentes com suas preferências.<sup>10</sup> (Ibid, p. 518; tradução nossa)

### iii. *Interdependência e o Sistema Internacional*

“A configuração de preferências de estado interdependentes determina o comportamento do estado.”<sup>11</sup>(Ibid, p. 520; tradução nossa). A ligação entre as preferências dos Estados e o comportamento interestados é explicado pelo conceito de interdependência. Conforme o autor, a interdependência política – dada pela atuação dos grupos sociais dominantes de um país, buscando realizar suas preferências – é limitada pelos padrões de

---

<sup>8</sup> No original: *The fundamental actors in international politics are individuals and private groups, who are on the average rational and risk-averse and who organize exchange and collective action to promote differentiated interests under constraints imposed by material scarcity, conflicting values, and variations in societal influence.*

<sup>9</sup> No original: *States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics.*

<sup>10</sup> No original: *Representative institutions and practices constitute the critical “transmission belt” by which the preferences and social power of individuals and groups are translated into state policy. [...] Government policy is therefore constrained by the underlying identities, interests, and power of individuals and groups (inside and outside the state apparatus) who constantly pressure the central decision makers to pursue policies consistent with their preferences*

<sup>11</sup> No original: *The configuration of interdependent state preferences determines state behavior*

preferência dos grupos sociais de outros países, o que impõe constrangimentos ao comportamento do Estado e limitações sobre a profundidade da cooperação entre os países.

Os princípios liberais irão novamente vir à tona no fim da guerra fria, quando os conceitos realistas passam a ser duramente questionados e reexaminados após o fim da União Soviética e o conseqüente fim da Guerra Fria, “pois passam a ser insuficientes em um mundo complexo” (APRIGIO, 2015, p. 10). O pós-guerra fria foi considerado pelos líderes ocidentais como uma denotação da “supremacia inerente do liberalismo sobre as ideologias concorrentes” (DUNNE, 2001, p. 163, tradução nossa)<sup>12</sup>.

As críticas ao realismo e as transformações do mundo levaram, no plano internacional, a uma mudança da agenda política prioritária formada por temas como a segurança nacional e questões militares, para a uma agenda voltada para a estabilidade e ordem global pacífica, condutora de desenvolvimento econômico (RANA, 2015). Para explicar este fenômeno surge, dentro do liberalismo, o conceito de *interdependência complexa*, trazida por Keohane e Nye (1989).

Conforme Keohane e Nye (1989), “Interdependência, em sua definição mais simples, significa dependência mútua. Interdependência na política mundial se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (p. 8, tradução nossa)<sup>13</sup>. Além disso, defendem, a era em que o Estado Nacional domina a política mundial está acabando para dar lugar a atores não territoriais, como multinacionais, movimentos sociais transnacionais, e organizações internacionais.

Os autores definem três características principais que definem a interdependência complexa:

- i. *Múltiplos canais*

A interação do Estado a nível internacional não é realizada de maneira unitária, mas por meio de múltiplos canais de comunicação, através de atores diversos, como burocratas, elites

---

<sup>12</sup>No original: “[...] inherent supremacy of Liberalism over all other competing ideologies”.

<sup>13</sup>No original: Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries.

sociais e multinacionais, por exemplo. Estes atores atuam como “correias de transmissão”, que deixam as políticas mais de um governo mais sensíveis às políticas de outro, porque a política doméstica de diferentes países pode impactar um ao outro.

ii. *Ausência de hierarquia entre assuntos*

A agenda internacional se torna maior e mais diversa, e não mais se subordinando aos assuntos de segurança militar.

iii. *Menor papel das forças militares*

Na maioria das situações de um mundo interdependente, o efeito do uso de força militar é tanto custoso como incerto, de forma que não é mais o melhor jeito de alcançar os objetivos mais relevantes dos Estados.

É relevante destacar que as situações de interdependência não existem apenas em situações de equilíbrio, mas também em situações assimétricas – que podem ser uma fonte de poder de um sobre o outro, porque mudanças no relacionamento seriam mais prejudiciais para um que para outro. Conforme Keohane e Nye (1989), “Onde existem efeitos de transação dispendiosos e recíprocos (embora não necessariamente simétricos), existe interdependência. Onde as interações não tem efeitos significativamente custosos, existe apenas interconectividade.”<sup>14</sup> (p.9; tradução nossa).

Interdependência, nesse sentido, existe nos casos onde há custos de transação recíprocos, como em uma ação coletiva para salvar o sistema financeiro, compra de produtos básicos ou uma guerra nuclear, por exemplo, de modo a demonstrar que a interdependência também existe em ambiente com altos níveis de conflito. A interconectividade se refere a situações onde as interações não tem custos de transação significativos, como a importação de produtos de luxo, por exemplo. O embargo destes não traria o impacto que o embargo de petróleo causaria, por exemplo. Dessa forma, “[...] [interdependência] implica que relacionamentos interdependentes irão sempre envolver custos, já que a interdependência

---

<sup>14</sup> No original: Where there are reciprocal (although not necessarily symmetrical) costly effects of transactions, there is interdependence. Where interactions do not have significant costly effects, there is simply interconnectedness.

restringe a autonomia; mas é impossível especificar *a priori* se os benefícios da relação irão exceder os custos” (p. 9, tradução nossa)<sup>15</sup>.

A interdependência afeta as políticas mundiais e o comportamento dos Estados, mas também é influenciado pelos mesmos. “Ao criar ou aceitar procedimentos, regras ou instituições para certos tipos de atividade, os governos regulam e controlam as relações transnacionais e interestatais” (KEOHANE; NYE, 1988, p. 5, tradução nossa)<sup>16</sup>. Isso não significa que o conflito vai desaparecer à medida que a interdependência prevalece. Ao contrário, os conflitos podem até aumentar, à medida que eles irão tomar uma nova forma, que todavia não vai ser bem explicado a partir das abordagens anteriores. (KEOHANE; NYE, 1988)

O conflito existe na interdependência, bem como o poder, que tem papel relevante, mas não é mais apenas voltado para o poder militar. Diferentemente da perspectiva realista, a partir da qual a força militar transbordava como força para os outros campos de discussão, no mundo interdependente a força relacionada aos assuntos tem mais relevância para o assunto específico, que o poder militar em si, porque o conflito militar é menos plausível. Assim, o poder na interdependência se manifesta a partir de duas dimensões: a sensibilidade e a vulnerabilidade.

A sensibilidade envolve o quão sensível os atores são a mudanças em determinada área. Conforme Keohane e Nye (1989), “A sensibilidade envolve o grau de responsividade dentro de uma estrutura de políticas públicas – com que rapidez as mudanças em um país trazem mudanças dispendiosas em outro país, e quão grandes são os efeitos onerosos?”<sup>17</sup> (p. 12; tradução nossa). A exemplo, os autores trazem como o Japão e os Estados Unidos reagiram ao aumento dos preços do petróleo na década de 1970, afirmando que os Estados Unidos eram menos sensíveis a este aumento, devido a importarem menos da sua necessidade de petróleo, do que o Japão.

Já a vulnerabilidade é definida como “a suscetibilidade dos atores de experimentarem os custos impostos pelos eventos externos, mesmo depois de alterarem suas políticas”

---

<sup>15</sup>No original: [...] implies that interdependent relationships will always involve costs, since interdependence restricts autonomy; but it is impossible to specify *a priori* whether the benefits of a relationship will exceed the costs

<sup>16</sup>No original: By creating or accepting procedures, rules or institutions for certain kinds of activity, governments regulate and control transnational and interstate relations.

<sup>17</sup>No original: Sensitivity involves degree of responsiveness within a policy framework – how quickly do changes in one country bring costly changes in another country, and how great are the costly effects?”

(KEOHANE; NYE, 1989, p. 13, tradução nossa)<sup>18</sup>. Nesse sentido, os autores exemplificam como, no fim da década de 1960, ambos os Estados Unidos como o Reino Unido, eram sensíveis a decisões de especuladores e bancos centrais estrangeiros de retirarem seus ativos do Dólar ou da Libra, mas os Estados Unidos eram menos vulnerável, porque tinha a opção de mudar as regras do sistema a um custo considerado tolerável. Dessa forma, o país mais vulnerável é aquele que tem mais dificuldade de mudar suas políticas rapidamente para responder a eventos externos.

Em resumo, o liberalismo na esfera internacional tem grande influência dos autores liberais da área econômica e política, que buscam aplicar de alguma maneira estas teorias à explicação da relação entre os países no foro mundial. Uma das principais inovações na explicação do mundo e de suas relações a partir da teoria liberal foi o conceito de interdependência complexa, trazida por Keohane e Nye, no qual existem múltiplos canais de diálogo entre os países, os assuntos internacionais não tem uma hierarquia definida *a priori*, e o poder militar tem um papel menor na resolução de disputas e estabelecimento do poder.

Outro fator mencionado brevemente foi a influência da globalização no processo de atuação internacional dos atores subnacionais, o qual é desenvolvido com maior rigor no item a seguir.

#### 2.1.1.1 *Influências da Globalização*

A globalização é a concretização da interdependência. Vários autores – Vigevani (2006); Castelo Branco (2007); Aprigio (2015) – consideram que um dos fatores preponderantes para a atuação internacional dos entes subnacionais é a globalização. Dentre os fatores que levam a atuação internacional, Zubelzú (2008) avalia que a consolidação da economia globalizada é o mais bem difundidos. Conforme a autora, a globalização econômica

Já não conduz os Estados a competirem entre si pelo controle do território e sobre os recursos geradores de riqueza que a ele se vinculam, mas a competirem cada vez mais por porções de Mercado na economia mundial. Em consequência, os Estados estão obrigados a buscar aliados comerciais em vez de aliados militares. (p. 23, tradução nossa)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup>No original: [...] as an actor's liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been changed

<sup>19</sup>No original: Ello ha conducido a que los Estados ya no compitan entre sí por el control del territorio y sobre los recursos generadores de riqueza que a él se vinculan, sino que los Estados compiten cada vez más por porciones del Mercado en la economía mundial. En consecuencia, los Estados están obligados a buscar aliados comerciales em vez de aliados militares

Para Zubelzú (2008), estas características também se desenrolam com os governos subnacionais, para os quais Aprigio (2015) ressalta que, além da competição com os governos subnacionais de outros países, os governos subnacionais competem também com os outros governos subnacionais do próprio país.

A competição pelas parcelas do mercado leva ao crescimento do comércio global, que aprofunda os laços financeiros entre os países, e aumenta o leque de incentivos materiais para os países de darem bem (COX, 2001). Dessa forma, à medida que se aprofunda a integração financeira mundial, mais se diminui a possibilidade de guerra. Assim, defende o autor, a globalização não tem apenas um papel econômico, mas também desempenha um papel na segurança internacional, ao aumentar os custos de transação envolvidos numa eventual guerra. Walt (1998) também compactua com a questão, afirmando:

Os detalhes são novos, mas a lógica básica é familiar: À medida em que as sociedades ao redor do globo se emaranham em uma rede de conexões econômicas e sociais, os custos de interromper estas conexões vão impedir efetivamente ações estatais unilaterais, especialmente o uso da força.

[...]

Não obstante, a crença de que as forças econômicas estão suplantando a política tradicional das grandes potências desfruta de ampla aceitação entre acadêmicos, especialistas e formuladores de políticas públicas [...].<sup>20</sup> (p. 40; tradução nossa).

Contudo, outras globalizações também estão em curso, como a financeira, a tecnológica, a da sociedade civil, a da defesa dos direitos humanos e meio ambiente, entre outras, consideradas temas de *low politics* nas relações internacionais, que incluem na agenda internacional dos entes subnacionais não apenas a competitividade e a atração de investimentos, mas também temas relevantes para assegurar condições mínimas de bem-estar aos cidadãos (APRIGIO, 2015).

### **2.1.2 Considerações parciais sobre as teorias realistas e liberais na contemporaneidade**

A despeito da “competição” entre as correntes teóricas para averiguar qual das correntes consegue avaliar melhor os acontecimentos internacionais, ambas as teorias têm ferramentas

---

<sup>20</sup> No original: The details are novel but the basic logic is familiar: As societies around the globe become enmeshed in a web of economic and social connections, the costs of disrupting these ties will effectively preclude unilateral state actions, especially the use of force.

[...]

Nonetheless, the belief that economic forces are superseding traditional great power politics enjoys widespread acceptance among scholars, pundits and policymakers [...]

relevantes para analisar os acontecimentos internacionais, apesar da forma distinta com o qual o fazem. Por exemplo, enquanto a teoria liberal defende que a escolha dos países do leste europeu no fim da guerra fria se deu por melhores vantagens comparativas para estes países, o realismo diria que não sobrou nenhuma opção além desta, o que fez os países migrarem para o lado vencedor.

Ainda hoje, elas são relevantes para examinar a atividade mundial contemporânea. A situação da Coreia do Norte, por exemplo, examinada pelo lado realista, pode considerar que o desenvolvimento de ogivas nucleares e mísseis intercontinentais buscam equilibrar a balança de poder entre o país e as principais ameaças a sua soberania. Já a teoria liberal poderia considerar que se a comunidade global trabalhasse para criar laços significativos entre a Coreia do Norte e o resto do mundo, o país teria menos incentivos para realizar tais atividades.

Demonstra-se assim que o realismo e o liberalismo analisam o fenômeno a partir de perspectivas diferentes, notadamente a partir da preponderância dos fatores de *high politics* e *low politics*, que podem ser mais acurados na análise de um evento ou outro, mas que sempre possuem interpretações autênticas dos fatos.

## **2.2 Paradiplomacia e direito pátrio brasileiro**

O direito pátrio brasileiro não oferece de forma expressa autorização para que os entes federados atuem a nível internacional, como faz a Constituição da República Argentina de 1994, por exemplo. Disso, Costa (2013) aduz sobre a necessidade de melhor esclarecer os limites jurídicos desta atuação. Barros (2009) é mais radical ao afirmar que, na ausência de dispositivos expressos, pelo princípio da legalidade, os entes federados deveriam se obstar de realizar qualquer atividade internacional. Fonseca (2013) concorda com a existência de um “déficit normativo” (p. 217), mas rebate a ilegalidade da ação, ao afirmar que a Constituição da República de 1988, no seu artigo 25 §1º, é clara ao permitir aos Estados terem as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Como, portanto, a atuação internacional não lhes é vedada, lhes é legítima.

No sentido da constitucionalidade da paradiplomacia, a autora também afirma que o constituinte, ao colocar no artigo 52 da Constituição da República de 1988, entre as competências do Senado Federal, a autorização de operações externas de natureza financeira dos estados e dos municípios, reconheceu a existência e legitimidade da atuação internacional dos entes subnacionais.

Outro fator trazido para corroborar a atuação paradiplomática é a autonomia dos entes federados. Em 2005, o então deputado André Costa propôs uma emenda à Constituição para prever expressamente a celebração de acordos e convênios de entes subnacionais brasileiros com seus congêneres estrangeiros, mediante prévia autorização da União. Sobre esta Proposta de Emenda à Constituição, o então deputado federal relator Ney Lopes (2006) se manifestou pela sua inadmissibilidade, expondo não haver no texto constitucional nada que impeça os entes subnacionais de celebrarem atos internacionais.

**A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30.** Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

- a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);
- b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

**Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais.**

[...]

Vemos, portanto, que a esses entes estatais é possível celebrar atos internacionais, sim, mas, naturalmente, dentro da esfera da respectiva competência.

É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional.

[...]

Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais. (LOPES, 2006, grifo nosso, p. 2-3)

Além de rechaçar a necessidade de prévia autorização da União, o relator também reitera a possibilidade de os entes subnacionais poderem celebrar atos com qualquer pessoa estrangeira, seja “com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal” (LOPES, 2006, p.3). Outra crítica feita ao projeto foi a permissão de realizar a atividade internacional apenas com governos subnacionais estrangeiros, “que são parte bastante reduzida dos acordos de cooperação realizados pelos governos locais brasileiros” (RODRIGUES, 2008, p. 1021).

Com efeito, o próprio Ministério de Relações Exteriores desde 1993 já refletia sobre o papel dos Estados da Federação na área internacional, e considerou que estes poderiam levar o Itamaraty a melhor entender o que é o “interesse nacional”, o com sua cooperação os entes federados conseguiriam qualificar a sua atuação internacional. Além disso, a cooperação do Ministério trazia um quê de controle, que diplomatas consideravam necessário para “assegurar que toda ação pontual [das unidades federadas] esteja em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira” (ABREU apud MIKLOS, 2010, p. 8). Nesse sentido, em

1995, o Ministério de Relações Exteriores estabeleceu a política de Estado da *diplomacia federativa*, que vem como reconhecimento da atuação dos entes federados brasileiros e com a busca de aproximação do Ministério destes atores (MIKLOS, 2010).

Outrossim, observando a prática dos entes subnacionais, nota-se que a ação dos entes subnacionais, conforme já mencionado anteriormente, busca a solução de problemas locais que recaem dentro das suas competências próprias e comuns da Constituição Federal, conforme seu art. 23. Dessa forma, a ação internacional se mostra em consonância com as competências locais definidas pela própria Constituição, em busca de satisfazê-las. Assim, pode-se concluir que a ausência da institucionalização jurídica da paradiplomacia no Brasil não inibe a atuação internacional dos entes subnacionais, e nem deveria.

