

Estudo de caso

a SECRI e as relações internacionais em Salvador

Maria Clotilde Meirelles Ribeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

RIBEIRO, MCM. Estudo de caso: a SECRI e as relações internacionais em Salvador. In: *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, pp. 137-171. ISBN 978-85-232-1201-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Estudo de caso: a SECRI e as relações internacionais em Salvador

A SECRI e as instituições para o tratamento das questões internacionais na Bahia

Historicamente, Salvador foi tradicionalmente um importante centro das relações internacionais do Brasil, desde seus primórdios, quando se constituiu na primeira capital do Brasil. Suas raízes históricas mostraram-se marcadas por uma vocação internacional: desde a sua fundação, que remonta ao ano de 1549, representava o centro de convergência de Portugal com o continente sul-americano e, além disso, era o porto de entrada mais importante para o tráfico de escravos com o continente africano. A cidade, já no início do século XIX, sediava o maior porto do hemisfério sul já aberto às “nações amigas”.

Além da conexão comercial internacional, Salvador é uma cidade com presença marcante nas relações culturais internacionais, conservando muitas tradições religiosas das nações africanas, assim como de povos indígenas. Possui ainda um grande contingente de descendentes lusófonos e espanhóis, cujos traços culturais permeiam ainda hoje a cultura plural soteropolitana. Esta visão cultural torna-se profundamente relevante no estudo da paradiplomacia, visto que, como afirma Nunes (2005) no seu estudo sobre a paradiplomacia gaúcha, apesar dos traços culturais de um território por si não serem suficientes para definir seus graus de internacionalização, eles são fortemente centrais para caracterizar a identidade de uma cidade ou de um estado dentro de um contexto federativo. Para o então ministro de Estado do Itamaraty Douglas di Vasconcelos, o que mais distingue a Bahia, é a sua personalidade africana e caribenha, o que representaria um forte potencial para a cooperação técnica com países dessas regiões, lembrando aqui que a sua capital possui cerca de 85% da população composta por afrodescendentes, segundo diversos estudos recentes.

Apesar desta realidade histórica e cultural, a primeira iniciativa de institucionalização das ações internacionais no âmbito do governo baiano veio a ocorrer somente no século XX, quando há 36 anos o Promo-Centro Internacional de Negócios da Bahia (Promo), iniciou sua atuação de natureza comercial

no interesse de fomentar o desenvolvimento dos negócios e a internacionalização da economia da Bahia. Ademais, há registros de irmanamento com cidades que datam ainda da década de 1960, como no caso do acordo com a cidade de Los Angeles nos EUA, assinado em 1962 (conf. registros internos da SECRI), além de diversos outros que remontam à época do antigo prefeito Manoel Castro (Mar 1983 - Jan 1986). Neste período, outro exemplo é o irmanamento com Filadélfia nos EUA, em que Salvador realizou um conjunto de ações nas áreas econômicas, portuárias, culturais e educacionais no ano de 1984 e, posteriormente, chegou a assinar com a cidade norte-americana um protocolo de intenções em 1987, que não produziu, porém, efeitos posteriores dignos de nota. Outros exemplos ainda são os acordos firmados com as cidades portuguesas de Cascais e Angra do Heroísmo em Portugal que remontam ao ano de 1985, além de Cotonou no Benin, com registro de irmanamento celebrado no ano de 1987, ano em que também houve a assinatura de acordo de intenções com Caiena, capital da Guiana Francesa, conforme Decreto Nº 269/1987. Já com Grenoble, na França, Salvador celebrou acordo datado de 1989. Nesta época, o Poder Executivo local assinava livremente tais acordos, sem a anuência da Câmara de Vereadores.

Destarte, o governo João Henrique representou uma inovação na gestão dos assuntos internacionais na Bahia. Ao iniciar sua administração como prefeito de Salvador, constituiu o primeiro aparato público dentro do território baiano voltado ao tratamento amplo das questões internacionais do município de Salvador. A SECRI representou a primeira iniciativa institucionalizada municipal da região Nordeste voltada para este tema, iniciando sua atuação no início do ano de 2005, seguida ainda neste mesmo ano por Fortaleza e Recife.

A estrutura foi implantada para promover uma imagem positiva da cidade no exterior e atrair investimentos e recursos da cooperação internacional, por meio da coordenação das ações internacionais da Prefeitura da capital baiana, conforme missão declarada pelo secretário extraordinário de relações internacionais do município, Leonel Leal Neto, no seu discurso de 02 de março de 2005, tendo este assumido o cargo desde a implantação do órgão. O gestor complementa ainda, como motivação para a criação desta instância de governo, o interesse em desenvolver uma articulação mais sistêmica de Salvador no plano internacional nos diversos níveis, tanto com instituições públicas, privadas como não governamentais.

Vale ressaltar que, antes do surgimento da SECRI no âmbito municipal da Bahia, existiam, nesta esfera, iniciativas desarticuladas de ações voltadas para as RI. Dentre os diversos exemplos podem ser citadas aqui as ações da Secretaria de Infraestrutura e Transporte (SETIN) com relacionamento com o Banco

Mundial ligado às obras do metrô da cidade; no setor da Educação existiam ações em parceria com a rede Mercocidades; na área social, alguns órgãos, a exemplo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEDES), já articulavam ações com entidades consideradas internacionalmente estratégicas; a Superintendência de Engenharia de Tráfego (SET) que se voltou para algumas cidades buscando experiências na área de gestão do trânsito e mobilidade urbana; e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), com relações com organizações intergovernamentais, tais como o Banco Mundial e BID.

Retomando ao momento recente da criação do Gabinete de Relações Internacionais de Salvador, foram definidos como objetivos de longo prazo:

(1) posicionar Salvador como uma cidade global, com atributos econômicos e culturais que a tornam atrativa para receber visitantes e investidores estrangeiros, visando à promoção do desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda para a população local; (2) captar recursos financeiros e tecnológicos para viabilizar projetos sociais que contribuam para a elevação da qualidade de vida da população de Salvador; e (3) estabelecer sólidos vínculos com bancos internacionais de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, para o financiamento de projetos estruturantes no município (informação verbal).⁹

Já concernente aos objetivos apontados para o horizonte de médio prazo, categorizando-os em três focos distintos, obtém-se o quadro 22 a seguir.

COOPERAÇÃO	Buscar parcerias com organismos das Nações Unidas e com outros atores internacionais para implementar programas que contribuam para a educação ambiental e o desenvolvimento sustentável.
	Buscar articulações com centros mundiais de referência na área de Saúde, visando à transferência de recursos e tecnologia.
	Firmar parcerias com organismos internacionais de educação, para incrementar a qualidade e a oferta do ensino público, incluindo a educação digital;
	Buscar articulações internacionais visando ao reforço das tradições culturais, étnicas e religiosas, e ações para a melhoria das condições de vida dos afrodescendentes e população menos favorecida.
	Realizar ações em parceria com organismos internacionais com o objetivo de promover a igualdade de gênero.
	Identificar organizações que possam contribuir para a preservação do patrimônio histórico da cidade.
	Buscar organismos internacionais responsáveis por programas de financiamento para projetos que otimizem o transporte público.
MISSÕES	Realizar missões multissetoriais ao exterior, com o apoio e participação das diversas esferas de poder, Terceiro Setor e da iniciativa privada
IMAGEM E TURISMO	Atrair eventos internacionais, visando posicionar a cidade como um atrativo destino global.

Quadro 22 - Objetivos para o médio prazo da SECRI quando da sua criação (2005).

⁹ Conforme discurso proferido pelo Secretário Extraordinário de RI Leal Neto, em março de 2005. Fonte: SECRI

O quadro anterior evidencia a forte preocupação do governo local com as questões de etnia e gênero, além das áreas de educação, saúde, transporte, ambiente e desenvolvimento sustentável, corroborando o interesse em construir uma boa imagem internacional do município para alavancar o turismo e o desenvolvimento econômico. A articulação entre os diferentes temas (gênero, raça, educação etc.) no âmbito internacional não parece, no entanto, ter sido objeto de debate público ou de problematização mais aprofundada. O empenho no foco da cooperação mostrou-se predominante para este período em função do estágio de desenvolvimento do município, visto que as agências da cooperação internacional são consideradas um importante ator e um instrumento central nas estratégias de desenvolvimento socioeconômico local a partir da transferência de tecnologias, conhecimentos e experiências consideradas exitosas. Aqui, como veremos adiante, existe um certo grau de mistificação do papel da cooperação a que o discurso da SECRI parece aderir de forma acrítica e bastante retórica.

Outra preocupação demonstrada pela nova instância foi desenvolver um trabalho de forma sinérgica e alinhada na esfera municipal, em convergência com as Secretarias e órgãos da prefeitura de Salvador (PMS), não só desenvolvendo conjuntamente algumas ações (a exemplo da elaboração de estudo da competitividade do município) e fornecendo-lhes apoio nas suas necessidades (a exemplo da proposta de criação de uma “Bolsa de Projetos” visando à prospecção de agentes da cooperação internacional para atendimento a estas demandas internas), mas também os envolvendo no processo internacional agora por ela coordenado, quer seja através de divulgação contínua das possibilidades de cooperação identificadas ou buscando viabilizar mecanismos para promover a participação das referidas Secretarias e órgãos na elaboração das estratégias internacionais para o município.

Um dado interessante a ser trazido na análise é que a criação do aparato municipal para tratar as questões internacionais de Salvador ocorreu antes da criação de uma estrutura exclusiva para tal finalidade no seio do governo do Estado, o que só veio a ocorrer dois anos e meio depois. Porém, como a realidade dos governos evidenciam (o que foi enfaticamente discutido no mapeamento apresentado no capítulo anterior, ainda que no foco da esfera dos municípios), o fato de um estado-federado não possuir um órgão específico para tratar dos temas internacionais não implica necessariamente inexistência de ação na esfera externa, atuando, a maioria destes estados, no fomento às exportações e atração de investimentos estrangeiros, ainda que sem uma estrutura específica para

tal. Este foi o caso da Bahia, que mesmo antes da criação da SECRI e da sua estrutura no nível de governo estadual voltada para atuação paradiplomática, já exibiu uma ação internacional há trinta e seis anos por meio do Centro Internacional de Negócios do Estado (Promo), órgão vinculado à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração, posteriormente se transformando em uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, cuja missão consistia em “fomentar o desenvolvimento dos negócios e a internacionalização da economia da Bahia, através do comércio exterior, da cooperação empresarial e da atração de investimentos”. Tal delineamento indicava um foco dirigido exclusivamente para a internacionalização da economia do estado, atuando como agência de promoção de comércio e atração de investimentos, mas não abrangendo questões como saúde, educação e cultura.