### ***2.2.1 Tipologias dos Instrumentos Internacionais***

Importante na distinção da atuação internacional feita pelos entes federados e pelo Estado-nação, Fonseca (2013), estabelece uma diferenciação entre os atos celebrados pela República Federativa do Brasil e pelos entes federados. Conforme a autora, segundo a Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty os atos celebrados pelo Brasil são:

- a) Tratado;
- b) Convenção;
- c) Acordo;
- d) Acordo-quadro ou Acordo Básico;
- e) Acordo por troca de Notas ou Notas reversais;
- f) Acordo de sede;
- g) Ajuste Complementar;
- h) Memorando de Entendimento e
- i) Convênio interinstitucional. (p. 195)

Já os tipos de atos internacionais feitos por unidades subnacionais, segundo Fonseca (2013, p. 196), são:

- a) Memorando de Entendimento;
- b) Protocolo de Intenções ou Carta de Intenções;
- c) Convênio;
- d) Acordo de Cooperação;
- e) e Atos Complementares de Cooperação Técnica, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo Brasileiro e organismos internacionais

A distinção dos tipos de atos internacionais celebrados pela União em relação aos entes federados é oportuna para demonstrar a legalidade dos atos internacionais praticados pelos entes federados. Se, os entes subnacionais não realizam os atos classificados pelo Itamaraty como privativos ao Estado brasileiro, como defende Fonseca (2013), pode-se inferir que não

procedem as afirmações de que a atuação internacional dos entes subnacionais é incompatível com a atuação internacional do Estado-nação.

Findado o capítulo, consegue-se compreender a terminologia utilizada para determinar a atuação internacional dos entes subnacionais – paradiplomacia –, os motivos e objetivos que levam estes entes a atuar internacionalmente, bem como o contexto histórico e teórico envolvido na temática. Com isso, pode-se compreender como o fenômeno da paradiplomacia é um fenômeno mundial, que experimenta especialmente os efeitos da globalização, e se apresenta de certa forma como uma resposta dos entes subnacionais às demandas internas por desenvolvimento, qualidade de vida, e melhoria dos serviços públicos.

Também foi abordado no capítulo a deficiência normativa a respeito da temática da paradiplomacia no ordenamento jurídico nacional, que de certa forma atua de forma positiva para os entes subnacionais, visto que a última tentativa de regulamentação do tema era bastante restritiva da autonomia destes entes, mas também traz aspectos negativos, pela ausência de direções claras sobre o que pode e o que não pode ser feito, bem como os procedimentos a serem realizados com o que pode ser feito.

Dessarte, consegue-se compreender melhor o que é o tema de estudo, porque os administradores públicos escolhem realizar políticas públicas de relações internacionais, e o que dizem juristas, legisladores e o próprio Ministério de Relações Exteriores a respeito da paradiplomacia.

### 3 OS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Este capítulo aborda o contexto histórico mundial e nacional por trás das iniciativas de cooperação técnica internacional, sua relação com a paradiplomacia, bem como suas diretrizes, conceitos e tipologias.

#### 3.1 Cooperação Técnica Internacional: contextualização histórica

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) foi introduzida no sistema internacional no período pós-guerra, entre 1945 e 1949. Falava-se, à época, segundo Cervo (1994, p. 38), em “ajuda” para a reconstrução da Europa. Os países provedores dessa “ajuda” – Estados Unidos e União Soviética –, todavia, tinham em mente a preservação das suas zonas de influência e a montagem de seus sistemas de aliança. A CTI nasceu, portanto, em contexto estratégico, não tendo como único escopo a “ajuda”, mas também a influência política (CERVO, 1994).

A instituição formal da CTI se dá pela Resolução nº 200 de 1948 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que trata de “assistência técnica para o desenvolvimento econômico”. A noção de CTI envolvia à época três elementos originais segundo Cervo (1994):

- a) transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos;
- b) desnível quanto ao desenvolvimento alcançado por receptor e prestador;
- c) execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas. (p. 39)

Observa-se, nestes elementos, o esforço para se delimitar a CTI a um aspecto de “ajuda” ou “assistência” da CTI, em detrimento ao aspecto de “cooperação” entre as partes. (CERVO, 1994, p. 39). A ordem internacional sofreria, entretanto, já nos anos cinquenta, suas primeiras críticas. Segundo Cervo (1994), produziram-se reações ao sistema bipolar e à divisão do mundo em zonas de influência (Estados Unidos-União Soviética), que forçaram a evolução da noção de cooperação internacional.

Devido ao ínfimo volume de recursos investidos na concepção inicial de CTI, “convinha, tanto aos países desenvolvidos quanto aos subdesenvolvidos, realçar a CTI em termos de dignidade e importância” (CERVO, 1994, p. 40). Nesse sentido, nos anos sessenta, agregaram a CTI duas novas funções: “associá-la à captação de ciência e tecnologia (intento dos países receptores) ou usá-la para fortalecer os interesses e a presença no exterior (intento dos países prestadores avançados)” (CERVO, 1994, p. 40).

Até a década de setenta, de acordo com Cervo (1994), a concepção de CTI como ajuda presumia um desnível entre o país receptor e o provedor, ou seja, o país receptor sendo um país subdesenvolvido, e o país provedor um país desenvolvido. Em 1970 este conceito começa a evoluir, a partir da Resolução 2688 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que criou o mandado do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, onde estabeleceu-se um novo paradigma, na qual o objetivo do PNUD seria o de prestar aos países em desenvolvimento a assistência para construir capacidades destinadas à autossustentação. Evoluía-se, então, conforme Cervo (1994), de um arquétipo de assistência técnica internacional para a cooperação técnica internacional.

“Com a aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires, a 12 de setembro de 1978, países como o Brasil poderiam utilizar melhor sua capacidade instalada e superar as relações dependentes inerentes aos mecanismos da cooperação Norte-Sul” (CERVO, 1994; p. 44). Estava, portanto, instituída a cooperação técnica internacional horizontal, que não se propunha a substituir os programas tradicionais de cooperação, mas sim a eles se acrescentar.

Particularmente ao Brasil, a mudança paradigmática na CTI ocorreu em momento excepcional, visto que naquele momento o Brasil estava preparado para o esforço de contrapartida, condição indispensável, segundo Cervo (1994), para extrair da nova CTI efeitos de desenvolvimento.

### **3.2 Cooperação Técnica Internacional: perspectiva histórica no Brasil**

Olhando-se para o Brasil, dos anos sessenta aos noventa, vê-se uma sinergia entre a sociedade e o governo do Brasil na busca da CTI, por considera-la “um dos fatores capazes de modificar o perfil do desenvolvimento” (CERVO, 1994, p. 37). Havia certa consciência de que “o modelo de desenvolvimento então adotado dava demasiada ênfase ao crescimento econômico em detrimento de seus aspectos sociais” (ibidem). Assim, conforme o autor, foi atribuída a CTI uma função específica: a função de disseminar os efeitos sociais do desenvolvimento.

A função social da CTI foi, segundo Cervo (1994), o escopo que presidiu a organização e ao gerenciamento da CTI do Brasil no período, tendo como principal meta tangível “agregar sempre mais consumidores e produtos ao mercado” (p. 37). Por trás do objetivo classificado pelo autor como materialista, o sistema brasileiro de CTI tinha o objetivo humanista de “preparar o homem para o domínio do conhecimento inerente ao controle do processo

produtivo” (p. 37). Devido a este objetivo, a CTI acabou por ser incorporada à política exterior do Brasil como

Uma de suas variáveis permanentes, passando a mobilizar grande número de entidades internas e externas com a difusão ou a utilização de técnicas e meios para a elevação da produtividade, o aumento da produção e a posse dos conhecimentos que se faziam necessários. (CERVO, 1994, p. 37)

Dessa forma, “a cooperação haveria de preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política exterior para o esforço interno de desenvolvimento” (CERVO, 1994, p. 41).

Como no período em questão, de acordo com Cervo (1994), a política exterior do Brasil orientava-se por duas concepções desenvolvimentistas, que foram (i) “a ideia de um desenvolvimento nacional autônomo” (p. 41), e (ii): “a ideia de um desenvolvimento integrado e aberto externamente” (p. 41); a CTI tinha forte apelo entre as instituições nacionais, sendo assim entendida pelo governo brasileiro como: “instrumento moderno, eficaz e indispensável de política externa e meio auxiliar de promoção do desenvolvimento socioeconômico do país” (p. 44).

### 3.3 Paradiplomacia e Cooperação Técnica Internacional no Brasil

Ainda hoje, a CTI tem papel de destaque na política externa brasileira. Conforme a Agência Brasileira de Cooperação,

A CTI é considerada pelo Governo brasileiro como instrumento de política externa e como mecanismo auxiliar de promoção do desenvolvimento sócio-econômico do País. Neste sentido, a política brasileira, nessa área, se realiza pela combinação das suas duas vertentes principais, ou seja, a cooperação recebida e a cooperação prestada. (BRASIL, 2005, p. 11)

Dentro deste contexto da política externa, é estratégico para o Governo Federal valer-se dos entes subnacionais dentro de sua estratégia nacional de cooperação. Vários Estados e Municípios brasileiros enviam e recebem delegações do exterior para abordar variados temas locais, como agricultura<sup>21</sup>, judiciário<sup>22</sup>, educação<sup>23</sup>, energias renováveis<sup>24</sup>, entre outros. Esta

<sup>21</sup>Emater-MG assina acordo internacional de cafés sustentáveis: Parceria envolve cinco estados produtores de café e torrefadoras internacionais. Disponível em: < <https://bit.ly/2J6d2L8>>. Acesso em 26 de maio de 2018.

<sup>22</sup>Protocolo de cooperação aproxima Judiciários de Brasil e Angola. Disponível em: <<https://bit.ly/VPxIKs>>. Acesso em 26 de maio de 2018.

<sup>23</sup>Acordo de cooperação técnica entre Minas Gerais e Moçambique possibilita a troca de experiências na área da educação. Disponível em: <<https://bit.ly/2xbf4Vr>>. Acesso em 26 de maio de 2018.

<sup>24</sup>Uberlândia assina acordo de cooperação internacional com Reino Unido. Disponível em: < <https://glo.bo/2GRpj0L>>. Acesso em 26 de maio de 2018.

relação é importante tanto para os entes federados, que trocam experiências com os parceiros internacionais, quanto para a Federação, que recebe os frutos da troca de experiência na forma do “adensamento de suas relações - políticas, econômicas e comerciais - com os parceiros da cooperação” (p. 11).

Assim, este fenômeno corrobora com a vertente da paradiplomacia que atribui à atuação subnacional o papel suplementar e complementar à atuação diplomática.

### **3.4 Diretrizes da Cooperação Técnica Internacional**

Para que a cooperação técnica contribua com o que propõe, é necessário que o planejamento consistente. Visando conferir eficácia aos esforços implementados, BRASIL (2005) estabeleceu como as seguintes diretrizes norteadoras das ações na área de cooperação técnica:

- Enfatizar projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento;
- Dar preferência a programas que provoquem um adensamento de relações e abram boas perspectivas para a cooperação política, comercial e econômica com os países cooperantes;
- Enfatizar programas que possibilitem transferência e absorção de conhecimento, dentro de uma perspectiva crítica que produza inovação e criação e, conseqüentemente, internalização;
- Enfatizar projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja, a consultoria, a formação de recursos humanos, o treinamento de pessoal e a complementação da infra-estrutura da instituição receptora;
- Dar preferência a projetos em que esteja claramente definida a contrapartida de recursos mobilizados pelo recipiendário e que essa contrapartida represente uma parte substancial do orçamento global do projeto;
- Priorizar projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores;
- Priorizar projetos que garantam maior alcance dos resultados, evitando-se a pulverização e a dispersão de esforços” (p. 11).

### **3.5 Aspectos Conceituais da Cooperação Técnica Internacional**

O conceito brasileiro de cooperação foi elaborado historicamente, segundo Cervo (1994), com base em três categorias de elementos:

- a) Quanto ao significado político, onde a cooperação buscava realçar o caráter pacifista da política externa brasileira, buscando promover uma liderança brasileira no mundo subdesenvolvido e captar a simpatia dos países subdesenvolvidos – em especial os países africanos e latinos –, para realizar as ações de interesse do Brasil.

- b) Quanto aos fins econômicos, onde a cooperação se dava na busca do pleno desenvolvimento econômico, num período em que o Brasil buscava substituir as suas exportações – voltadas para commodities –, para uma pauta mais diversificada.
- c) Quanto ao *modus faciendi*, caracterizada por uma política externa pragmática, onde a cooperação era considerada “desideologizada e até mesmo despolitizada, que explorava oportunidades com realismo, que criava alternativas diante de obstáculos” (p. 42).

A perspectiva histórica trazida por Cervo pode até, de certa forma, ser encontrada no conceito atual de CTI trazido pela Agência Brasileira de Cooperação, que diz:

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico [ações econômicas], incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional [ação de *modus faciendi*]. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro [ações políticas]. (BRASIL, 2018).

Ou seja, a cooperação técnica internacional promove ações econômicas, a partir de um modo de fazer pragmático que busca capitalizar em ganhos políticos a ação econômica.

### **3.6 Tipologias da Cooperação Técnica Internacional**

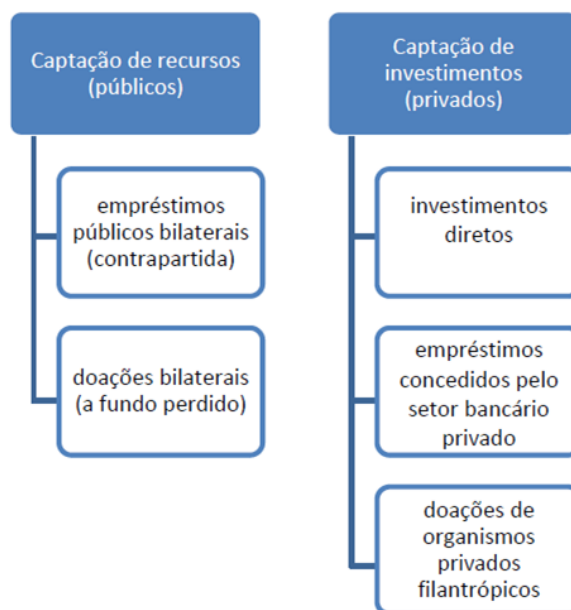
A respeito dos tipos de acordo de cooperação técnica internacional, Fonseca (2013) apresenta uma divisão de dois tipos de atos: os atos de cooperação internacional descentralizada vertical e os atos de cooperação internacional descentralizada horizontal.

#### **A cooperação internacional descentralizada vertical**

se caracteriza pelo conteúdo financeiro como parte nuclear do acordo, obedecendo a trâmites e a regras diferenciadas. Trata-se da cooperação com Estados, com Organizações Internacionais, bem como com organizações não-governamentais de alcance transnacional e com empresas transnacionais quando se tratar de captação de recursos públicos e investimentos privados para o ente federativo. (p. 201)

Segundo Fonseca (2013), a maior parte das interações internacionais dos entes federativos se dão com vistas à obtenção de recursos, classificando a captação de recursos em duas vertentes:

**Figura 1: Caracterização das vertentes de captação de recursos internacionais no Brasil**



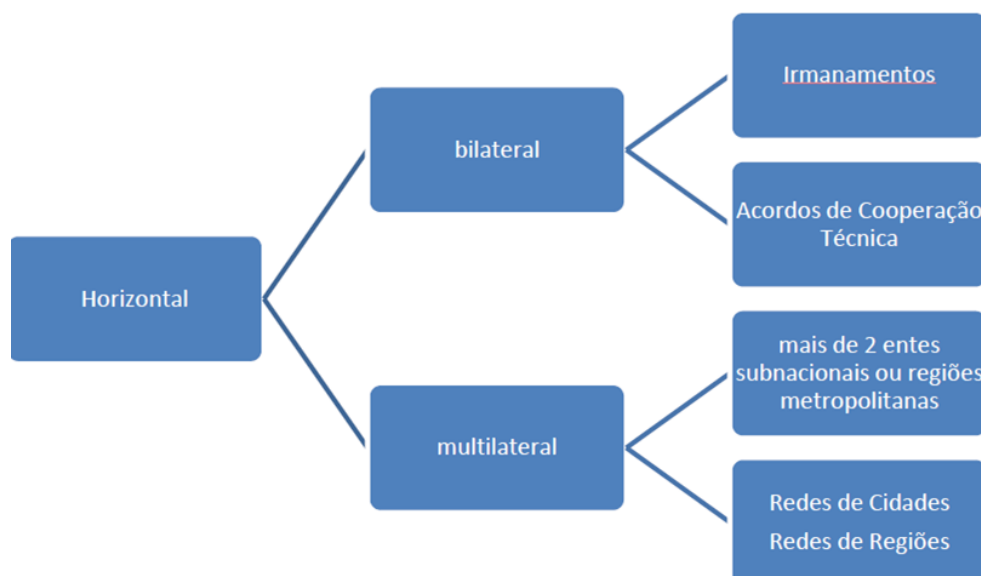
Fonte: Fonseca (2013; p. 201)

Na vertente de captação pública, Fonseca (2013) apresenta os empréstimos públicos bilaterais – geralmente utilizados para financiar um projeto que, sozinho, o ente estatal não teria a capacidade de financiar –, e os empréstimos “a fundo perdido”, que são mais parecidos com doações, pois, por parte do credor, não existe perspectiva de pagamento do empréstimo, e sim de um retorno deste por meio de um investimento relevante para a sociedade, como investimentos em saneamento, infraestrutura, entre outros.

Na captação privada, existem os investimentos diretos de empresas estrangeiras e multinacionais, como a instalação de uma unidade da empresa no ente captador; os empréstimos do setor bancário privado; e a doação de organismos privados de filantropia, leigos ou confessionais, como igrejas e organismos de defesa de direitos humanos, por exemplo.

Já a cooperação internacional descentralizada horizontal, segundo Fonseca (2013), não é vinculada a compromissos de natureza financeira, e aborda temas técnicos e políticos de foro comum. A autora os classifica da seguinte forma:

**Figura 2: Caracterização dos tipos de atividade de cooperação internacional descentralizada horizontal no Brasil**



Fonte: Fonseca (2013, p. 206)

Fonseca (2013) defende que os dois principais objetivos destes tipos de cooperação internacional são a cooperação técnica e a representatividade. Quando se avalia a cooperação internacional descentralizada horizontal bilateral, por exemplo, observa-se que:

Pode-se distinguir claramente os irmanamentos dos acordos de cooperação técnica, tendo em vista que o objetivo do irmanamento é o de uma cooperação por semelhança e em muitas áreas concomitantemente. Já os acordos de cooperação técnica estão na vanguarda da internacionalização porque, na medida em que se detém sobre uma área específica, se revelam mais efetivos. (FONSECA, 2013; p. 207)

A eficácia de acordos de irmanamento, segundo Fonseca (2013), é criticável, na medida que estes acordos são “muito amplos, genéricos” (p. 207), de forma que não acarretam implicações jurídicas. Já a o acordo de cooperação técnica tratam especificamente de algum tema, como a administração pública, ou o meio ambiente, por exemplo, sendo acordos mais objetivos, e portanto mensuráveis, podendo desta forma ter, ou não, cláusulas obrigatórias.

As cooperações internacionais descentralizadas horizontais multilaterais, não serão objeto de análise neste trabalho, mas de modo sucinto, envolve a atuação de mais dois entes da Federação, ou então envolve a atuação de um grupamento de cidades e/ou regiões, que se comprometem a trabalhar juntas em prol de algum objetivo comum.

Em síntese, se apresentou neste capítulo a história da Cooperação Técnica Internacional no mundo e no Brasil, e como esta constitui um traço importante da política externa brasileira, sendo um instrumento utilizado até os dias atuais para difundir o desenvolvimento e adensar as relações políticas entre o Brasil e outros países.

Esta referência teórica é importante para conceber o valor aplicado mundialmente, e em especial no Brasil, aos Acordos de Cooperação Técnica, como mecanismos de aprimoramento do conhecimento, de desenvolvimento técnico e econômico, e também como um mecanismo de relacionamento político. Dessa forma, e levando em consideração o papel internacional dos entes subnacionais, compreender os fatores que dificultam os Acordos de Cooperação Internacional permitem que estes fatores possam ser aprimorados de maneira a elevar as capacidades técnicas, econômicas e políticas não só de Minas Gerais, mas também do Brasil.

#### 4 METODOLOGIA

O presente trabalho trata-se de pesquisa exploratória de natureza qualitativa. Conforme Gil (2008),

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (p. 27)

Ao analisar a literatura, encontra-se respaldo – Vigevani (2006); Castelo Branco (2007); Barros (2009); Fonseca (2013); – para afirmar que o tema em análise é recente do ponto de vista acadêmico e pouco explorado, em se tratando das grandes áreas de relações internacionais e direito, entre outras. Em interface com a grande área da Administração Pública, o tema é ainda mais escasso, pertinente sendo a utilização de uma pesquisa exploratória. A escassez de pesquisas sobre paradiplomacia e acordos de cooperação foi um fator limitador da monografia, mas os estudos científicos são realizados justamente para agregar, à literatura e à comunidade científica, informações e conhecimentos sobre os problemas que nos cercam ao mundo, permitindo que ao final estes problemas estejam esteja melhor esclarecidos. (Gil, 2008)

A opção metodológica feita foi pelo método monográfico, criado por Le Play, de onde, a partir do estudo aprofundado de grupos, indivíduos ou profissões, é possível se obter generalizações para o determinado grupo (MARCONI; LAKATOS, 2003). Ao analisar a perspectiva sobre o grupo de agentes delimitados, busca-se responder à pergunta problema deste trabalho: Quais os principais dificultadores de acordos de cooperação internacional no âmbito das Secretarias de Estado?

Foram realizados três tipos de procedimentos de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. A pesquisa documental, segundo Marconi e Lakatos (2003), é uma pesquisa caracterizada pela coleta de dados em fontes primárias. Nesta pesquisa, foi realizada uma busca de marcos legais sobre a atuação dos entes subnacionais na área internacional no âmbito federal e estadual, bem como um levantamento de dados, informações e documentos institucionais de Secretarias do Estado de Minas Gerais no que se refere à cooperação internacional. A partir da base de dados de Acordos Internacionais do NRI/SECCRI de 2016, foi realizada uma filtragem apenas das Secretarias de Estado que reportaram ter acordos internacionais. Das vinte e uma Secretarias existentes na atual Administração, apenas

nove Secretarias reportaram acordos ao NRI/SECCRI, e a partir esta informação, buscou-se entrevistar os considerados pelo NRI/SECCRI como pontos focais da área internacional nas Secretarias.

Das nove Secretarias possíveis, foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas; uma entrevista estruturada devido à recusa a uma entrevista gravada; e não houve resposta por parte de uma Secretaria, devido ao gestor procurado não mais trabalhar no governo, e não existir um substituto para a temática até o final da pesquisa de campo deste trabalho. A escolha pelos atuais gestores e não pelos gestores que realizaram os contratos à época da celebração dos mesmos se deu pela maior acessibilidade aos atuais gestores, e a decorrente dificuldade de contatar os gestores anteriores para a realização das entrevistas semiestruturadas. O roteiro da entrevista encontra-se no Apêndice A.

Na pesquisa bibliográfica – caracterizada pela utilização de dados secundários (MARCONI; LAKATOS, 2003) –, buscaram-se estudos, artigos, teses e dissertações de autores das áreas de Relações Internacionais, Direito, Administração e Cooperação Internacional, com especial atenção à literatura concernente a atuação internacional de governos subnacionais, mundialmente consagrada pelo termo Paradiplomacia.

Finalmente, na pesquisa de campo, caracterizada por Marconi e Lakatos (2003, p. 186) como “aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta”, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com burocratas de médio escalão.

A escolha pelos burocratas de nível médio se dá pela característica destes burocratas como operacionalizadores das estratégias da alta burocracia, e a dimensão interpessoal, informacional e decisória que estes atores têm (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Na dimensão interpessoal, o gestor, de modo geral, tem marcada capacidade de interação com superiores, subordinados e pares; a dimensão informacional refere-se a sua capacidade de receber, estruturar e disseminar informações; e a capacidade decisória refere-se a sua habilidade de lidar com conflitos, negociar e alocar recursos (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Os burocratas de nível médio têm ainda dois papéis fundamentais nas organizações: um técnico-gerencial, onde ele traduz as deliberações em ações, com padrões de procedimentos e gerenciamento; e outro técnico-político, onde os atores constroem negociações e barganhas entre seus processos e sua relação com a alta gerência (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Estas características são encontradas nos gestores da área internacional dos órgãos observados. Em geral, foi possível notar nos atores uma grande capacidade de traduzir as diretrizes superiores em ação, bem como a relação entre eles e seus superiores, bem como com os burocratas de nível de rua dos setores diversos na Secretaria, buscando utilizar das relações internacionais para agregar ao trabalho destes. Mais, este ator tem um papel marcante no diálogo com seus pares fora da instituição, buscando soluções, parcerias, interlocução e *networking*. Ademais, estes atores são fundamentais na consolidação das informações externas para subsidiar as atividades internas, bem como tem uma autonomia evidente para realizar suas atividades e movimentações.

Desta forma, ao considerar a perspectiva da atuação internacional como ferramenta de aprimoramento e ampliação das capacidades estaduais, é relevante a compreensão da visão destes atores em posição privilegiada em relação ao fenômeno em observação.

A análise dos dados levantados foi realizada a partir da perspectiva qualitativa, onde, a partir dos fundamentos teóricos de referência, refletiu-se sobre as percepções dos atores entrevistados e sobre os fatores que estes consideraram dificultadoras dentro do contexto da ação internacional, com base em suas experiências no âmbito das Secretarias do Estado. Após a coleta de dados, foram identificados pontos de convergência nas falas dos entrevistados, e a partir destas convergências, foram estruturados seis eixos de análise acerca dos principais aspectos dificultadores dos acordos de cooperação.

Por conseguinte, no próximo capítulo, é apresentada pesquisa realizada sobre a legislação estadual sobre a temática, em seguida apresenta-se um panorama das atividades de cooperação internacional realizadas pela Administração Direta do Estado de Minas Gerais, a partir de atualizações feitas pelos entrevistados sobre os projetos constantes na base de dados do NRI/SECCRI sobre ação internacional, e por fim, os principais fatores que interferiram na interação do Estado de Minas Gerais com órgãos internacionais.

Para os fins deste trabalho, foram utilizadas as tipologias de Convênio, para acordos com transferência de recursos, como acordos de subvenção; e Acordo de Cooperação para os acordos que envolvem apenas a transferência de conhecimentos, conforme mencionado no item 2.2.1. Não fazem parte deste trabalho os itens caracterizados como: empréstimo público bilateral; captação de investimentos; e atividade de cooperação internacional descentralizada horizontal multilateral; conforme descritos no item 3.6, nem outros tipos de ações que sejam

distintas dos conceitos apresentados nos capítulos 2 e 3. Ainda, a Secretaria onde não foi possível fazer a entrevista não foi analisada para os fins deste trabalho. Finalmente, serão utilizados números para se referir aos entrevistados, de forma a preservar o anonimato destes.

## 5 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS EM AÇÕES INTERNACIONAIS, E A PERSPECTIVA DOS SEUS GESTORES

Como ficou demonstrado até o momento, os entes subnacionais utilizam da atuação internacional para satisfazer suas competências e aproveitar oportunidades de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, os serviços públicos, e a própria administração pública. Em Minas Gerais, os gestores compartilham da mesma visão trazida pela literatura.

Nas entrevistas, os gestores demonstraram uma perspectiva de muito entusiasmo, no entendimento das Relações Internacionais como “uma área meio que você tem para poder fazer essa interlocução das suas metas com os atores internacionais, seja ela pra financiamento, cooperação, [ou] desenvolvimento técnico” (ENTREVISTADO 02, 2018), ou seja, uma área capaz de ajudar as Secretarias a atenderem as demandas da sociedade por serviços em meio a um ambiente de escassez de recursos diversos (ENTREVISTADOS 06 e 08, 2018). Apesar disso, ainda se tem uma visão pejorativa da ação internacional realizada a partir de gastos e envio de servidores para o exterior (ENTREVISTADO 05, 2018).

Além de recursos técnicos e financeiros, um dos principais benefícios mencionados é a rica troca de experiências entre a Secretaria e o ator internacional (ENTREVISTADOS 04 e 08, 2018), que é muito bem ilustrada nessa fala do Entrevistado 03 (2018):

A grande diferença é que estas organizações internacionais conseguem entregar conhecimento e tecnologia, expertise, [...] nos colocar em contato com alguma coisa que nacionalmente da mesma forma a gente não conseguiria, [...] tem muito mais a ver com conhecimento, troca de experiências, que com o dinheiro em si. Dinheiro é só um meio disso acontecer, [...] dinheiro não vem carimbado, pode vim do BNDES, do Banco do Brasil, [...] o que tem mais valor nessas relações tende a ser o que a gente aprende junto com a operação de crédito.

[...]

Porque juros mais baixos, beleza, pode até ser que os juros sejam mais baixos, mas aí temos um risco cambial muito grande. Qualquer variação no câmbio – e a gente está sofrendo com isso, se você contrata com um câmbio R\$ 2,50 e o câmbio faz puff... e o Real passa a valer menos, você tá ferrado. Empréstimo no Banco do Brasil e no BNDES você não tem esse risco, e também estes tem taxas especiais para o setor público. Então tem riscos e benefícios que precisam ser ponderados e o que ouvi das pessoas, principalmente das envolvidas em um nível um pouquinho mais estratégicos e não só da implementação, é “ok, os juros podem até ser interessantes, mas o que mais vale a pena é o conhecimento”.

Também foi ressaltada a atividade internacional como uma forma de promoção e criação de oportunidades para o Estado e seus cidadãos. (ENTREVISTADOS 01, 05 e 06, 2018)

Por fim, foi frisado o impacto do contexto interno do governo na pauta internacional:

Hoje o governo está com muitos problemas internos, problemas cotidianos tipo pagamento de pessoal, e outras áreas prioritárias demandando recursos, como saúde, educação e segurança, então hoje acabou que [a área internacional] se tornou uma pauta meio que supérflua na visão de muitas pessoas, apesar de não ser né, mas acabou se tornando (ENTREVISTADO 05, 2018).

O atual estudo baseia-se em banco de dados fornecido pelo NRI/SECCRI, do ano de 2016. Ao analisar a atuação das Secretarias delimitadas, não foi possível realizar, pela ausência de projetos anteriores a 2015 – salvo duas exceções –, compreender um objetivo histórico da atuação internacional. Em referência aos projetos disponíveis, se verificou uma preponderância de ações classificadas pelos respondentes como de caráter social, com grande coerência entre as ações e as atividades das secretarias. Este tipo de atuação vai ao encontro do afirmado por Keating apud Aprigio (2015), de que a atuação na paradiplomacia é mais específica e em geral oportunista e experimental, como mencionado no item 2.1.

Da perspectiva dos dados, a base não é uniforme quanto às respostas da chamada “data de implementação” por parte dos órgãos. As respostas variam entre datas exatas para a data de implementação, datas de início e término, e respostas como “em implementação”, o que não permite conclusões precisas a respeito da periodicidade da atuação internacional. Não obstante, pode-se inferir, ainda que precariamente, que salvo exceções, todas as outras ações referem-se a ações iniciadas ou implantadas no atual governo, o que sinaliza a importância de uma boa gestão da informação da área internacional dentro da Administração Direta. Ainda que não esteja entre as atribuições do atual NRI/SECCRI, nem fosse competência das anteriores Assessorias de Relações Internacionais a gestão de informações ou centralização das mesmas, elas têm a competência do assessoramento internacional em um caráter geral, e frágil é o conselho de uma Assessoria sem informações históricas acessíveis a respeito de suas próprias ações, questão que foi levantada pelos entrevistados. Ainda, foi abordado pelos mesmos a falta de aspectos estruturais, normativos e procedimentais.

Com fundamento nas entrevistas realizadas com os gestores e nos objetivos deste trabalho, dividiu-se a sessão em três pontos: revisão legislativa estadual sobre o tema; panorama da atuação internacional, onde são disponibilizadas as informações sobre os acordos de cooperação, conforme base da NRI/SECCRI de 2016, com atualizações do status das atividades fornecidas pelos entrevistados ao autor; e principais fatores que dificultaram a interação com órgãos internacionais e a execução de contratos.

## 5.1 Legislação Estadual de Minas Gerais

Apesar das pontuações relevantes a respeito da paradiplomacia e o direito nacional, é relevante para o trabalho a apresentação do ordenamento legal estadual, onde pode-se verificar a existência de especificidades locais.

Conforme a Constituição Estadual de Minas Gerais, em seu art. 90, é de competência privativa do Governador do Estado “celebrar convênio com entidade de direito público ou privado”. Após revisão jurídica sobre o que seria “entidade” e o que isso significaria para o direito público e privado, Barbosa (2008) defende que ao enunciar “entidades”, a Constituição mineira não limitou a atuação do Governador apenas a entidades nacionais, já que entidades no direito privado inclui associações, organizações e sociedades, sem limitação quanto à sua localização, bem como entidades no direito público são diferenciadas pelas de direito interno e *externo*, estas reguladas pelo direito internacional público. Assim, ao permitir a celebração de convênios com entidades, o constituinte mineiro não condicionou a realização de convênios, por parte do Governador, apenas a entidades nacionais, mas a todos os tipos de entidades, o que inclui as entidades internacionais.

Pesquisando-se a legislação infraconstitucional, não se encontrou nenhuma Lei ou Lei Complementar voltada especificamente para a área internacional, apenas menções pontuais voltadas à temática especificada pelo instrumento legal. Com relação a Decretos, além dos decretos de competência das Secretarias de Estado, foram localizados três Decretos com ementa voltada para a área internacional, e um voltado especificamente para um dos tipos de atos internacionais.

O Decreto 40.810 de 21 de dezembro de 1999 instituiu o Sistema Estadual de Promoção Comercial e de Cooperação Internacional. Segundo o Decreto, o Sistema Estadual tinha como finalidade apoiar e subsidiar a então Assessoria Especial para Assuntos Internacionais na formulação e implementação da Política de Relações Internacionais, a partir de quatro núcleos: Núcleo Operacional de Promoção Comercial, o Núcleo Operacional de Intercâmbio e Cooperação Científica e Tecnológica; o Núcleo de Intercâmbio e Cooperação Cultural; e Núcleo Operacional de Captação de Recursos Externos. Segundo Chyara Sales Pereira (2010), “Os principais programas desenvolvidos tinham por objetivo a qualificação de recursos humanos voltada à promoção comercial e cooperação internacional e o estágio supervisionado na área de relações internacionais” (p. 17). Não se tem notícia, nem pelo referencial teórico,

nem por busca *on-line*, de alguma atuação recente deste sistema, de forma que não foi possível concluir se é um Sistema que ainda existe ou não.

O Decreto 43.258 de 09 de abril de 2003 criou o Conselho Estadual de Comércio Exterior de Minas Gerais. Conforme o diploma legal, o Conselho tinha a finalidade de manifestar-se sobre propostas de medidas e políticas relativas ao comércio exterior de bens e serviços avaliando sua repercussão econômica, bem como servir de instrumento de diálogo e articulação junto ao setor produtivo, para que as políticas adotadas possam estimular a crescente participação empresarial nesse tipo de atividade, em especial das empresas de pequeno porte. Este conselho ainda se encontra em site oficial do Governo Estadual, com última atualização em 03 de junho de 2015, porém, não foi possível se inteirar sobre o atual status do mesmo.