Criado em 1970, o Promo foi extinto recentemente nos primeiros meses deste ano (2010), no governo Jacques Wagner, ato que foi justificado pelo então secretário da Indústria, Comércio e Mineração por meio da sua declaração que indicou haver “(...) impossibilidade jurídica do Estado em continuar aportando recursos numa entidade privada, em conformidade com diversos posicionamentos da Procuradoria Geral do Estado e do Tribunal de Contas do Estado”¹⁰.

Já no foco da cultura, vale ressaltar que o Estado da Bahia sempre contou com a atuação da Bahiaturisa, órgão cujos esforços voltam-se para o turismo e, em menor grau, a cultura. Por sua vez, na área de cooperação, eram as Secretarias do Estado da Bahia que atuavam de forma autônoma. Destarte, o panorama mostra que até o surgimento da SECRI em 2005, a função das relações internacionais em todo o estado da Bahia era exercida de forma dispersa por diversos órgãos, com ações esparsas e sem uma estrutura específica, à exceção do Promo. Não havia ações articuladas ou uma política externa internacional do estado traçada para um horizonte de longo prazo. Assim, frente à necessidade de abrangência de ações e de uma atuação externa coordenada do estado no plano internacional, dois anos e meio após a criação da SECRI, foi criada uma estrutura de assessoramento ao governo do Estado da Bahia, que atua como um elo para questões de âmbito internacional no nível interno do estado.

A operação da Assessoria Internacional do governo do Estado foi iniciada em novembro de 2007, tendo como finalidade precípua assessorar o Chefe do Poder Executivo no âmbito das relações internacionais do estado, de acordo com o Decreto n. 10.355 de 23 de maio de 2007. Apesar da amplitude das

¹⁰ Matéria veiculada pela Assessoria Geral de Comunicação Social do Estado da Bahia.

competências e funções da Assessoria Estadual de Relações Internacionais detalhadas no regimento do Gabinete do Governador do Estado da Bahia, a equipe do órgão restringia-se a apenas dois integrantes quando da sua criação, um assessor e um coordenador de negócios internacionais, voltados para as áreas de Cooperação e Negócios Internacionais. (BAHIA, 2007)

Destarte, os órgãos voltados para o tratamento das relações internacionais na Bahia, nas suas duas esferas de governo, municipal e estadual, parecem evidenciar uma complementaridade nas suas funções, visto que o primeiro é um órgão executor direcionado prioritariamente para o eixo da internacionalização da economia, enquanto o segundo é um órgão articulador, e atua assessorando o governo na formulação política de relações internacionais do Estado, sugerindo ações, avaliando programas de atração de investimentos e coordenando ações para que estas aconteçam de forma integrada. Na prática, ao que parece, vinha ocorrendo uma relação harmoniosa entre ambos os órgãos por meio da Coordenação de Negócios Internacionais do Promo conforme apontado por Bernardo Costa¹¹, assessor do novo órgão, quando da sua criação e corroborado posteriormente, no início de 2010, após mudança do decisor desta instância¹² afirmativa que, contudo não garantia efetividade de ações e sinergia entre os citados órgãos.

Visão sociológica da estrutura e dinâmica institucional da SECRI

A implantação da SECRI deu-se no início do ano de 2005, quando foi criado o cargo de Secretário Extraordinário de Relações Internacionais, constituindo-se a partir de então um Gabinete vinculado diretamente à Secretaria do Governo (SEGOV). A SECRI contou de início com uma equipe composta por onze pessoas, uma delas assumindo a chefia de gabinete e as demais distribuídas em quatro unidades especializadas de execução (Coordenação de Cooperação Bilateral; Coordenação de Relações Multilaterais; Coordenação de Captação de Investimentos Internacionais e Coordenação de Redes de Cidades), além de uma assessoria de comunicação.

Posteriormente, ao final de 2007, após dois anos de atuação, entendendo a necessidade de atender a maior demanda da área de cooperação e otimizar seus processos internos, a SECRI implementou mudanças na sua estrutura

¹¹ Entrevista concedida em 16 de janeiro de 2008.

¹² Entrevista concedida à autora por integrante da Coordenação Técnica do Gabinete de RI de Salvador em 02 de março de 2010.

organizacional, ampliando também a equipe, que passou a contemplar as seguintes áreas: Coordenação de Cooperação Bilaterais; Coordenação de Relações Multilaterais; Coordenação de Cooperação Descentralizada e Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais. Posteriormente, em março de 2008, cria uma nova assessoria voltada para o tratamento de questões de raça e gênero, a Assessoria de África e Diáspora, totalizando assim vinte integrantes em atuação no órgão, nesta época, o que representou um crescimento de equipe da ordem de 82% sobre o quadro inicial de 2005, e evidenciou um fortalecimento do órgão ao final do seu terceiro ano de atuação no governo.

A nova assessoria foi implantada com o objetivo de agregar as questões de raça e gênero e trazer para o governo elementos que fazem parte da cultura afrodescendente, visto ser esta uma forte referência da cidade no plano internacional. Vale ressaltar aqui a convergência desta ação com a política externa do governo Lula que havia assumido um compromisso para com o continente africano em função do caráter da relação construída historicamente com a África, abrindo e aumentando o efetivo diplomático nas embaixadas brasileiras. Compromisso nesta direção não se mostra novo, de fato, uma vez que desde a época da ditadura militar já havia um tratamento diferenciado ao continente africano, tendo mesmo sido o Brasil a primeira nação ocidental a reconhecer a independência das ex-colônias portuguesas que se tornaram independentes depois da Revolução dos Cravos, a exemplo da Angola em 1975, no governo Geisel (1974-1979).

A Assessoria de África e Diáspora passou a atuar de forma transversal às quatro coordenações executoras e articular na esfera municipal, de modo especial com a Secretaria de Reparação¹³ (Semur), na esfera estadual com a Secretaria Estadual de Políticas Públicas e, no plano federal, com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), além de instituições e organismos internacionais, conforme o projeto e a área ao qual este se volta.

As estruturas adotadas pelo órgão nestes dois diferentes momentos da sua existência (início de 2005 e início de 2008) são exibidas nas figuras a seguir.

¹³ Órgão municipal responsável por articular junto a instituições governamentais e não governamentais políticas públicas para promoção da igualdade racial no nível local.

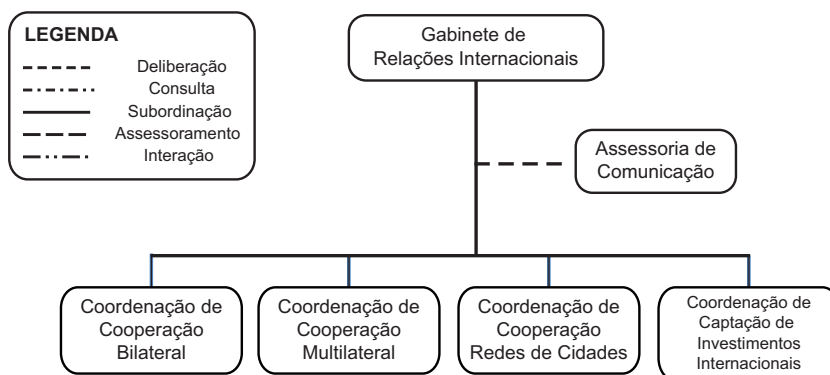


Figura 8 - Primeira estrutura da SECRI (Mar 2005)

Fonte: Baseado em entrevista no órgão.

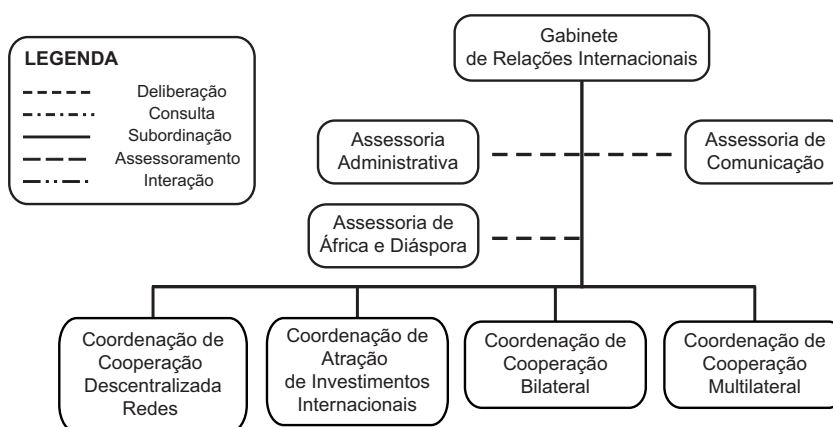


Figura 9 - Estrutura da SECRI em Mar 2008

Fonte: autora com base em entrevista no órgão.

Perfil da equipe

No decorrer do último ano analisado pela pesquisa (2007-2008), a equipe da SECRI esteve composta por vinte integrantes, quais sejam: o gestor titular do órgão, dois funcionários concursados e seis estagiários, e os demais ocupantes de cargos nomeados na atual gestão. A composição do grupo evidenciava um percentual significativo (30%) de estagiários e apenas 10% de servidores com vínculos efetivos no quadro municipal. Quanto ao perfil da referida equipe no que tange à escolaridade e formação, dos 20 profissionais citados, 04 deles eram pós-graduados, 06 possuindo nível superior completo, e nível superior

incompleto, além dos 08 últimos que apresentavam nível médio completo (Gráfico 45).

O Secretário Extraordinário à época era administrador de formação, atuando na docência em instituição local de ensino superior privado, também na área de Relações Internacionais. A chefe de gabinete igualmente possuía formação em administração e seus assessores que encabeçavam as quatro distintas unidades de execução anteriormente definidas, detinham formação em relações internacionais, assim como os estagiários da equipe (à exceção de dois deles voltados para o apoio administrativo e que eram originários do curso de secretariado). O gráfico 46 apresenta a equipe SECRI em termos quantitativos e de funções existentes à época.

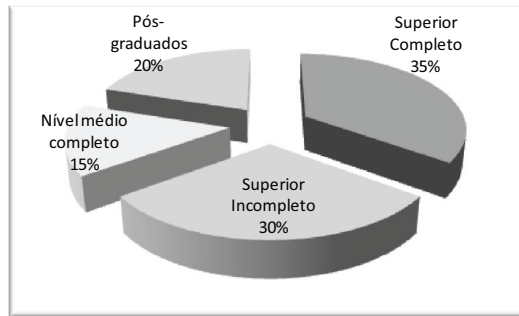


Gráfico 45 – SECRI: Perfil da equipe (%)

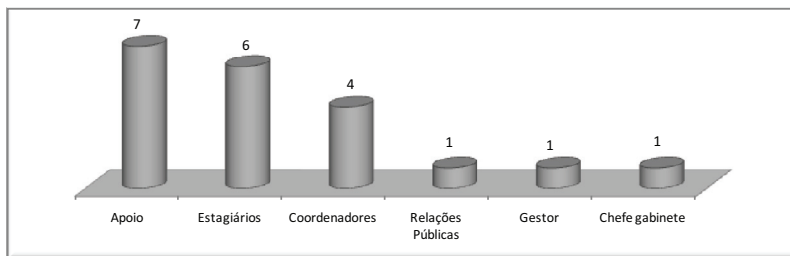


Gráfico 46 – SECRI: Distribuição da equipe (em números absolutos)