O Decreto 44.075 de 20 de julho de 2005 dispõe sobre os procedimentos para a celebração de *atos complementares de cooperação técnica* recebida de organismos internacionais. Os atos complementares de cooperação técnica se embasam em acordos básicos firmados pelo Governo brasileiro e as Organizações Internacionais. De forma resumida, os acordos básicos determinam as diretrizes gerais para o desenvolvimento de futuras ações, tendo natureza de tratado internacional solene, o que fornecesse ao acordo força normativa de lei ordinária, permitindo a constituição de normas especiais a serem aplicadas aos desdobramentos do acordo básico – ou seja, os atos complementares –, de forma que necessita aprovação por parte do Congresso Nacional. Já os acordos complementares seriam a forma operacional dos acordos básicos, mediante a definição dos projetos específicos onde haverá de fato a cooperação (BRASIL, 2009). Conforme o Decreto mineiro mencionado, a participação do organismo internacional deverá se dar mediante prestação de assessoria técnica ou transferência de conhecimentos, com prévia autorização da Agência Brasileira de Cooperação, parte do Ministério das Relações Exteriores.

O Decreto 44.039 de 03 de junho de 2005 criou a Rede de Articulação Internacional (RAI) no Âmbito do Poder Executivo de Minas Gerais. De acordo com o Decreto, a Rede tinha a finalidade de prospectar e operar projetos de Cooperação Internacional para o desenvolvimento econômico do Estado de Minas Gerais, com participação de membros de todas as Secretarias de Estado. Estes membros, segundo o Decreto, deveriam atuar como operadores internacionais, se responsabilizando pela articulação entre o órgão representado e as entidades internacionais, assessorando as operações com a finalidade de viabilizar programas e projetos que disponham de apoio internacional. De acordo com Martins (2009), a RAI foi

criada para criar enlaces entre as secretarias interessadas em cooperação internacional, gerando aprendizado a partir dos contatos internacionais, e também buscando conectar as demandas internas e externas de Minas Gerais. Pereira (2010) complementa afirmando que a RAI era uma estrutura horizontal e descentralizada que tinha como interesse comum “a projeção internacional do Estado de Minas Gerais” (p. 23).

A RAI foi abordada por um dos entrevistados (número 03), que declarou o seguinte:

A Rede era muito ativa no governo anterior [Governo Anastasia, 2011-2014], e tinha uma articulação muito próxima, o contato era super constante, a Assessoria de Relações Internacionais, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e as outras áreas, todas as instâncias do governo trabalhavam realmente em conjunto [tendo como um dos principais benefícios a forma como] facilitava a comunicação. [...] ai, depois, essa rede ainda existe no papel, não sabia, mas ela perdeu bastante da articulação.

A partir deste breve apanhado legislativo, pode-se perceber a atenção que os Governos deram à estrutura das relações internacionais. O que pode se perceber desta atenção com relação à estrutura das relações internacionais, é que elas se tornaram algo mais dos próprios Governos, do que do Estado, sendo em geral descontinuados ou relegados ao esquecimento nas transições de governamentais, o que ocasiona a perda dos conhecimentos adquiridos, entre outras coisas. Sobre o decreto que dispõe sobre os procedimentos para atos complementares de cooperação técnica, verifica-se semelhança com o Decreto 5.151/04 do Governo Federal, que dispõe sobre o mesmo. Ainda, no banco de dados fornecido pela Secretaria de Casa Civil e Relações Institucionais para este trabalho, não foi identificada nenhuma ação no arcabouço dos atos complementares.

### ***5.1.1 Atribuição de Competências Institucionais na Administração Direta***

Desde 2011, as competências de caráter internacional cabiam à Assessoria de Relações Internacionais (ARI), parte da Secretaria-Geral da Governadoria, tendo, conforme o art. 18 do decreto 45.830, as seguintes atribuições:

A Assessoria de Relações Internacionais tem por finalidade prestar assessoramento ao Governador em assuntos de caráter internacional, de modo a contribuir para o diálogo, fomento, atração, captação e retenção de oportunidades de promoção, integração e cooperação entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual, organismos internacionais e outras unidades subnacionais, competindo-lhe:

I – elaborar estudos, análises, materiais de promoção, notas técnicas, por requisição do Governador ou do Secretário-Geral, com fundamento em questões de repercussão internacional de interesse do Governo estadual;

II – elaborar agendas de trabalho para Acordos de Cooperação do Estado de Minas Gerais vigentes, bem como monitorá-los;

III – orientar e assessorar a instrução de processos para a formalização de instrumentos de cooperação a serem celebrados pelo Estado de Minas Gerais;

IV – coordenar a recepção de missões oficiais estrangeiras, em visita ao Governo estadual, as visitas do Governador a organismos internacionais, governamentais ou não, e outras unidades subnacionais;

V – prospectar oportunidades para cooperação internacional do Estado de Minas Gerais;

VI – elaborar e desenvolver projetos voltados à promoção da cooperação internacional no Estado de Minas Gerais;

VII – fomentar e apoiar a integração e o relacionamento institucional entre representantes de órgãos e entes estaduais, nacionais ou internacionais na formatação e execução de ações de cooperação internacional;

VIII – promover a conjugação de atividades de formação humana e profissional a jovens que se destaquem em suas áreas de estudo ou de trabalho, a fim de contribuírem para o desenvolvimento do ambiente de negócios, comércio, inovação e cooperação internacionais; e

IX – apoiar a indução das ações de promoção à internacionalização dos municípios mineiros.

Em 2016, o Governo Estadual deslocou a competência da área internacional da Secretaria-Geral do Governadoria para a Secretaria de Estado de Governo, que conforme o decreto 47.047 de 16 de setembro de 2016, no seu art. 7º, teria as seguintes atribuições:

Assessoria de Relações Internacionais tem por competência prestar assessoramento ao Governo em assuntos de caráter internacional, em articulação com a Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, de modo a contribuir para o diálogo, fomento, atração, captação e retenção de oportunidades de promoção, integração e cooperação entre os órgãos e entidades da administração pública estadual e organismos internacionais, bem como na realização do receptivo de missões, autoridades e instituições estrangeiras, com as seguintes atribuições:

I – promover, estudos, análises e materiais de promoção, por requisição do Secretário de Governo, com fundamento em questões de repercussão internacional de interesse do Governo estadual;

II – elaborar agendas de trabalho e assessorar a formalização de instrumentos de cooperação a serem celebrados pelo Estado;

III – coordenar a recepção de missões oficiais estrangeiras, em visita ao Estado de Minas Gerais, as visitas do Governador a organismos internacionais, governamentais ou não, e outras unidades subnacionais, sob a orientação do Secretário de Estado de Governo.

Relevante se faz notar que, ao mudar da Secretaria-Geral do Governadoria para a Secretaria de Estado de Governo, a ARI perdeu algumas competências expressivas, como: (i) o apoio à indução da internacionalização dos municípios mineiros; (ii) a prospecção, elaboração,

desenvolvimento e fomento de ações de cooperação internacional; e (iii) a promoção da formação humana e profissional de jovens. Essa redução de competências sinaliza uma perda de relevância das atividades da Assessoria, e conseqüentemente, seu enfraquecimento, pois, conforme se percebe, do Decreto 45.830 de 2011 para o Decreto 47.047 de 2016, não houve uma mudança de competências, o que sinalizaria novas prioridades, mas a manutenção de atividades “passivas” – que exigem uma ação externa para serem realizadas –, e a retirada de atividades “ativas” – como atividades de prospecção, elaboração, desenvolvimento e fomento –, e outras atividades que de certa forma que poderiam ser vistas como políticas públicas – como o apoio a internacionalização de municípios e da formação de jovens.

Outra situação nos levou a crer que, além da minimização de suas competências, a ARI passa também por uma perda de prestígio e de posição dentro do atual governo. O governo atual começou em 2015, ano em que a ARI era parte da Secretaria-Geral do Governadoria, por herança do governo anterior. Aos nove meses de 2016, o Governador transfere então, por meio de decreto de competência, a ARI para a Secretaria de Governo. Apenas oito meses depois, em Maio de 2017, a ARI novamente se muda, da Secretaria de Governo para a Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais, em virtude da Resolução SECCRI/SEGOV nº 15 de 25 de maio de 2017, na qual todas as competências de assuntos de caráter internacional foram transferidas do primeiro para a última, desaparecendo a nomenclatura ARI, sendo a competência englobada dentro do Núcleo de Suporte a Projetos Institucionais e Assuntos Internacionais.

Ou seja, em quase quatro anos de Governo, a área já passou por três órgãos diferentes, e o mais espantoso, apenas oito meses após ser designada pelo atual Governador a um órgão, a área foi deslocada para outro órgão. Visualiza-se, destas mudanças frequentes, uma desimportância da área e do órgão, seja pela falta de compreensão de qual o seu papel no Governo, seja por não ser considerada estratégica e relevante, ou por ambas as questões, situação abordada pelo Entrevistado 03,

[A Rede de Articulação Internacional no atual governo] perdeu bastante da articulação, inclusive porque a área de Relações Internacionais foi transferida, transitou né, estava no começo do governo em um lugar, ai mudou para outro, ai mudou de novo, e agora está na Casa Civil [...] no governo anterior [Governo Anastasia, 2011-2014], as parcerias internacionais eram quase que um objetivo estratégico do governo, então ter esse contato próximo entre a Assessoria de Relações Internacionais e os órgãos era uma coisa meio prioritária, não era exatamente prioritária no sentido de projetos, acompanhamento e etc., mas era tratado em um nível estratégico [...].

## 5.2 Panorama da Atuação Internacional

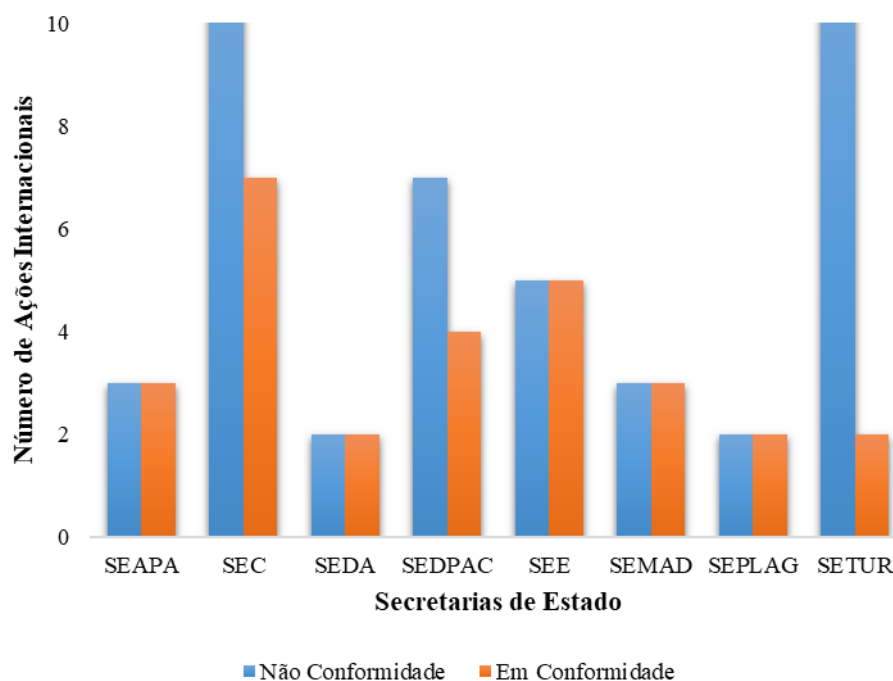
A partir da base de dados de Ações Internacionais do NRI/SECCRI, foi realizada a atualização das informações de implementação (status), com base em informações dos entrevistados, e foi realizada a classificação das ações a partir das diretrizes informadas na metodologia. O quadro completo pode ser encontrado no Apêndice B.

### 5.2.1 Resultado das Ações Internacionais de Minas Gerais

Com a base de dados devidamente atualizada, foi realizada a compilação e representação dos dados por meio de gráficos. A escolha pela apresentação por meio de gráficos busca melhor expor as informações. A partir disto, melhora-se a compreensão da atividade internacional de Minas Gerais por meio dos dados disponíveis.

No Gráfico 1, introduz-se o número total de ações internacionais em conformidade e sem conformidade, por Secretaria de Estado de Minas Gerais em 2016. Não conformidade foi a classificação empregada nas ações internacionais que não convergiam com as tipologias adotadas pelo trabalho.

**GRÁFICO 1 – Número total de ações internacionais em não conformidade\* e em conformidade\*\*, por Secretaria de Estado de Minas Gerais em 2016.**



**Fonte: Elaborado pelo autor.**

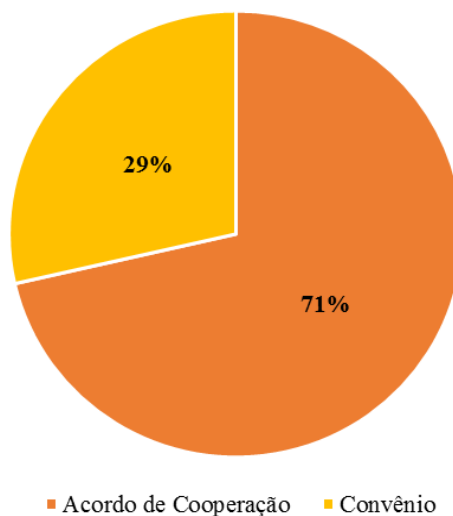
**Notas:** \*Ações internacionais com não conformidades se referem a ações internacionais presentes na base de dados utilizada mas incongruentes com os objetivos do trabalho. \*\*Ações em conformidade envolvem convênios e acordos de cooperação, conforme tipologia explicitada no item 2.2.1.

Apresenta-se no Gráfico 1 duas barras: a azul, de não conformidade, apresenta o número total de ações internacionais reportadas pelas Secretarias de Estado; e na laranja, em conformidade, as ações internacionais das Secretarias de Estado que tem relação com os objetivos deste trabalho.

Dentro do termo não conformidade, encontram-se ações internacionais genéricas que não encontram relação com as tipologias utilizadas na monografia, como participação em seminários e feiras de turismo. Apesar do mérito destas ações, elas não se encaixam dentro do conceito de atuação da paradiplomacia, por se proporem a atingir objetivos difusos, de maior dificuldade de mensuração de resultados – como a promoção da imagem do Estado –, ao invés de ações específicas e direcionadas. Ainda assim, estas atividades não podem ser depreciadas, pois encontram total sintonia com os objetivos das Secretarias onde foram encontradas, no caso as Secretarias de Turismo, Cultura e Direitos Humanos. A respeito das ações internacionais, os entrevistados destas Secretarias mencionaram a importância das ações internacionais para gerar oportunidades, trocar conhecimentos, e até como parte essencial do serviço da Secretaria, como para ampliar o turismo no Estado e para a própria formulação das políticas públicas de Direitos Humanos, tema bastante vinculado ao normativo internacional.

No Gráfico 2, apresenta-se a distribuição percentual das ações internacionais do Estado, por tipo de instrumento internacional.

**GRÁFICO 2 – Percentual de ações internacionais segundo tipo de instrumento internacional, em Minas Gerais, em 2016, em relação ao total de ações internacionais informadas, excluídas as ações internacionais em não conformidade\*.**



**Fonte: Elaborado pelo autor**

**Nota:** \*Ações internacionais de não conformidade se referem a ações internacionais presentes na base de dados utilizada mas incongruentes com os objetivos do trabalho.

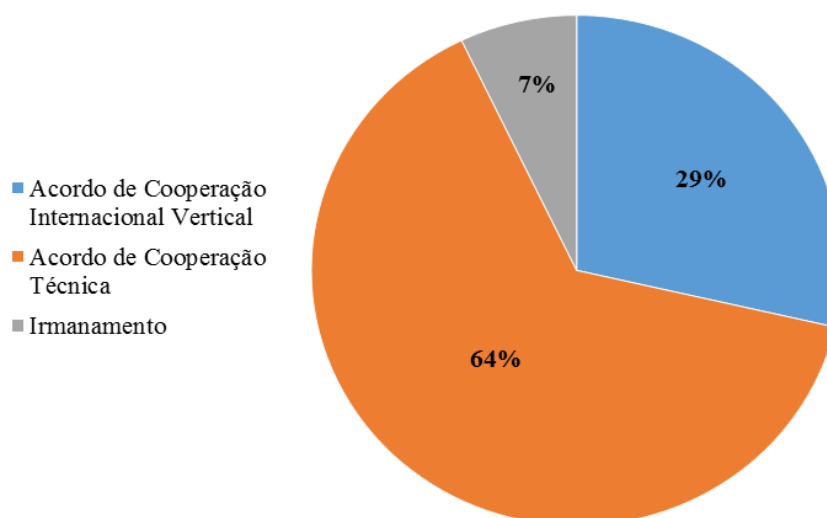
No Gráfico 2, dividem-se as ações internacionais analisadas a partir da tipologia do instrumento internacional utilizada, conforme estabelecido em 2.2.1, já sem as atividades que não serão analisadas. Dentro de convênio, se encontram os acordos que envolvem o recebimento ou o repasse de recursos financeiros, com trâmites e regras diferenciadas, devido a utilização de recursos. Diante da situação de severa crise financeira que se encontra o Estado, esperava-se um volume maior de convênios com órgãos internacionais, para diminuir o déficit fiscal do Estado e manter a prestação dos serviços públicos das Secretarias. Com respeito a isso, o Entrevistado 03 levantou duas questões importantes. Primeiro, as prioridades dos parceiros internacionais, como relata abaixo:

A área tenta acompanhar, é importante conhecer as prioridades dos parceiros internacionais, então periodicamente a gente entra em todos os sites conhecidos de órgãos que oferecem financiamento, [e] ultimamente não tem nada. Tem muita coisa pra África, alguma coisa pros países asiáticos mais pobres, mas pro Brasil, pra América Latina em geral... Bolívia, só. Tá bem pouco [...]