Recursos e gestão

Diversas fragilidades e mesmo criticidades foram detectadas na análise deste quesito frente ao órgão. No que tange aos recursos estruturais, constatou-se a inexistência de um sistema de informação específico nem tampouco uma ferramenta de banco de dados que pudesse prover um suporte adequado às necessidades peculiares do órgão e integrar as áreas no nível interno, possibilitando ainda uma integração da SECRI com os diversos órgãos e Secretarias municipais, visto ser ela um órgão-meio no sistema da prefeitura. Esta lacuna instrumental evidenciava claramente um retardo nos seus processos, o que foi percebido no provimento de informações estruturadas solicitadas no decorrer deste estudo, muitas das quais não eram registradas, algo que impedia ainda a construção de uma memória histórica de ações.

Quanto aos recursos financeiros, a SECRI não possuía orçamento nem arrecadação próprios, o que se mostrava coerente com a condição do órgão no sistema municipal, tendo na prefeitura a fonte para o suprimento do item salarial, e atuando com recursos oriundos de parceiros para a realização de eventos e de outras atividades, por meio de patrocínio de empresas privadas e contrapartidas de divulgação da marca. Prosseguindo na questão da gestão do órgão, no entendimento dos seus mecanismos e da sua instrumentalização, constatou-se a presença de um modelo de gestão frouxamente delineado, com reduzida instrumentalização para o seu desempenho, citando-se aqui além de bases informacionais estruturadas e sistema adequado de informação, já identificados acima, a inexistência de fluxos claramente delineados de trabalho, bem como de sistema de indicadores de desempenho definidos e implantados. Ademais, e, o que se mostrou sobremaneira preocupante, constatou-se a inexistência no órgão, até o término desta pesquisa, de um planejamento estratégico estruturado de longo prazo.

Processo decisório

As decisões estratégicas da SECRI eram tomadas internamente ao órgão, na sua maioria em reuniões entre os membros da equipe, mas podendo ocorrer ainda com outros órgãos do sistema público municipal, sem participação da academia *stricto-sensu* nos processos de definição de prioridades, porém com alguma frequência do prefeito em reuniões para decisões de maior envergadura. Verificava-se também a realização de reuniões com empresários locais, associações e eventualmente com ONGs para a discussão de prioridades de ações, não havendo, entretanto, participação de movimentos populares no processo.

Segundo informações das áreas executoras, a SECRI estaria adotando um modelo de gestão participativa que propiciava autonomia às áreas. Não obstante, foram observados no decorrer deste estudo diversos gargalos nos processos de disponibilização de informações básicas, essenciais para o prosseguimento das análises, engendrando retardos em diversas etapas, o que não pareceu corroborar com o modelo de gestão apontado. As estratégias bem como as metas eram traçadas informalmente entre as coordenações (confirmando a lacuna de um planejamento estratégico estruturado de longo prazo).

Relações com outras esferas de governo e com a Academia

A articulação na esfera estadual ocorria com o Promo e com a Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), acrescendo-se posteriormente, com a Assessoria Estadual de RI, que, com a sua criação em 2007, significou institucionalidade no diálogo da SECRI com o governo estadual. A relação deste órgão com a nova Assessoria de RI foi considerada positiva pelos seus gestores à época, ainda que se desenvolvesse em caráter de informalidade, havendo também relações diretas com as diversas Secretarias de Estado, conforme necessidades dos projetos, a exemplo da Secretaria de Planejamento Municipal (SEPLAM), a Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), dentre outras. Não obstante o indicativo de relação positiva entre as instâncias de RI baianas, no âmbito municipal e estadual, constatou-se um quase desconhecimento das ações empreendidas pela assessoria estadual de RI, por parte da SECRI, o que parece denotar um incipiente alinhamento entre esses órgãos. Ainda no âmbito estadual, a relação com o Promo era vista como fortemente positiva, dando-se a articulação em especial com a Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais e havendo realização de ações conjuntas. Citam-se aqui dois eventos ocorridos no triênio analisado, um deles na Espanha e outro em Salvador, e posteriormente, em 2008, foi realizado um evento conjunto, voltado para os investidores do setor náutico.

Na esfera interinstitucional municipal a articulação ocorria mediante parcerias com as diversas secretarias, conforme o tipo de projeto e ação a ser desenvolvida, considerando-se aqui setores diversos como educação, cultura, planejamento, habitação, reparação e política para mulheres. As relações ocorriam com um caráter de complementaridade frente às ações internas que antes já existiam diretamente tratadas por órgãos e Secretarias, estas sendo sequenciadas e fortalecidas com a vinda da SECRI que as monitorava e acompanhava, e atuava também com apoio frente às novas ações iniciadas. Vale ressaltar

ainda a interdependência de grande parte dos projetos da SECRI, os quais, na sua maioria, articulam-se entre si tanto no nível intraorganizacional como dentro da esfera municipal. Na maior parte das iniciativas, a SECRI atuava no período como instigadora dos órgãos municipais, ainda que alguns gerassem demandas e solicitassem apoio frente às suas iniciativas próprias; contudo, conforme visão interna, ainda havia necessidade de um forte trabalho de conscientização nesta esfera, uma vez que o ritmo dos órgãos e Secretarias mostrava-se ainda bastante lento na apresentação das suas propostas e projetos voltados para a cooperação internacional.