Além deste aspecto, ele menciona a necessidade de ter crédito internacional. O Entrevistado 05 complementa nesse sentido mencionando que muitos projetos requerem contrapartidas, coisa que o Estado não está em condições de oferecer.

A preponderância de Acordos de Cooperação é relevante, e é analisada com mais atenção após a apresentação do Gráfico 03.

**GRÁFICO 3 – Percentual de ações internacionais segundo tipo acordo de cooperação internacional, em Minas Gerais, em 2016, em relação ao total de ações internacionais informadas, excluídas as ações internacionais em não conformidade\*.**



**Fonte: Elaborado pelo autor.**

**Nota:** \*Ações internacionais de não conformidade se referem a ações internacionais presentes na base de dados utilizada mas incongruentes com os objetivos do trabalho.

O que eram os Acordos de Cooperação pela tipologia do Instrumento, ao se adentrar na tipologia de Acordo de Cooperação Internacional se divide em duas vertentes: o irmanamento e o acordo de cooperação. A ação realizada por irmanamento é uma promoção turística cruzada, que pelo seu objetivo difuso é difícil de mensurar seus resultados, mas é um esforço valoroso para a manutenção do relacionamento entre o Estado de Minas Gerais e o Estado contraparte. Já os acordos de cooperação técnica, conforme Fonseca (2013) menciona, “são a vanguarda da internacionalização” (p. 207).

Além de ser mais especializado em seu objetivo, o grande trunfo destas ações é a troca de conhecimento e de experiências (ENTREVISTADOS 01, 03, 04 e 08, 2018). Os entrevistados relatam que os acordos de cooperação técnica permitem, além da troca de informações e conhecimento em si, a melhoria da formação dos profissionais envolvidos e possibilidade de suporte no desenvolvimento das tarefas realizadas dentro do acordo. Sobre a troca de conhecimentos e informações, o Entrevistado 03 dá relato muito proveitoso:

A grande diferença é que estas organizações internacionais conseguem entregar conhecimento e tecnologia, expertise, nos ensinar, não necessariamente nos ensinar, mas nos colocar em contato com alguma coisa que nacionalmente da mesma forma a gente não conseguiria, mesmo que seja só possibilitar uma parceria, que de outra forma nós não teríamos esta possibilidade... Enfim, tem muito mais a ver com conhecimento, troca de experiências [...]. (Entrevistado 03, 2018)

Por fim, o Acordo de Cooperação Internacional Vertical, se refere às mesmas ações que foram classificadas anteriormente de Convênios, pois por conceito tem o conteúdo financeiro como parte central.

### **5.3 Principais fatores que dificultaram a interação com órgãos internacionais e os acordos de cooperação**

Com base nas entrevistas e nos objetivos do trabalho, se sintetizou as informações disponibilizadas dentro de seis grandes eixos, como segue abaixo.

#### **5.3.1 Visão estratégica**

Em visão estratégica, se apresentam as visões dos gestores com relação às atividades internacionais. O primeiro item a ser abordado é a importância que o alto escalão atribui para a esta atividade.

Apesar de, como é abordado oportunamente, a parceria internacional atribuir um “selo” distintivo aos seus projetos e produtos, descobriu-se que o apoio e interesse dado pela alta

administração é um dos fatores preponderantes para o sucesso ou fracasso da realização de acordos. O suporte da alta administração pode se demonstrar em aspectos grandes como o interesse em ter um projeto, até questões mais simples como fazer a tramitação de um ofício para um órgão fora da Secretaria. O interesse da alta administração fornece o suporte necessário para a área técnica elencar a atuação internacional em suas prioridades e conseguir traçar um planejamento de longo prazo, extremamente necessário em uma área que é tão dependente do histórico e do relacionamento das partes. Conforme abordaram os entrevistados, a falta de apoio tanto dentro das Secretarias como do Governo é um fator prejudicial para a articulação internacional feita por eles. Fonseca (2013) fornece um quadro bem didático com um passo-a-passo das etapas de negociação de um Acordo de Cooperação:

**Quadro 2 – Etapas de negociação de um Acordo de Cooperação**

<b>Etapas</b>	<b>Ações</b>
<b>1º passo</b>	Pesquisa e avaliação sobre o parceiro e o(s) tema(s) de cooperação
<b>2º passo</b>	Contato telefônico com o parceiro
<b>3º passo</b>	Contato eletrônico com o parceiro ratificando os termos do contato telefônico
<b>4º passo</b>	Envio de proposta de celebração de Memorando de Entendimento em áreas específicas e comuns com o parceiro.
<b>5º passo</b>	Após o recebimento de resposta positiva, envio de uma proposta sobre a data e local para realização de reuniões precursoras e visitas técnicas sobre os temas do acordo
<b>6º passo</b>	Envio de Carta-convite para a realização do encontro
<b>7º passo</b>	Em sendo aceita a carta e confirmada a viagem, iniciam-se os preparativos para o encontro. Organização da viagem: o órgão internacional deve prestar todo o apoio logístico, burocrático e institucional à realização desta viagem.
<b>8º passo</b>	Receptivo internacional, audiências, Programação, eventos, visitas técnicas, Protocolo: Assinatura do Memorando de Entendimento
<b>9º passo</b>	Atuação política e técnica para a realização das proposições do MoU
<b>10º passo</b>	Reuniões periódicas via teleconferência para acertos de detalhes sobre a implantação de programas conjuntos
<b>11º passo</b>	Realização de atividades comuns, in loco
<b>12º passo</b>	Análise das atividades conjuntas realizadas, significando que o MoU obteve êxito
<b>13º passo</b>	De 1 a 2 anos depois, estabelecer novo contato para a celebração de um Acordo de Cooperação Técnica

Fonte: Fonseca (2013, p. 196)

Conforme a autora aborda, pode-se demorar até um ano para chegar até o 13º passo, que envolve a celebração do Acordo de Cooperação em si. Isso demonstra que a área internacional é uma área preponderantemente de longo prazo, onde as atividades realizadas hoje podem só trazer frutos daqui a três anos, um tempo demasiadamente longo em termos de mandato de governo, o que frustra em grande parte o uso da área como ferramenta de benefícios imediatos. Nesse sentido, os gestores defendem a necessidade que o setor é um principalmente um setor de parcerias, e as administrações que não prezam pelos parceiros porque não estão disponíveis benefícios de curto prazo, podem jogar por terra anos de construção de relacionamento e confiança.

[...] *[A] área internacional, mais do que outras áreas, ela é uma área de parcerias. Para que parcerias se estabeleçam, elas precisam de estabilidade, porque você precisa confiar no parceiro. E todo arranjo institucional que não preza por essa reputação, que não prezam por essa construção de relacionamento e confiança, vai ser prejudicada, como tem sido prejudicada. A gente já vê a dificuldade com parcerias. Conheço uns três ou quatro exemplos de o Estado se comprometer, ter agenda marcada no exterior, e aí, chega na hora de viajar, barra na COF [Câmara de Orçamento e Finanças], ou barra no sei lá aonde, barra a viagem, barra a visita, barra, e aí fica lá a parceria internacional com a agenda pronta, com reunião marcada, o parceiro internacional se mobiliza, e o Estado não vai. Isso não aconteceu uma, não aconteceu duas, não aconteceu três vezes. Em termos de reputação, isso é horrível, porque como é que o parceiro internacional vai dar dinheiro, mesmo que não dê dinheiro, dê outra coisa, contribui com conhecimento ou outro tipo de cooperação, porque você vai dar qualquer coisa pra alguém que você não pode confiar que vai minimamente aparecer na reunião que marcou? Esse caso que eu estou fazendo referência, as pessoas ficaram sabendo que não iam com menos de uma semana de antecedência. Quer dizer, [...] essa falta de pensar o internacional estrategicamente é péssima, porque para construir uma reputação demora anos, pra destruir, minutos. Então, quem trabalha na área internacional tem que ter especial atenção nisso, e esse Governo não tem esse cuidado. Só o fato de a área internacional ter mudado de Secretaria tantas vezes... como é que segue isso? Não segue. Troca a equipe inteira, troca a cabeça, isso acaba com a reputação. Só ficaram com a gente bem próximos, as agências de cooperação que já tinham um histórico bem maior, que entendem essas coisas melhor. (ENTREVISTADO 03, 2018, grifo nosso).*

Conforme pode se perceber pela fala do entrevistado, é preciso um investimento – não necessariamente financeiro – por parte do Estado para que os Acordos de Cooperação possam acontecer. A ausência de chancela do Estado, por meio da Câmara de Orçamento e Finanças, para a aproximação entre a Secretaria e o parceiro internacional, aborta as possibilidades de negociação. A falta da capacidade de minimamente comparecer, de comprar as passagens para que seus representantes estejam presentes, sinaliza ao parceiro internacional que a aproximação não é uma prioridade para o Estado.

A atuação internacional e a construção dos relacionamentos são prejudicadas pelos problemas de continuidade dos Governos, situação que concorda com Barros (2009), que afirma

que a falta de continuidade das administrações pode desconsiderar os avanços conseguidos pelas administrações anteriores, e gerar retrocessos na área de cooperação internacional onde se perde não apenas o conhecimento construído e adquirido, como o reconhecimento da temática. As dificuldades decorrentes da falta de continuidade dos governos têm grande conexão com os fatores de gestão de informação e conhecimento, onde os novos gestores irão se deparar com grandes problemas como falta de padronização de dados e ausência de informações e dados obtidos pela experiência e a relação dos pares que geriam a área anteriormente. Ainda assim, “há muita descontinuidade das políticas relacionadas à cooperação internacional” (ENTREVISTADO 07, 2018), que pode advir da “dificuldade dos gestores superiores perceberem o papel estratégico e de médio/longo prazo da cooperação internacional” (idem).

Essa dificuldade de percepção dos gestores superiores, e as limitações hierárquicas dos gestores da temática podem causar sérios danos à imagem e o prestígio do Estado. Ainda que se realize o Acordo de Cooperação, as limitações estruturais, normativas e processuais, fatores que serão endereçados no próximo item podem fazer com que compromissos estabelecidos possam não ser cumpridos, gerando grandes constrangimentos para o Estado e os gestores executores. Estas situações podem ser verificadas nos relatos abaixo:

Mas eu achei mais grave [do que ter perdido o projeto, foi] ter perdido a parceria, porque é até uma opinião do técnico [...] que conduziu o projeto, que falou que, em uma linguagem mais chula, mas é como se a gente tivesse “queimado o filme” com eles, porque pra eles ficou nítido que foi uma questão de falta de interesse da alta gestão. (ENTREVISTADO 04, 2018)

Sobre a experiência com a [organização internacional (OI)], foram feitos apontamentos sobre o cancelamento da ida à Europa, [...] A viagem era fundamental para possibilitar o alinhamento das expectativas tanto da [Secretaria (SE)] quanto da OI sobre uma parceria. A impossibilidade da viagem além de gerar um desgaste com a instituição levou a interrupção desse alinhamento. Alguns pontos tratados foram as definições pré-viagem, as diferenças culturais entre os países, a ausência de escritório da OI em Belo Horizonte. Durante o momento de organização da viagem, se a SE tivesse sinalizado a impossibilidade de custear as passagens e diárias, talvez fosse possível viabilizá-las por outros meios. [...] Outro fator para o insucesso foi a demora no trâmite interno e no encaminhamento para a SEPLAG. Foram mais de duas semanas entre a chegada do memorando do [órgão] no Gabinete e seu encaminhamento para a SPGF, setor responsável por pleitear os recursos junto à COF [Câmara de Orçamento e Finanças].

Além disso, os membros mencionaram a ausência de uma real sensibilização do Gabinete sobre a importância da viagem, [...] Por fim, foi consenso entre os membros que os impactos negativos da ausência da SE na agenda extrapolaram o campo institucional, prejudicando inclusive o representante da OI que mantinha o diálogo com a SE.

Foi destacado também que se tratava da primeira experiência da OI com uma instituição governamental e que essa frustração tornava ainda mais delicado o encaminhamento posterior. Apesar da ligação do [Secretário de Estado], justificando a ausência da SE, ficou uma situação desconfortável e de quebra de confiança. (Ata de reunião de Grupo Técnico de uma Secretaria de Estado de Minas Gerais voltado para a atuação internacional, 2017).

Assim, conforme apresenta o documento, a grande problemática que se impôs não foi a falta de recursos, mas a ausência de clareza sobre o interesse e a priorização dada pela alta administração do órgão à atividade de relações internacionais desempenhada pelos técnicos.

Mesmo que possa aparentar ser um problema menor, estes problemas de visão estratégica e apoio da alta administração podem ainda evoluir para uma situação de perdas financeiras para o Estado. Durante as entrevistas se apurou a existência de um Convênio entre uma Secretaria de Estado e uma Organização Internacional datado de 2013, com fim planejado para 2014, onde o estado receberia determinada quantia em dólares estadunidenses para a realização de um projeto. O projeto não foi realizado no tempo determinado no contrato, onde então a Organização Internacional solicitou o reembolso da quantia subvencionada ao Estado. Como à época do contrato, o dólar estadunidense tinha uma cotação próxima de R\$ 2,30 por dólar, e no ano da cobrança pela Organização Internacional ele já custava bem mais do que isto (mais de R\$ 3,20), o gestor da área trabalhou para o aditamento do contrato, concedido pela Organização Internacional, até o ano de 2018. Todavia, por não contar com o apoio da direção superior, o projeto teve um andamento interno moroso que pode ter comprometido sua execução, de forma que o Tesouro Estadual terá de arcar com a diferença de valores devido à flutuação cambial do dólar caso a não execução do projeto dentro do período acordado se confirme, o que não foi possível confirmar até a publicação desta monografia.

Ainda, o componente político dentro da visão estratégica é fortemente afetado pela atuação superior, e pode afetar a atuação dos gestores ao terem que explicar, com intuito de exemplificar a situação, como o Governo Estadual leva um discurso para o Fórum Mundial da Água de defesa da água como direito humano, ao mesmo tempo que coloca em curso um edital em busca de um parceiro privado para explorar a água mineral em várias localidades mineiras de modo que privatiza o manuseio desses mananciais de águas.

### ***5.3.2 Gestão da informação e do conhecimento***

É difícil, é muito difícil porque são poucas pessoas envolvidas, a rotatividade é alta, tem um aspecto político muito forte, que quando eu entrei no estado eu, ingenuidade mesmo, eu não percebia, eu achava que [o trabalho na área internacional]

era muito mais técnico do que efetivamente é, não é, é muito político, as relações internacionais são muito políticas. É técnica, é técnica, mas ela tem um aspecto estratégico que [...] costuma confundir. Porque a gente estuda a estratégia como parte da técnica, mas ela não é, ela é parte da política, esta em outro quadro, então, é muito difícil pra quem está olhando de fora e pra quem chega na área entender o que está acontecendo, porque as coisas pararam, porque as coisas andaram, como que andou. Em termos de gestão do conhecimento, é bem desafiador, é bem desafiador (ENTREVISTADO 03, 2018).

A área internacional tem sérias dificuldades na gestão da informação e do conhecimento. Conforme ilustrado pelo trecho acima, e pelas outras entrevistas, a área é pouco documentada, porque grande parte da atuação do gestor se dá em um âmbito informal de relacionamento entre o com a contraparte do órgão internacional, e traz com isso aspectos pouco impessoais como as suas impressões sobre o interlocutor e as possibilidades de parceria, de forma que o conhecimento e a informação gerada fica muito concentrada, de forma que a peculiaridade dos registros dificulta a transmissão do conhecimento.

Desde que a [Secretaria] foi criada até agora, já teve mudanças bem significativas nas chefias, nas equipes. [...] tem outros setores que já tiveram três chefes, setores que já trocaram mais de uma vez, [...] fora o que a gente faz aqui, eu não vejo nas áreas uma tentativa de fazer uma coisa parecida, porque eu [órgão] vou captar o geral, o que a área gerou como produto, agora o gestor tem um tanto de especificidades pra passar sobre cada coisa que ele desenvolve, por exemplo: como que ele organizou os registros dele; isso é muito importante de se explicar pra quem tá chegando. Sério, tem gente que sai, deixa umas planilhas sem pé nem cabeça, e aí o outro chega e fica assim “meu Deus, como que eu vou decifrar isso”. Aí ele vai no chefe dele, o chefe da pessoa que estava antes, aí o chefe não sabe explicar como estava organizado, aí ele vai em outros setores, aí os outros setores falam “ah, mas isso é do seu setor, não tem nada a ver comigo” [...] [e] por mais que esteja aqui registrado no documento, o outro servidor vai ler isso aqui e não vai ter a vivência que eu tive, ele não vai entender exatamente o que que deu errado, porque que deu errado. (08)

Ainda que o conhecimento gerado tenha suas peculiaridades, é necessária pelo menos uma sistematização do que acontece com o parceiro em dossiês, como menciona o Entrevistado 07, para que não ocorram situações como esta:

[...] o que tenho percebido é que quando nós começamos a fazer levantamentos do que existe hoje, de onde nós estamos hoje na relação com os parceiros, nós vamos percebendo – e os parceiros nos informam, o que é inclusive um pouco vergonhoso, ouvir de um parceiro a história da relação com Minas Gerais [...] que algo que a gente está tentando fazer hoje na verdade já foi tentada antes, e as vezes já foi feito antes e simplesmente parou, e hoje precisa ser recuperado.

Por fim, durante as entrevistas se percebeu uma falha grave de informação quando um dos entrevistados não sabia que estava na relação de pontos focais do NRI/SECCRI, de forma que se faz necessária maior comunicação interna a respeito do que o governo pretende com as

relações internacionais, quais as diretrizes governamentais e quais são as atividades que o NRI/SECCRI pode realizar com as Secretarias. Seria importante que o NRI/SECCRI tivesse um repositório dos acordos realizados por todas as Secretarias, com informações pertinentes ao andamento de cada um deles, de forma que possam compor o dossiê para acompanhamento das atividades com os parceiros, como mencionado anteriormente. Se recomendaria um ambiente virtual onde as Secretarias possam compartilhar oportunidades internacionais em aberto, de forma que possam gerar sinergia com as outras Secretarias interessadas, bem como o próprio NRI/SECCRI poderia informar sobre a visita de representantes estrangeiros, para colher demandas e oportunidades. Ainda, seria recomendável a realização de eventos para compartilhamento de informações e experiências, bem sucedidas ou não, entre os gestores envolvidos na área, de forma a ampliar as capacidades dos gestores, bem como melhorar o *networking* entre eles, algo que é fundamental em suas atuações.

### 5.3.3 *Aspectos exógenos ao contexto*

Além dos fatores internos ao contexto organizacional, que podem ser objeto de ação por parte do próprio Estado ou dos próprios gestores, existem fatores que dificultam o trabalho dos gestores e estão além da sua esfera de atuação, como é o caso de fatores que são externos à organização e da situação financeira do Estado.

Os fatores externos à organização incluem, por exemplo, a economia nacional, que influencia as condições econômicas, a disponibilidade monetária, as taxa de juros e etc.; a política nacional, que influencia o clima de estabilidade necessário para o estabelecimento das parcerias internacionais e as oportunidades que poderão ser acessadas; e o cenário internacional, de determina a disponibilidade financeira e de acordo, bem como o direcionamento temático das oportunidades.

A situação financeira do Estado compromete a sua capacidade de realizar contrapartidas, limitando o tipo de atividade em que se conseguem acordos, e também impõe restrições sobre a autonomia e as atividades que os gestores podem realizar afim de alcançar um acordo de cooperação, como a realização de viagens ao exterior para encontro com pares da organização internacional que se pretende o acordo, por exemplo, comprometendo assim sua capacidade de articulação com novas instituições. Outras restrições decorrentes disto, como o parcelamento de salários, por exemplo, têm impactos significativos no clima organizacional, na qualidade de vida e nas relações interpessoais dos gestores, o que pode levar a problemas no desempenho

profissional. Com isso, conclui-se que esta situação encaixa-se com a mencionada por Barros (2009), como um momento em que “As carências domésticas são tão profundas que o processo de internacionalização tende a ser deixado para o segundo plano” (p. 58).

#### 5.3.4 *Atuação do NRI/SECCRI*

A atuação do NRI/SECCRI foi objeto de comentários por parte dos entrevistados. Em geral, as opiniões convergem para a falta de atuação do NRI/SECCRI como agente mobilizador de articulações entre os órgãos, como explica o Entrevistado 07:

Esse ponto central de articulação no governo é importante pra que ele possa aproximar a comunicação entre essas unidades das Secretarias, pra que possa trazer coerência pra essas falas, pra que possa sistematizar agendas, pra ganhar sinergia. Porque quando vêm a Minas Gerais, pra visitar uma Secretaria, discutir um projeto especificamente, um representante de uma organização internacional, ou um representante diplomático de algum país, poderia ser construída uma agenda que é casada com a agenda principal, pra favorecer outras articulações paralelas, de outras secretarias, de outros órgãos, pra assim potencializar aquela visita internacional, que é o que acontece, por exemplo, no Governo Federal, e é o que é comum de ser feito na diplomacia. Isso não acontece no governo de Minas, porque a unidade central do governo não consegue fazer essa articulação e essa sistematização, o que é algo muito difícil de fazer, não é uma tarefa fácil, depende da colaboração das outras secretarias. Mas eu entendo que isso é uma tarefa, construir essa rede de colaboração, é uma tarefa de RI central do governo.

A respeito desta rede de colaboração mencionada pelo Entrevistado 07, imagina-se que a solução nesse sentido seria a Rede de Articulação Internacional, um instrumento que já existia, e era bem articulada, mas se perdeu na continuidade de governo, o que gerou um ônus de capacidades para o núcleo central, deixando gestores como o Entrevistado 08, com a impressão acurada de que o órgão não teria “pernas suficientes pra lidar com cada órgão”.

Dentro dos comentários feitos a respeito da atuação do Núcleo, um dos mais interessantes foi feito pelo Entrevistado 04 a respeito de uma ocasião em que procuraram o apoio do NRI/SECCRI, como segue:

Aconteceu isso que eu te falei: a alta direção da [Instituição (INS0)] não patrocinou esse projeto, a [Organização Internacional (OI)] recuou, e aí como a [Assessoria] ainda acompanhava esse projeto, a gente acionou o NRI/SECCRI pra falar assim: “nos ajude, pra que essa parceria não morra”. Então, eles até tiveram certo envolvimento, tinha um processo de contratação que eles opinaram pelo processo, e tal, mas não houve também, por exemplo, uma determinação do NRI/SECCRI, que na época era da SEGOV [Secretaria de Estado de Governo], não houve uma determinação de, por exemplo, falar pra INS assim: “é interesse do Estado que essa parceria internacional continue, então esse projeto deve ser um projeto prioritário”. Eles ficaram muito mais ali, nos bastidores, tentando fazer uma interlocução, mas, no fim das contas foi, a alta direção da INS não deu muita atenção ao projeto e a parceria morreu. Então eu não vi a atuação do NRI/SECCRI como uma coisa governamental, de que era interessante

manter a parceria, foi mais na parte executiva, se precisasse de traduzir, autenticar documentos, coisas nesse sentido.

A partir destes comentários, o entrevistador indaga se o NRI/SECCRI, ao não realizar a determinação esperada, não o faria por falta de autoridade para tal, o Entrevistado 04 respondeu o seguinte:

Ah, mas eu acho o seguinte, o NRI/SECCRI, na época estava na SEGOV, mas já foi da Governadoria e agora está na Casa Civil, que pra mim eu vejo que são três órgãos que ditam as diretrizes centrais de governo. Eu acho que se tivesse um envolvimento do à época secretário de Governo, talvez até fazer uma reunião com a presidência da INS, entender e falar: “pra nós é interessante que essa parceria continue, faça acontecer”, eu acho que talvez tivesse andado. Mas assim, se for uma função executiva, aí, enfim, eles realmente não teriam esse poder. Por isso que eu te falo que eu nem vejo muito a atuação deles, eu não sei qual é a competência deles, se de fato eles tem que ditar, fazer acontecer, ou se eles ficam nessa parte mais executiva, dos pormenores né. Mas eu sei que na época a gente tentou o nosso socorro com eles, era em uma tentativa de alguém determinar pra FEAM que tinha que acontecer, mas isso não ocorreu. (04)

Compreende-se a frustração do Entrevistado 04 com a atuação do Núcleo a partir do seu entendimento de, pelo Núcleo estar dentro dos órgãos de diretrizes centrais do governo, e ser o principal órgão estadual para a tarefa internacional, ele então dever ter uma capacidade de *enforcement* de diretrizes e escolhas, ou pelo menos de constrangimento dos órgãos em matérias internacionais.

A resposta para a o porquê do NRI/SECCRI não ter a autoridade necessária para isso é atribuída pelo Entrevistado 07 ao fato dele não ser chefiado por uma figura política, que consiga articular diretamente com o Governador e em posição de igualdade com os Secretários e Presidentes de órgãos, de modo a criar uma narrativa coerente das diretrizes internacionais e prioridades, com uma atuação mais propositiva ao invés de reativa, e este tipo de atuação necessita da autoridade de alguém com investidura política, argumenta.

Concluindo, verificou-se a partir da visão dos entrevistados que eles não veem o NRI/SECCRI como um órgão propositor de atividades e conexões na área de Relações Internacionais, mas um apoio para questões executivas, como formalização de documentos e traduções, limitações que seriam dadas pela ausência de um ator político relevante e respeitado que pudesse fazer escolhas proativas no contexto institucional.

### 5.3.5 Aspectos estruturais, normativos e processuais

Como mencionado anteriormente, existe um “déficit normativo” no âmbito nacional a respeito da atuação internacional dos Estados e Municípios, e considera-se que na legislação de Minas Gerais a mesma também existe. Ainda que exista um decreto de competências para uma unidade central de Relações Internacionais, só existe uma norma via decreto sobre procedimentos com projetos internacionais. Internamente, o déficit normativo é ainda mais grave.

O órgão central de Relações Internacionais não tem competência para estabelecer normativas internas sobre o tema, não tem competência para estabelecer diretrizes de atuação e só tem a competência de auxiliar na formalização dos instrumentos internacionais, sem atuar numa área essencial que é a elaboração e disponibilização de manuais de procedimentos para orientar as áreas financeiras e jurídicas do Estado quando necessitam.

Sem uma preparação para atuar com este tipo de contrato e acordo, e sem orientações quanto aos procedimentos, os funcionários das áreas jurídicas e financeiras têm muitas dificuldades a respeito do que deve ser feito, como relata o Entrevistado 03, ao ser perguntado do principal fator dificultador de acordos de cooperação:

Burocracia. São muitas etapas, [...] o Estado não está acostumado a trabalhar com parceria internacional, [...] o Estado está acostumado a fazer parceria com convênio, e aí tem todo um tipo de fluxo determinado. Outros tipos de parceria o Estado não sabe fazer, ou pelo menos não é tão fácil, proficiente para fazer. Com o parceiro internacional aí tem os requisitos do parceiro internacional, que são frequentemente diferentes dos nossos, tem uma série de dificuldades. Uma dificuldade muito específica é na área de licitação. Tem uma seção na [Lei Federal] 8666 [de 21 de junho de 1993] para fazer compras se você usa dinheiro de financiador internacional, em que você segue as regras do financiador internacional, mais ou menos isso. Só que os nossos órgãos de compras, nossa área meio, não está acostumada a fazer isso, e vai resistir, como de fato resiste. Nessa pesquisa que eu fiz, ouvi relatos das pessoas dizendo que uma das maiores dificuldades era cumprir as etapas de compras, e todas as etapas pactuadas, porque a área meio não conseguia dar conta, não queria fazer, se recusava a fazer, e tinha que pedir um parecer do jurídico dizendo que podia, então era travado, e aí me foi relatado que às vezes demorava 4-5 meses porque travava no jurídico, travava na área meio [...].

Nesse sentido também são relatadas dificuldades quando as questões jurídicas e burocráticas são diferentes ou se chocam, e a própria Secretaria precisa encontrar uma saída, (ENTREVISTADO 01. 2018), bem com a dificuldade de explicar o funcionamento da organização burocrática estadual, como comenta o Entrevistado 08:

As pessoas tem muita dificuldade em entender como as coisas funcionam aqui dentro. Por exemplo: porque que vocês não conseguiram recurso pra custear uma passagem

aérea? Sabe, se a gente bancasse todo o resto o Estado de Minas Gerais não ia [aparecer] porque não conseguiu liberação pra uma passagem aérea. E no caso da passagem aérea, não é só porque a gente está num cenário fiscal ruim, é porque tem várias amarrações pra liberar essa bendita dessa passagem aérea, tem muita dificuldade de entendimento.

Visando driblar estas dificuldades internas, alguns gestores buscam alternativas para que a gestão dos recursos e compromissos não seja feita diretamente pela Secretaria, como comenta o Entrevistado 07:

[...] eu percebo que a Secretaria hoje está preparada pra desenvolver acordos com o Governo Federal, Municípios, Organizações da Sociedade Civil, mas não está preparada pra conduzir acordos com parceiros internacionais. Por não estar preparada do ponto de vista técnico, de finanças, pra fazer isso, a estratégia que a Assessoria tem adotado é de disputar editais em que o recurso não passa pela Secretaria, não passa pelo setor público, ele vai direto para alguma entidade executora, geralmente da sociedade civil, alguma pessoa jurídica de direito privado, e aí por isso o parceiro internacional que injetar recurso ou que celebrar um contrato de cooperação que envolva recursos já vai fazer isso diretamente [na entidade executora] com nosso apoio, com nossa anuência, com a nossa articulação, mas sem que o recurso passe por aqui, e essa tem sido a solução pra desvencilhar desse caso. Numa conversa que eu tive ano passado com um gestor de alto nível [de uma organização internacional], ele manifestou a mesma dificuldade. Ele disse que a [organização internacional] tem enfrentado tantas dificuldades jurídicas nas relações subnacionais, que eles preferem fazer relações um pouco mais informais, e sempre tendo um parceiro da sociedade civil, pessoa jurídica de natureza privada, pra intermediar a relação, e receber recursos e prestar contas.

A respeito da estrutura da unidade interna a lidar com a Cooperação Internacional, foram levantadas limitações quanto à atuação devido a escassez de pessoal, que em uma unidade especializada ficar sobrecarregada de demandas, sem conseguir realizar um trabalho de planejamento estratégico, e também sobre, ao ser incorporada em uma assessoria como a de planejamento, por exemplo, se não houver equipe suficiente esta demanda se tornar secundária, devido às atribuições próprias da unidade. (ENTREVISTADOS 01, 07 e 08).

Com relação a este aspecto, pode-se concordar com Barros (2009) quando afirma que “A dificuldade mais iminente encontrada pelos governos não-centrais relaciona-se à ausência de instituições maduras para o processo de internacionalização” (p. 64).

### **5.3.6 Outros**

Outros pontos relevantes foram abordados por alguns entrevistados que merecem ser mencionados, como a compreensão pelo Entrevistado 02 de que existe uma falta de informação geral sobre como uma cooperação internacional pode auxiliar, sobre suas limitações e possibilidades; e de como é facilitador quando o órgão internacional já tem um tempo de

tratativa com o Estado, e conhece sua a realidade a dinâmica de organização. Rapidamente, ainda comentam-se três assuntos: a diferença entre operações de crédito com parceiros internacionais; como o Estado faz adaptações em políticas públicas para entrar em editais internacionais, e como contar com o parceiro internacional pode colocar o projeto na condição de uma “grife”.

A respeito da diferença entre as operações de crédito com parceiros internacionais, *versus* realizar a mesma operação com um parceiro nacional, o Entrevistado 03 traz a seguinte afirmativa, ao ser perguntado se era mais fácil uma operação com o parceiro nacional:

Muito mais fácil. Muito mais fácil. Porque [na operação com parceiro internacional,] a gente precisa não só da aprovação no Estado, no jurídico do Estado, a gente precisa de aprovação do Senado Federal, a gente precisa de um projeto de lei. Primeiro, a gente precisa de um projeto de lei autorizando a negociar, começar a negociar. Então você vai lá, conversa com Banco, e fala “aqui, tô querendo pegar dinheiro”, o Banco fala “beleza, tô querendo te dar esse dinheiro, eu tenho esse dinheiro aqui”. Como que nós fazemos: primeira coisa, arrumamos o projeto de lei, para autorizar o Estado a começar a negociação. Ai negocia, negocia, negocia. Ai o jurídico é mobilizado diversas vezes, o projeto é desenhado, por nós em conjunto com o financiador, tem que ser bem azeitadinho, tem que ser aprovado internamente no banco, não é um empréstimo comum, todas as etapas tem que ser aprovadas no banco, no financiador. Ai, depois de todas essas etapas que são mais ou menos internas, tem a aprovação .. ah, esqueci de uma etapa importante, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem que aprovar o projeto também, tem que ser considerado, redondinho né, bem planejado, a estrutura do projeto em si e a necessidade do empréstimo internacional tem que ser aprovadas em Brasília, então é feita uma negociação lá. Então depois disso, depois de toda a negociação concluída, negócio assinado, ai o Senado Federal tem que aprovar. Porque o Senado Federal tem que aprovar? Porque o garantidor do empréstimo é o Governo Federal, se Minas Gerais não paga, o fiador é o Governo Federal, por isso o Senado tem que aprovar. É bem chato, o processo, se tiver tudo muito pronto, muito pronto mesmo, dura de 1 ano a 1 ano e meio. E uma aprovação no BNDES, na vida normal, é de três a quatro meses. A diferença de tempo é muito grande.

A respeito da adaptação de políticas públicas para os editais internacionais, o Entrevistado 03 traz esta informação ao falar sobre fatores facilitadores, como segue:

É facilitador ter alinhamento das prioridades locais com as prioridades do agente internacional. Às vezes, pela minha experiência, pela minha observação, a impressão que me dá é que dá pra forçar a barra, em que sentido? Se o parceiro internacional tem um interesse particular de cooperar no Brasil, e Minas Gerais é o que tem, vai com o que Minas Gerais tiver. Se um parceiro tem um interesse especial de cooperar em, sei lá, com Minas Gerais por algum motivo, vai com o que tiver. Se o parceiro quer cooperar com meio ambiente na América Latina, vai o que tiver. O que quero dizer com vai o que tiver: os parceiros internacionais têm cotas de diversidade e focos de projetos, então se esta escrito na regra deles que eles precisam de uma cooperação com o Brasil ou com X estados no Brasil, ou na área X na América latina, e o que tem é um projeto na área X, aceita-se esse projeto. Mas em geral, tanto maior a chance de conseguir uma cooperação proficiente e maior a chance de conseguir um projeto, um financiamento, uma parceria, uma doação, quanto mais ela tem a ver com o objetivo do parceiro internacional. Isso é particularmente claro nos casos dos bancos que têm

editais muito claros de financiamento, e o Estado muitas vezes, com muita frequência, meio que produz uma política pública só para o edital, não é um negócio que já existia, cata alguma coisa que já tem, altera e faz caber no edital. O estado faz isso. Ah tem um financiamento para saúde, sei lá, hipoteticamente, saúde e medicamentos, “o que a gente tem pra saúde e medicamentos? Ah, não tem nada? Então escreve aí, que a gente quer acessar essa possibilidade”, isso acontece (grifo nosso).