Já no nível federal, as articulações se davam no âmbito do Itamaraty com a AFEPA e no âmbito do Gabinete da Presidência da República com a SAF, e com a Fundação Alexandre Gusmão¹⁴ com os quais já havia existido vários debates dos quais a SECRI havia participado, existindo também relações com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). As relações nesta esfera eram apontadas como muito profícuas pelas áreas executoras bem como pelo titular do órgão, o qual acrescentava que a SECRI procurava trabalhar de forma complementar, buscando convergência com a política externa federal, com foco nos interesses do município. As coordenações consultavam rotineiramente a ABC, recebendo apoio deste órgão em algumas ações. O que se observou, contudo, neste estudo foi que, no triênio analisado, ocorreu o apoio desta Agência em uma única ação concreta, voltada para a capacitação de servidores municipais para concepção e formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional, o que inclusive só veio a ocorrer quase dois anos após o início da articulação da SECRI solicitando este suporte, quando da sua implantação, momento do órgão no qual esta necessidade poderia ser vista como prioritária.

De acordo com as unidades executoras, a relação da AFEPA com a SECRI ocorria quando esta reportava suas ações ou acionava o órgão diante de alguma necessidade específica. No triênio analisado, constatou-se um único exemplo de apoio da AFEPA, quando ela marcou presença no Fórum de Secretários de RI promovido pela SECRI em 2005. Havia nesta época, uma previsão de obtenção de apoio do Itamaraty para realização de treinamento de jornalistas da Bahia para atuação frente às demandas de coberturas midiáticas no foco internacional, vista a incipiência dos conhecimentos destes na área e a importância da mídia como formadora de opinião pública.

¹⁴ Fundação ligada ao MRE cujo objetivo é promover atividades culturais, acadêmicas e pedagógicas no campo da política internacional e da política externa do Brasil, além de buscar o resgate da memória diplomática do país. Disponível no site www.funag.gov.br

Já na direção da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), foi apontado que a relação com esta se dava quando a SECRI reportava suas ações no eixo da cooperação descentralizada, existindo, porém, instigações frequentes desta Subchefia para participação em eventos organizados na instância federal, voltados para política externa, presença que não se concretizava, em grande parte, em função das restrições de recursos financeiros do órgão municipal em foco. Nesta época, já estava em discussão entre o MRE e o Governo do Estado a possibilidade de implantação de um escritório do Itamaraty no município de Salvador, o que criou a expectativa de poder aproximar os laços entre as instâncias municipal, estadual e federal, o que só veio a se concretizar no início de 2010.

Buscando-se os objetivos e a pauta de programação do Primeiro Encontro de Negociações Internacionais de estados e municípios, evento de grande repercussão promovido pelo MRE em 2006, onde foram apresentadas as negociações feitas pelo ministério em diversas áreas, verificou-se que a divulgação oficial do site indicava que ele objetivou “dar conhecimento aos gestores subnacionais do que vinha sendo feito pelo ministério e como eles podiam participar desse processo”. No entendimento deste estudo, porém, houve evidências de que os objetivos do encontro foram, de fato, voltados prioritariamente para o conhecimento e controle do Itamaraty da ação paradiplomática que vinha sendo desenvolvida pelos entes subnacionais, conforme depreendido a partir do pronunciamento do então embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, Jerônimo Moscardo¹⁵:

Acho que a legitimidade nossa como negociador, como Ministério das Relações Exteriores, aumenta na medida em que tenhamos o aval, o endosso, o conhecimento e a informação da parte dos representantes dos estados e municípios

Este estudo também constatou, frente às informações fornecidas nas entrevistas, a inexistência de uma ação proativa dos órgãos federais com iniciativas de apoio à paradiplomacia empreendida pela SECRI, ocorrendo ao contrário, uma postura de caráter reativo frente às suas demandas, exceção feita aos eventos realizados pela instância federal para os quais o órgão era sistematicamente convidado, ainda que, ao mesmo tempo, não lhe fossem propiciados recursos viabilizadores de frequente presença. Todo o panorama ora descortinado pode evidenciar uma estrutura insuficiente destes organismos federais para atender às demandas dos GNCs com vistas a uma capilaridade adequada do seu apoio no âmbito nacional, ou mesmo uma demonstração de reduzido interesse em estimular a aceleração do fenômeno paradiplomático dos municípios brasileiros.

¹⁵ Informações obtidas no site do MRE em 2008.

A instalação recente do escritório regional de representação do Itamaraty em Salvador no início deste ano de 2010, quiçá poderá trazer mudanças benéficas neste quadro.

Prosseguindo no entendimento e análise das articulações e relações travadas pela SECRI, agora frente a outras entidades, faz-se necessário acrescentar que até o momento final deste estudo não houve um movimento do órgão no sentido de promover um relacionamento com a Academia *stricto sensu*, no âmbito público da Universidade Federal da Bahia, instituição onde se concentra a pesquisa, além de iniciativas de ensino e pós-graduação na atualidade. Desenvolver projetos de pesquisa e aprofundar a análise crítica da ação internacional de Salvador implicaria, de fato, estreitar os laços entre os dois âmbitos no futuro.

Obstáculos e desafios *versus* benefícios e resultados

Consoante o gestor do órgão à época dos levantamentos, este não enfrentava dificuldades de ordem política; por outro lado, alguns entrevistados das áreas executoras indicavam que a inexistência de dificuldades políticas por parte do órgão, se, por um lado, facilitava o desenvolvimento dos relacionamentos necessários para as suas atividades, por outro, não favorecia uma agilização de respostas à obtenção de apoio em alguns dos seus processos. Pode-se emitir como hipótese explicativa para tal fato, a constante mudança da base política do governo local durante os últimos meses do ano de 2007, o que vinha impedindo a consecução dos objetivos anunciados no início do então governo em exercício.

No foco mais amplo dos obstáculos encontrados, ainda que não considerados relevantes ou impeditivos à ação do órgão, foram apontadas a carência de recursos financeiros e as dificuldades de se fazer conhecer e desenvolver ações em simultaneidade com o desenvolvimento de mecanismos internos, além de lacunas quanto a normatizações e metodologias. Já na visão interna das áreas executoras¹⁶, a ausência de orçamento mostrou-se o principal obstáculo enfrentado pelo órgão para o cumprimento da sua missão. De fato, em uma multiplicidade de questionamentos formulados nos períodos de levantamento, este estudo identificou existência de inúmeras restrições de ações relevantes para serem desenvolvidas pelo órgão no seu momento de estruturação, as quais não foram viabilizadas em função de limitações de recursos financeiros. Outra dificuldade considerada por algumas áreas foi a vontade política, por vezes hesitante, e a burocracia dos outros órgãos para os processos ligados à concretização dos investimentos internacionais no município.

¹⁶ Entrevistas com áreas executoras realizadas em novembro e em dezembro de 2007.

Quanto aos desafios futuros, foram salientadas a consolidação do órgão como um espaço de diálogo internacional de Salvador, além da continuidade das suas ações, devido a proximidade do período eleitoral e as dificuldades encontradas na base aliada dos partidos do governo local. Na visão do gestor principal, ao final de 2007, no caso de os resultados apontarem para reeleição da atual gestão, esta deveria trazer um fortalecimento para o órgão, o qual poderia ascender e obter a formalização da sua estrutura como Secretaria, mudança estrutural que, de fato, não ocorreu.

No entendimento dos maiores resultados obtidos com a ação da SECRI, na visão do gestor titular, à época estes eram de ordem qualitativa para a administração municipal e se voltavam para a institucionalização política com posicionamento do município de Salvador de forma articulada no plano internacional e a sua ascensão como uma cidade capaz de um diálogo internacional qualificado. Não obstante o enfoque da importância dos resultados qualitativos em detrimento daqueles quantitativos, é relevante indicar que o órgão atraiu, junto à iniciativa privada, cerca de US\$500 milhões em investimento direto estrangeiro (informação verbal)¹⁷ no triênio analisado; valor este que contudo, diverge dos valores obtidos nos registros internos, que apontaram para o patamar de US\$ 343 milhões, conforme tabela 1 apresentada no item a seguir, diferença justificada pela área executora frente à necessidade de sigilo de informações de alguns investidores. Já na opinião das áreas executoras, o principal resultado obtido até então pela SECRI teria sido a troca de melhores práticas em gestão municipal, as quais vinham promovendo melhorias para a administração pública de Salvador, além do início de acultramento da gestão pública do município, frente ao “pensar a administração” no âmbito internacional.

Sob o enfoque destas melhores práticas em gestão municipal trazidas para o município a partir da ação da SECRI e parceiros no período, diversos exemplos foram ressaltados (detalhes adiante apresentados no item subsequente que traz a análise da paradiplomacia da SECRI), citando-se: o planejamento e desenvolvimento urbano a partir de experiências exitosas em várias cidades do mundo; a melhoria do ambiente de negócios da cidade para a abertura de empresas e para ação integrada no sistema municipal; a modernização fiscal do município; aplicação de práticas ibero-americanas ao Ensino público Fundamental; a otimização do processo de elaboração e execução de políticas para a geração de emprego e renda com base na equidade de gênero e raça, além da otimização do atendimento à população pelos funcionários do Serviço de

¹⁷ Informação fornecida pelo prefeito João Henrique na abertura dos trabalhos do 4º. período legislativo da 15ª. Legislatura da Câmara Municipal de Salvador.

Intermediação de Mão de Obra (SIMM), a partir de *know-how* fornecido pela Itália, dentre outros exemplos.

Por fim, na direção dos maiores benefícios obtidos graças aos esquemas multilaterais e projetos internacionais dos quais vinha participando o órgão, as áreas executoras apontaram a cooperação técnica e a atração de investimentos para o município, além da visibilidade internacional conquistada pela cidade de Salvador, conforme dados e informações detalhadas que serão trazidas no decorrer das seções subseqüentes deste capítulo.

Unidades executoras da SECRI: processos e agendas

Coordenação de cooperação descentralizada

Esta unidade direcionava sua ação para duas vertentes: construção e manutenção de relacionamento com cidades (com cidades-irmãs e com aquelas que trocam experiências em fóruns) e com Redes, celebrando acordos de Irmanamento, de Cooperação e Protocolos de Intenção com as cidades parceiras. Desenvolvia articulações essencialmente com Embaixadas, Consulados e Câmaras do Comércio, AFEPA, ABC e órgãos da Cooperação descentralizada, além de Ministérios específicos, conforme o tema de interesse. Desenvolvia também articulações com a União Europeia e com redes de cidades, em especial a CIDEU, UCCLA e AICE (maiores parceiras), além da CGLU, Mercocidades e do programa URBAL (já descrito em capítulo precedente), ressaltando-se que o ingresso de Salvador nas redes iniciou-se ainda na década de 90. Participava ainda dos seguintes Fóruns: 100Cittá, Fórum Consultivo de Municípios, Estados, Províncias, Departamentos e Municípios e do Comitê bigestor Brasil-França.