O Entrevistado 07 também tem uma experiência a respeito disso, onde comenta:

[...] [O fato de uma incubadora de projetos] não existir, e de não existir um diálogo mais claro entre as áreas da Secretaria, dos seus estágios de preparação de projeto, quais parceiros podem ser envolvidos, quais os objetivos, de onde virá recursos pra esses projetos, o **fato disso não existir torna a Assessoria um quebra galho para apoiar o desenvolvimento dos projetos, geralmente às pressas, pra poder alcançar os editais, que estão abertos e tem prazos limitados.**

Os entrevistados também mencionaram como a parceria internacional coloca uma espécie de selo de reconhecimento no projeto de forma que o projeto recebe um tratamento diferente, interna e externamente, e que, mesmo existindo projetos tão relevantes quanto, o projeto com apoio internacional tem uma mobilização maior. (ENTREVISTADOS 03, 04, e 08, 2018). O Entrevistado 04 faz valiosos apontamentos a respeito disto:

Eu acho que o fato de ter a parceria internacional dá um destaque. Por exemplo, a [Instituição] falar que vai receber oito milhões de um banco estrangeiro [...], eu acho que mostra que a Instituição é competente para realizar aquele projeto, porque se não fosse, o banco, a instituição internacional não teria firmado essa parceria. [...] E aí, eu acho que dá esse destaque, até de certa forma pela pressão de fazer o acordo acontecer, e cumprir as metas, e a questão dos recursos também importa bastante, mas eu acho que, até para divulgar o projeto, o nome do parceiro internacional dá um reforço. Você mencionou a grife, parece que o projeto é mais importante, porque ele tem o parceiro internacional. Até, eu acho, principalmente por conta dos parceiros internacionais nestes casos, serem europeus, tem essa coisa de, tipo assim, eles tem um rigor técnico, e até com a questão do uso do recurso, então se aquele parceiro ainda tá naquele programa é porque o programa é de verdade, sabe, tem esse olhar eu acho.

A partir das entrevistas e da análise, notam-se como os principais pontos apresentados: a falta de apoio da alta administração; a falta de planejamento a nível estratégico da temática; a ausência da gestão do conhecimento; a precariedade da gestão da informação; o impacto adverso da crise financeira estadual e da crise política e econômica nacional; a ausência de capacidade de coordenação e articulação por parte do órgão central de relações internacionais estadual e; dificuldades relacionadas com a falta de procedimentos e normativas internas para

o encaminhamento das ações que envolvam parceiros internacionais, o que gera em alguns casos a paralisia das ações necessárias. Ainda, foi mencionada a existência de uma falta de informação geral sobre como uma cooperação internacional pode auxiliar, das adaptações que o Estado faz em políticas públicas para entrar em editais internacionais, e como contar com o parceiro internacional pode colocar o projeto na condição de uma “grife”.

## 6 CONCLUSÕES

No contexto mineiro, pode-se verificar que a atuação internacional é usada tanto para a atração de investimentos, como para aprimorar e ampliar as capacidades estatais de prestação de serviços e políticas públicas. De certa forma, seja com projetos para incentivar investimentos, a exportação e o turismo, seja com projetos de cooperação técnica e institucional, as Relações Internacionais estão presentes no dia-a-dia do Estado.

A paradiplomacia é um fenômeno historicamente recente e relevante para os entes subnacionais. Esta atuação se origina do paradigma liberal das relações internacionais, e busca atuar em questões locais relevantes, como por exemplo o meio ambiente e urbanismo, de forma que sua atuação não colide com a soberania do Estado Nacional, mas complementa a atuação diplomática.

Legalmente, a paradiplomacia tem não previsão constitucional expressa, mas existe respaldo na atuação para atingir as competências definidas pela própria Constituição, como as definidas no artigo 23 da mesma. Inclusive, a regulação constitucional do já foi objeto de análise na Câmara dos Deputados e foi negada por ter sido considerada uma invasão da autonomia dos entes subnacionais. Ainda que exista o movimento da protodiplomacia, que busca a independência de entes subnacionais, no Brasil a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito.

Os acordos de cooperação técnica internacional se iniciaram no pós Segunda Guerra Mundial como forma de ajuda técnica e a reconstrução dos países, bem como para estabelecer áreas de influencia política. Com o passar dos anos, os acordos foram se tornando mais horizontais, principalmente com a atuação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, na década de 70.

O Brasil foi um grande receptário da cooperação técnica internacional, e quando as relações se tornaram mais horizontais o país saiu em posição privilegiada, já que tinha assimilado as técnicas internacionais e pode usar da cooperação como forma de *soft power* com os países subdesenvolvidos, que viam com bons olhos o Brasil.

A paradiplomacia no Brasil, ao buscar da cooperação técnica internacional, atua complementarmente ao Governo Federal, cumprindo um dos objetivos da política externa do país, e ampliando os instrumentos da estratégia nacional de cooperação.

A cooperação internacional para Minas Gerais é considerada um meio de possibilitar a prestação de serviços públicos e principalmente conseguir conhecimentos e tecnologias que ainda não estão à disposição nacionalmente.

A legislação mineira traz poucas normas específicas para a área internacional, sendo sua fonte principal os Decretos do Governador, tendo como principal objetivo mudanças ou a criação de estruturas internas. A competência das relações internacionais começou em 2015 dentro da Secretaria-Geral da Governadoria, foi em 2016 para a Secretaria de Estado de Governo, e em 2017, foi para a Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais.

A mudança recorrente de órgão sugere o desprestígio da atividade, já que inversamente, nenhum órgão abre mão de projetos de destaque. Ainda, as mudanças frequentes de local e de equipe deixam os parceiros internacionais receosos quanto à qualidade da parceria com o Estado, já que a área internacional tem um aspecto de relações entre pares muito forte.

Os fatores dificultadores da interação internacional e dos acordos de cooperação sugere que os órgãos do Estado de Minas Gerais verificados ainda não atingiram a maturidade necessária para um trabalho de Relações Internacionais de excelência, sendo carentes de normativas, instruções processuais e de apoio da alta administração. Percebeu-se também a carência por uma atuação mais proativa, articuladora e coordenadora do órgão central de Relações Internacionais da administração direta, que encontra dificuldades para realizar esta articulação devido a ausência de um cabedal político de sustentação. A ausência desta atuação reduz os benefícios de convergência e sinergia que poderiam ser obtidos através dos acordos internacionais, além de ampliar os problemas de gestão de informações e conhecimento da área como um todo.

Conclui-se pois que a atuação internacional de Minas Gerais, a partir da visão dos gestores entrevistados, é considerada importante e um meio de atingir os objetivos das Secretarias, a partir da promoção de serviços públicos e políticas públicas de qualidade, mas ainda é uma política desarticulada entre as Secretarias, carente de planejamento, e tem suas diretrizes, objetivos e interesses definidos pelo gestor de médio escalão que conduz a área, inexistindo uma visão de alto escalão que trabalhe a questão de forma estratégica, assim como também inexistente um órgão de visão central que coordene, articule e estabeleça diretrizes para a área.

Sugere-se o fortalecimento institucional da área central de Relações Internacionais, de forma a estimular a articulação, interação e a geração de conhecimento entre as áreas-parte das Secretarias, bem como a formação de uma memória institucional. Sugere-se a realização de memórias de relacionamento com os organismos internacionais, de forma a facilitar a compreensão dos novos gestores sobre os acontecimentos que levaram ao fracasso ou sucesso de projetos internacionais. Sugere-se ainda a realização de novos estudos a respeito da temática, em especial sobre a atuação do Núcleo de Relações Internacionais e sobre a gestão do conhecimento na área.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, Morten Skumsrud. **A Geneology of the Balance of Power**. Tese de doutorado. Departamento de Relações Internacionais, The London School of Economics and Political Science, Londres, 2016.
- APRIGIO, Souza. **A paradiplomacia e a atuação internacional de governos subnacionais**. Dissertação de mestrado. Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2015.
- BACHE, Ian. MITCHELL, James. Globalisation and UK Regions: the Prospects for Constituent Diplomacy. **ECPR Joint Sessions of Workshops**. Mannheim, 1999. Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/70940d1c-cb7d-45fa-bfc0-0154748837db.pdf>>. Acesso em 14 de maio de 2018.
- BARBOSA, Lorena Brandão. **Atores Subnacionais e as Contribuições da Paradiplomacia como Instrumento de Políticas Públicas**: Uma reflexão sobre as relações entre Minas Gerais e Piemonte. 2008. 48f. Monografia – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Curso Superior em Administração Pública, Belo Horizonte, 2008.
- BARROS, Marinana Andrade e. **Atuação Externa dos Governos Subnacionais**: análise jurídica do caso brasileiro. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito Público, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional (PCT)**: Manual de Orientação. 2ª ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2005.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.339/2009. Relator: Ministro José Jorge. **Diário Oficial da União**. Brasília: 17 jun. 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo/AC-1339-24%252F09-P>>. Acessado em: 27 maio 2018.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação Técnica Internacional. In: AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Conceito**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>. Acesso em 25 de maio de 2018.
- aCASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A Paradiplomacia como Forma de Inserção Internacional de Unidades Subnacionais. **PRISMAS: Direito, Políticas Públicas e Mundialização** (substituída pela Revista de Direito Internacional), Brasília, v.4, n. 1, p 48-67. jan/jul 2007.
- CERVO, Amado Luiz. Socializando O Desenvolvimento; Uma História da Cooperação Técnica Internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 37, n. 1, p 37-63. 1994.
- COSTA, Cássia Maria Siqueira Marques da Costa. **Governos Subnacionais e Política Externa**: O Caso da Agenda de Mudanças Climáticas. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- COX, Michael. International History since 1989. In: BAYLIS, John; SMITH, Steven (ed.) **The Globalization of World Politics**: An introduction to international relations, 2ª ed.

Oxford: Oxford University Press, 2001. Cap. 8, p. 162-181. Disponível em <<https://bit.ly/2mlZOhs>>. Acesso em 16 de maio de 2018.

DONNELLY, Jack. **Realism and International Relations**. 1ª edição. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Disponível em <<https://bit.ly/2IxL8rI>>. Acesso 15 de maio de 2018.

DOYLE, Michael. RECCHIA, Stefano. Liberalism in International Relations. In: BADIE, Bertran; SCHLOSSER, Dirk-Berg; MORLINO, Leonardo (ed.) **International Encyclopedia of Political Science**. Los Angeles: Sage. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2GEXJng>>. Acesso em 15 de maio de 2018

DUNNE, Tim. Liberalism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steven (ed.) **The Globalization of World Politics: An introduction to international relations**, 2ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2001. Cap. 8, p. 162-181. Disponível em <<https://bit.ly/2mlZOhs>>. Acesso em 16 de maio de 2018.

FILHO, Francisco Gomes. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: Uma Análise da Política de Atuação Internacional dos Governos Estaduais Fronteiriços da Amazônia**. Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os Entes Federativos Brasileiros Frente ao Direito Internacional**. Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 2ª ed. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

LOPES, Dawisson Belém. RAMOS, Leonardo César Souza. Existe uma ordem econômica internacional? A problematização de uma premissa. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 29, n. 2 (114). 2009. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/114-6.PDF>>. Acesso em 21 de maio de 2018.

LOPES, Ney. **Relatório da Proposta de Emenda à Constituição 475/2005**. Disponível em: <<https://bit.ly/2J36mgL>>. Acesso em 20 de maio de 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. PIRES, Roberto Rocha Coelho. OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 6, n. 4. out/dez 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/562/516>>. Acesso em 08 de maio de 2018.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Augusto Conrado. **Paradiplomacia no Brasil: A Inserção Internacional do Estado de Minas Gerais a partir do Ano de 2003**. 2009. 52f. Monografia – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Curso Superior em Administração Pública, Belo Horizonte, 2009.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia Federativa: O Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. In: V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. **Asociación Latinoamericana de Ciencia Política**, Buenos Aires, 2010. Disponível em < <http://www.aacademica.org/000-036/794>>. Acesso em 10 de maio de 2018.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 40.810 de 21 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Estadual de Promoção Comercial e de Cooperação Internacional e dá Outras Providências. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, Belo Horizonte, 23 dez. 2011.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 43.258 de 09 de abril de 2003. Cria o Conselho Estadual de Comércio Exterior de Minas Gerais - CONCEX-MG, e dá Outras Providências. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, 09 abr. 2003.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 44.059 de 03 de junho de 2005. Cria a Rede de Articulação Internacional, no Âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, 04 jun. 2005.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 44.075 de 20 de julho de 2005. Dispõe sobre os Procedimentos a serem observados pela Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo, para fins de celebração de Atos Complementares de Cooperação Técnica Recebida de Organismos Internacionais e da Aprovação e Gestão de Projetos Vinculados aos Referidos Instrumentos. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, 21 jul. 2005.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 45.830 de 22 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a Organização da Governadoria do Estado. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, Belo Horizonte, 23 dez. 2011.

MINAS GERAIS. Decreto Nº 47.047 de 16 de setembro de 2016. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Governo. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, Belo Horizonte, 17 set. 2016.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.341 de 28 de outubro de 1999. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado do Turismo, extingue a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, cria unidades administrativas nas Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Justiça e de Direitos Humanos e dá outras providências. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, Belo Horizonte, 29 out. 1999.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Casa Civil e Relações Institucionais. Secretaria de Estado de Governo. Resolução nº 15 de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre a execução das competências relativas ao assessoramento ao Governador em assuntos de caráter internacional. **Diário do Oficial do Estado “Minas Gerais”**, Belo Horizonte, 26 maio 2017.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization Journal**, Cambridge, vol. 51 n. 4, p. 513-553. 1997. Disponível em: < <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>>. Acesso em 14 de maio de 2018.

NUNES, Alfredo Meneghetti. As cidades em rede: o caso das mercocidades. In: 1º Encontro de Economia Gaúcha. **Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2rYAf82>>. Acesso em 21 de maio de 2018.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **A Paradiplomacia no Brasil: O Caso do Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2KKuHVO>>. Acesso em 21 de maio de 2018.

PEREIRA, Chyara Sales. A Redefinição do Papel do Estado e a Emergência das Unidades Subnacionais: A Paradiplomacia de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, v. 50, p. 1-28. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2Jdnxfo>>. Acesso em 26 de maio de 2018.

RANA, Waheeda. Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts. **International Journal of Business and Social Science**, Radford, vol. 6, n. 2, fev. 2015. Disponível em <<http://ijbssnet.com>>. Acesso em 16 de maio de 2018.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 51, n. 4, pp. 1015 a 1034. 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45. Jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 03 de junho de 2018.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 21 n. 62, p. 127-169. 2006.

WALT, Stephen M. International Relations: One World, Many Theories. **Foreign Policy Journal**, Washington, n. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, p. 29-32+34-46, 1998. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1149275>>. Acesso em 21 de maio de 2018.

ZUBELZÚ, Graciela. Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: Conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. In: IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZULBELZÚ, Graciela (coord.) **Las provincias argentinas en el escenario internacional: desafíos y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, p. 19-46. 2008.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Como foi o processo no qual você se tornou o ponto focal da Secretaria dentro da Rede de Articulação Internacional?
2. Houve, por parte do Estado, algum processo de treinamento sobre a atividade internacional?
  - 2.a.i. Se sim, a partir deste treinamento, você se sentiu confortável para lidar com atividades relacionadas ao processo internacional?
3. Em 2016, durante um levantamento do Núcleo de Relações Internacionais, a sua Secretaria informou os seguintes projetos:
  - a. Em que status eles se encontram atualmente?
4. Quais foram os atores envolvidos, de forma direta ou indireta, em todo o processo envolvendo o projeto XY?
  - a. Poderia me descrever com mais especificidade o papel destes atores, durante o processo?
5. No início da cooperação internacional, como foi feito o processo de captação?
  - a. Este processo foi desenvolvido por você, por algum colega ou por algum treinamento em específico?
6. Após a captação, como foi realizada a negociação do contrato do Acordo Internacional?
  - a. A negociação foi feita em português ou em língua estrangeira?
  - b. Houve necessidade de algum tipo de apoio ou validação por parte de algum órgão que não fosse da Secretaria?
    - 6.b.i. Se sim, qual foi este órgão?
    - 6.b.ii. Como foi, na sua avaliação, a atuação deste órgão?
  - c. Na sua opinião, quando comparado com um contrato nacional, houveram mais dificuldades para a negociação deste tipo de contrato?
7. Assinado o contrato, como se deu a implementação do objeto do acordo?
  - a. Em comparação com a implementação de um projeto sem recursos internacionais, existem mais formalidades e exigências a serem cumpridas?
  - b. Foi necessário se realizar alguma adaptação no contrato, ou se realizar algum adendo a ele?
  - c. Durante a implementação, a secretaria teve que alterar o procedimento que normalmente utilizaria com um projeto, devido ao fato dele envolver recursos internacionais?
  - d. Na sua avaliação, quais foram os fatores que contribuíram de forma positiva para a interação com os organismos internacionais, e para a execução do acordo com estes?

- e. E os fatores que contribuíram de maneira negativa, quais foram eles?
  - f. Existe algum instrumento de acompanhamento das ações junto aos demais atores envolvidos? Prestação de contas com o governo? Deveria existir? Qual a importância?
8. Na sua opinião, como foi a interação com o órgão do exterior?
  9. Existem procedimentos solicitados pelos órgãos internacionais que divergem dos procedimentos realizados normalmente na Secretaria?
    - a. Se sim, como a Secretaria se adequou a esta demanda?
  10. A partir da sua experiência, o que você considera como pontos facilitadores da captação de recursos internacionais?
    - a. E como pontos dificultadores?
  11. A estrutura atual do governo contribui para a articulação internacional? Quais sugestões você poderia apresentar para melhorar essa articulação?
  12. Finalmente, na sua experiência, é relevante a atuação internacional como forma de atingir os objetivos da Secretaria?

**APÊNDICE B – AS AÇÕES INTERNACIONAIS EMPREENDIDAS PELAS SECRETARIAS DE ESTADO DE MINAS GERAIS, ENTRE 2016 E 2018**

**Quadro 1 – As ações internacionais empreendidas pelas Secretarias de Estado De Minas Gerais entre 2016 e 2018**

<b>SECRETARIA</b>	<b>NOME DA AÇÃO</b>	<b>STATUS (2016)</b>	<b>STATUS (2018)</b>	<b>PARCEIROS ENVOLVIDOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA</b>
<b>SEAPA</b>	Certifica Minas Café - Termo de Cooperação 4C	Em implementação Termo de cooperação em processo de renovação	Em negociação para um novo termo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento</li> <li>4C</li> </ul>	Definir padrões para a equivalência da certificação Certifica Minas Café com os utilizados pela Associação 4C para os produtores do Certifica Minas Café poderem obter uma ampliação de acesso a mercados.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
<b>SEAPA</b>	Certifica Minas Café - Termo de Cooperação UTZ	Em implementação Termo de cooperação em processo de renovação	Vigente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento</li> <li>EMATER</li> <li>IMA</li> <li>UTZ Certified.</li> </ul>	Disciplinar com os atores envolvidos as ações de promoção e divulgação dos conceitos existentes nas certificações de café, realizadas pelo Programa Certifica Minas Café e pela UTZ Certified, e promover a certificação e a demanda por cafés sustentáveis do Brasil.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
<b>SEAPA</b>	Certifica Minas Café - Termo de Cooperação FHN	Em elaboração de termo de cooperação	Vigente	<ul style="list-style-type: none"> <li>Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento</li> <li>FHN</li> </ul>	Parceria para levar aos cafeicultores atendidos pelo programa Força Café da FHN a metodologia de trabalho do Certifica Minas Café (CMC) para posterior certificação das propriedades.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

SECRETARIA	NOME DA AÇÃO	STATUS (2016)	STATUS (2018)	PARCEIROS ENVOLVIDOS	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA
SEC	Programa International Network of Emerging Library Innovator	2015/2016	Ciclo Concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Secretaria de Estado de Cultura</li> <li>•Ministério da Cultura</li> <li>•CERLALC</li> <li>•FGSR</li> <li>•FBMG</li> </ul>	Envio de servidora para participação do programa International Network of Emerging Library Innovators.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SEC	Programa Formação e Diálogo	set/15	Em Andamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>•REDE MINAS</li> <li>•JICA</li> </ul>	Participação da Rede Minas, por meio da apresentadora Guga Barros, no programa Formação e Diálogo.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SEC	Feito na Biblioteca	2015/2016	Ciclo Concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa</li> <li>•Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas</li> <li>•FBMG</li> <li>•Caravan Studios</li> </ul>	Consiste no desenvolvimento de aplicativos para dispositivos móveis, promovendo a colaboração e maior inovação no acesso a dados abertos do governo pela sociedade civil, através de bibliotecas públicas.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SEC	Seminário “Sur Global” na Argentina	13 a 18 de agosto de 2016	Concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>•SEC</li> <li>•Universidade Três de Fevereiro - Córdoba/Argentina</li> </ul>	Objetivo de participar de debates, realizados pela Universidade de Cordoba, na Argentina, no Seminário “Evento Sur Global”.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

SECRETARIA	NOME DA AÇÃO	STATUS (2016)	STATUS (2018)	PARCEIROS ENVOLVIDOS	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA
SEC	Participação em Seminário da TELESUR	ago/15	Em Andamento	• REDE MINAS • TELESUR	Troca de informações audiovisuais entre as emissoras, para composição de um olhar latino-americano dos principais acontecimentos do mundo	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SEC	Temporada Artística da Orquestra Filarmônica de Minas Gerais	Fevereiro a dezembro de 2017	Ciclo Concluído	Empresas patrocinadoras dos concertos e os agentes de cada artista que farão as apresentações.	Entregar ao público mineiro uma programação artística de excelência que conte com os grandes nomes da música clássica internacional.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
SEC	Seminário da TAL	jul/15	Em Andamento	• REDE MINAS • TAL	Estudo de viabilidade de cooperação técnica para garantir acessibilidade nas peças audiovisuais com previsão de distribuição de conteúdo para a América Latina.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SEC	Série Estrangeiros	nov/15	Em Andamento	• REDE MINAS	Produção de Série Estrangeiros, pelo Núcleo de Conteúdos Especiais da Rede Minas.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
SEC	Faixa Latina	mar/16	Em Andamento	• REDE MINAS • TAL	Negociação para criação de uma faixa latina de programação diária com conteúdos das emissoras filiadas a TAL.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

<b>SECRETARIA</b>	<b>NOME DA AÇÃO</b>	<b>STATUS (2016)</b>	<b>STATUS (2018)</b>	<b>PARCEIROS ENVOLVIDOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA</b>
<b>SEC</b>	Orquestra Jovem Gerais	jul/16	Concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>• REDE MINAS</li> <li>• Consulado Geral do Japão em Minas Gerais</li> <li>• ONG Orquestra Jovem das Gerais</li> </ul>	Transmitir por streaming, no site da Rede Minas, concertos da orquestra Jovem Gerais em turnê pelo Japão	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
<b>SEC</b>	Termo de parceria nº 002/2016	01/04/2016	Em Andamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• REDE MINAS</li> <li>• Educativa Asociacion General de Autores del Uruguay</li> </ul>	Fornecimento pelo parceiro do conteúdo da gravação audiovisual do projeto “Autores em Vivo”, “Tango” e “Candomblé” para a REDE MINAS.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
<b>SEDA</b>	Acordo de cooperação MG - Região Autônoma de Friuli Venezia Giulia	Em fase de negociação	Abortado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAV</li> <li>• CeVI</li> </ul>	Promover o intercâmbio de experiências e informações sobre as ações governamentais relativas ao desenvolvimento rural sustentável, bem como possibilitar o estabelecimento de projetos conjuntos.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

SECRETARIA	NOME DA AÇÃO	STATUS (2016)	STATUS (2018)	PARCEIROS ENVOLVIDOS	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA
<b>SEDA</b>	<i>Diagnóstico exploratório sobre o Vale do Jequitinhonha</i>	O projeto iniciou-se no dia 02 de abril de 2016, com vigência de 5 meses.	Concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAV</li> <li>• Cáritas Regional</li> <li>• EMATER</li> <li>• Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura</li> <li>• Programa Semear Internacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar em escala piloto documento de referência para um projeto piloto indutor de uma agenda de desenvolvimento rural sustentável</li> <li>• Proposta de custos financeiros e prospecção de potenciais parceiros financiadores e co-financiamento</li> <li>• Diálogo e propostas de intercâmbio com experiências exitosas em outras regiões semiáridas do Brasil;</li> <li>• Subsídio técnico para negociação com órgãos ou agências de desenvolvimento.</li> </ul>	Convênio	Acordo de Cooperação Internacional Vertical
<b>SEDPAC</b>	Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura	Início: ago/2013 Previsão término: dez/2016	Em Andamento Previsão de entrega: ago/2018	•ACNUDH	Implementar o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura em conformidade com normas e diretrizes nacionais e internacionais.	Convênio	Acordo de Cooperação Internacional Vertical
<b>SEDPAC</b>	Formação da Polícia em Direitos Humanos	Início: maio/2016 Data prevista de término: nov/2016	Não realizada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede Mercocidades</li> <li>• PNUD</li> </ul>	Captar recursos junto ao Mercocidades para financiamento do projeto de Formação da Polícia em Direitos Humanos.	Convênio	Acordo de Cooperação Internacional Vertical

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

SECRETARIA	NOME DA AÇÃO	STATUS (2016)	STATUS (2018)	PARCEIROS ENVOLVIDOS	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA
SEDPAC	Capacitação “Órgãos de Tratados e Eliminação das Formas de Discriminação Racial”	Início: ago/16 Data prevista de término: nov/16	Concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>•ACNUDH</li> <li>•PNUD</li> </ul>	Capacitar servidores da Sedpac sobre a temática “Órgãos de Tratados e Eliminação das Formas de Discriminação Racial”	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SEDPAC	Projeto Segurança Humana	Início: ago/16 Data prevista de término: set/16	Não realizada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•SEE</li> <li>•SEDS</li> <li>•SEDESE</li> <li>•SES</li> <li>•ONU Brasil</li> <li>•OIT</li> <li>•UNFPA</li> </ul>	Captar recursos do Fundo de Segurança Humana das Nações Unidas para projeto relativo á temática cidadania trans.	Convênio	Acordo de Cooperação Internacional Vertical
SEDPAC	Rede de Voluntariado de Minas Gerais	Início: nov/15 Data prevista de término: out/16	Em andamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>•UNV</li> <li>•SEPLAG</li> <li>•PNUD</li> </ul>	Criar a “Rede de Voluntariado de Minas Gerais”	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
SEDPAC	Parceria Consulado dos Estados Unidos;	Início: jul/16 Data prevista de término: dez/16	Em andamento	Consulado dos Estados Unidos em Belo Horizonte	Celebrar parceria junto ao Consulado dos Estados Unidos;	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

<b>SECRETARIA</b>	<b>NOME DA AÇÃO</b>	<b>STATUS (2016)</b>	<b>STATUS (2018)</b>	<b>PARCEIROS ENVOLVIDOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA</b>
<b>SEDPAC</b>	Selo UNICEF – Município Aprovado	Início: jun/15 Data prevista de término: out/16	Em andamento	UNICEF	Regularizar a participação do Estado de Minas Gerais junto ao projeto Selo Unicef – Município Aprovado	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
<b>SEE</b>	Parceria com Embaixada Americana	Parceria renovada a cada ano	Atualização o não informada.	• Embaixada Americana	Formação de alunos e professores na cultura e língua inglesa.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
<b>SEE</b>	Parceria com Embaixada Espanhola	Um ou mais cursos por ano, a acordar.	Atualização o não informada.	• Embaixada Espanhola	Curso de capacitação de professores de língua espanhola.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
<b>SEE</b>	Parceria com o Conselho Britânico	Termo de Cooperação ainda não assinado	Atualização o não informada.	• Embaixada Britânica - Conselho Britânico	Oferecer curso de inglês para professores e alunos - apenas 3 S a princípio.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
<b>SEE</b>	Parceria com Embaixada Britânica.	Termo de Cooperação ainda não assinado	Atualização o não informada.	• Embaixada Britânica - Pearson	Cursos de inglês para professores, em média, 900 vagas.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
<b>SEE</b>	Curso ACCESS	01/03/2016	Atualização o não informada.	• Embaixada dos Estados Unidos no Brasil	Curso para 20 estudantes de Belo Horizonte e 20 estudantes de Juiz de Fora.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

SECRETARIA	NOME DA AÇÃO	STATUS (2016)	STATUS (2018)	PARCEIROS ENVOLVIDOS	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA
<b>SEMAD</b>	Proteção das Áreas Ambientalmente Conservadas, a Fauna, e a Biodiversidade Florestal Ação: Promata II	O contrato de 2009. Ações previstas até 2017	Em andamento	• Banco kfw (Alemanha)	Contribuir para a conservação dos remanescentes, para a proteção da biodiversidade e para recuperação de áreas degradadas na Mata Atlântica de Minas Gerais	Convênio	Acordo de Cooperação Internacional Vertical
<b>SEMAD</b>	Proteção das Áreas Ambientalmente Conservadas, a Fauna e a Biodiversidade Florestal. Ação: Projeto de recuperação e recuperação no Corredor Sudeste da Mata Atlântica.	O convênio assinado em janeiro de 2016 com previsão de execução para 5 anos.	Não se sabe	•GEF •BID •FINATEC : •SECTES, •UNESCO-HIDROEX, •Estado do Rio de Janeiro •Estado de São Paulo •FAPESP.	Contribuir para a recuperação e preservação dos serviços climáticos e de biodiversidade no Corredor Sudeste da Mata Atlântica (MA) do Brasil, por meio da preservação e aumento do sequestro de carbono e da proteção da biodiversidade, reconectando fragmentos florestais, melhorando a resiliência dos ecossistemas e fortalecendo a capacidade de conservação.	Convênio	Acordo de Cooperação Internacional Vertical

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

SECRETARIA	NOME DA AÇÃO	STATUS (2016)	STATUS (2018)	PARCEIROS ENVOLVIDOS	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA
SEPLAG	Minas More Schools and Hospitals PPP Project	01/07/2016	Concluído	<ul style="list-style-type: none"> <li>•UK Prosperity Fund</li> <li>• ARI/SEGOV</li> <li>• SEE</li> <li>•London School of Economics</li> <li>• FESPSP</li> <li>• BDMG</li> </ul>	O objetivo do projeto é transferir competências e experiências britânicas na área de PPPs para os projetos e contratos executados pelo Estado de Minas Gerais	Convênio	Acordo de Cooperação Internacional Vertical
SEPLAG	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Minas Gerais	Prevista para 2016.	Suspenso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ARI/SEGOV</li> <li>• Centro RIO+</li> <li>• PNUD</li> </ul>	Apoiar o desenvolvimento de marcos, métodos, ferramentas de planejamento, monitoramento e avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que possam ser adotados em nível estadual.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SETUR	Bolsa de Turismo de Lisboa	mar/17	Concluído	• EMBRATUR	Promoção do Estado	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
SETUR	Missão Comercial à Colômbia	nov/17	Concluído	• INDI	Promoção do Estado	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
SETUR	Missão Comercial à Alemanha	ago/17	Concluído	• INDI	Promoção do Estado	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
SETUR	Promoção Turística Cruzada Minas Gerais/Yamanashi	2016/2017	Em andamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo de Yamanashi</li> <li>• Consulado Japonês em Belo Horizonte</li> </ul>	Atrair investimentos e fomentar o turismo em Minas Gerais.	Acordo de Cooperação	Irmanamento

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

SECRETARIA	NOME DA AÇÃO	STATUS (2016)	STATUS (2018)	PARCEIROS ENVOLVIDOS	OBJETIVOS	CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO	CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA
SETUR	ICAS 2018.	Entre os dias 09 a 14 de setembro de 2018.	Em andamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo de Minas Gerais</li> <li>• Associação Brasileira de Engenharia e Ciências Mecânicas</li> <li>• EMBRAER;</li> <li>• UFMG;</li> <li>• Belotur;</li> <li>• Belo Horizonte Convention &amp; Visitors Bureau</li> </ul>	Captar e sediar o ICAS 2018 em Minas Gerais, fomentar o segmento de turismo de negócios e eventos no estado de Minas Gerais e conferir visibilidade internacional ao destino Minas Gerais.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
SETUR	Caminho Religioso Estrada Real	30/06/2016	Em andamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Câmara Municipal de Ourém-Portugal</li> <li>• Secretaria de Estado de Turismo</li> <li>• Centro Nacional de Cultura-Portugal</li> </ul>	Criação de uma Rota Turística religiosa denominada Caminho Religioso Estrada Real com início em Fátima, Conselho de Ourém-Portugal.	Acordo de Cooperação	Acordo de Cooperação Técnica
SETUR	Feira IFTM TOP RESA 2016 – Paris/França	20 a 23 de setembro de 2016	Não realizada.	EMBRATUR	Promover Minas Gerais no mercado francês.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo

CONTINUA

## CONCLUSÃO

<b>SECRETARIA</b>	<b>NOME DA AÇÃO</b>	<b>STATUS (2016)</b>	<b>STATUS (2018)</b>	<b>PARCEIROS ENVOLVIDOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO AO INSTRUMENTO</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO QUANTO À TIPOLOGIA</b>
<b>SETUR</b>	Feira Internacional de Turismo da América Latina – Buenos Aires/AR	01 a 04 de outubro de 2016	Concluído	EMBRATUR	Promover Minas Gerais no mercado argentino, que é terceiro maior emissor de turistas para o Estado, em um esforço de aumentar o fluxo de turistas argentinos em nosso Estado.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
<b>SETUR</b>	Feira Internacional de Turismo da América Latina – Buenos Aires/AR	2017	Concluído	EMBRATUR	Promover Minas Gerais no mercado argentino, que é terceiro maior emissor de turistas para o Estado, em um esforço de aumentar o fluxo de turistas argentinos em nosso Estado.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
<b>SETUR</b>	Imex América – Las Vegas/EUA	18 a 20 de outubro de 2016	Não realizada.	EMBRATUR	Promover Minas Gerais no mercado americano, que é o maior emissor de turistas para o Estado e nesta importante Feira de Turismo de Negócios.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo
<b>SETUR</b>	Expo Abreu Lisboa/Portugal	22 e 23 de outubro de 2016	Não realizada.	Operadora Viagens Abreu	Promover Minas Gerais no mercado português.	Não Conformidade ao Estudo	Não Conformidade ao Estudo

Fonte: Elaborado pelo autor.