A prospecção dos ofertantes da Cooperação Internacional (cidades-irmãs e redes) era realizada com base nas demandas da cidade de Salvador, nos interesses dos setores e diretrizes prioritárias do prefeito, além dos temas em voga. No período final da pesquisa, esta unidade vinha atuando nos temas e setores a seguir:

Focos de interesses do prefeito	Temas de maior demanda na cidade	Setores prioritários do governo
Mobilidade urbana; desenvolvimento social; raça, gênero e meio ambiente (estes últimos sendo transversais em todos os projetos)	Emprego e renda; social e desenvolvimento econômico, além de melhoria de infra-estrutura da cidade.	Náutico, imobiliário e setor de turismo

Quadro 23 - Focos, setores e temas prioritários trabalhados pela Coordenação de Cooperação Descentralizada.

Fonte: Elaborado a partir de informações em entrevista no órgão.

Além das atividades centrais desta Coordenação, ela cuidava da parte institucional de missões internacionais com Embaixadas locais e governo e organizava eventos, além de fazer o receptivo de comitivas oficiais diplomáticas, geralmente com o governo de Estado. Como o órgão não possuía fontes próprias de arrecadação, esta unidade buscava recursos de fontes diversas para a consecução das suas ações: para os projetos, dependendo do seu teor, procurava obter recurso financeiro do Governo Federal; no meio internacional fazia captação de recursos das cidades, a exemplo de Turim, cuja região do Piemonte financiava projetos para Salvador a fundo perdido; obtinha recurso financeiro e técnico da rede UCLA; fazia captação de recursos junto a Embaixadas e, para realização de eventos a SECRI, buscava patrocínio junto a empresas privadas, a exemplo de Odebrecht e Coca-Cola ou empresas públicas de direito privado como o Banco do Brasil e a Petrobrás, no âmbito de seus programas de parceria institucional e de responsabilidade social corporativa.

Conforme levantamentos realizados, constata-se que até então esta unidade atuava de forma reativa, respondendo às demandas que chegaram a ela espontaneamente, incluindo oportunidades surgidas em eventos internacionais dos quais a SECRI participou. Por fim, de acordo com o gestor desta unidade executora, os resultados obtidos por sua atuação não eram mensurados oficialmente de forma sistemática, o que aponta na direção do modelo de gestão adotado pelo órgão, já indicado na abertura deste capítulo. Ademais, até o momento em que este estudo foi finalizado, apesar dos acordos existentes, não haviam sido concretizados projetos com cidades, estando, porém vários deles em fase de análise para provável concretização, citando-se aqui os acordos com a França, Angola (Luanda), Itália, Espanha, China e EUA (cidades de Filadélfia e Atlanta).

Coordenação de Atração de Investimentos Internacionais

Esta unidade atuava desenvolvendo articulações com empresas e investidores internacionais e locais que desejavam se internacionalizar ou aqueles que

buscam parceiros estrangeiros para negócios, principais atores deste processo. Articulava ainda com Câmaras de Comércio, Associações Comerciais, Sindicatos e órgãos locais como a Federação de Indústrias do Estado da Bahia (Fieb). A relação com o Governo central realizava-se através da APEX que era contatada para identificação de possibilidades de atração de investimentos e concessão de financiamentos, além do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Banco Central e Ministério das Relações Exteriores. De acordo com os projetos, a unidade contatava ainda Secretarias específicas no nível federal que tratavam dos temas de interesse.

No sistema interno da prefeitura do município, esta Coordenação mantinha frequentes contatos com órgãos de prospecção de oportunidades locais de investimento e a Secretaria Municipal da Fazenda (Sefaz); no nível estadual desenvolvia contatos com a Secretaria da Fazenda. O Processo central da área voltava-se para três eixos, atração de investimentos de empresas internacionais, atendimento de investidores interessados (ação reativa), e atendimentos daqueles investidores que já se encontravam em fase de implantação ou pós-implantação. Esta Coordenação recebia ainda missões empresariais, a exemplo de missão voltada para o turismo étnico que trouxe empresas do exterior para conhecer Salvador, ensejando organizar futuramente missões internacionais empresariais ou técnicas para visita ao município, a exemplo de técnicos da área de produção de mariscos e crustáceos da França. Os setores de interesses prioritários para atração de investimentos neste período de governo são apresentados a seguir.

Setores prioritários do governo (Prioridade 1)	Setores prioritários do governo (Prioridade 2)
Náutico (este sendo prioridade do Governo Federal), Imobiliário, Turismo e Tecnologia de Informação	Setores de Cosméticos e Têxtil

Quadro 24 - Setores prioritários do governo no período analisado pela pesquisa

Fonte: Elaborado a partir de informações em entrevistas no órgão.

Desde a criação da SECRI, esta unidade vinha direcionando sua ação para o setor imobiliário, (e também o setor turístico e hoteleiro), além do setor náutico (este em fase preliminar), com previsão de expansão da sua atuação para outros setores. Ressalta-se a atenção que vinha merecendo o setor náutico, com ações do governo federal e do governo estadual com coparticipação da prefeitura em parceria com o Promo, ainda vigente à época destas entrevistas. Um exemplo a ser aqui trazido é o Fórum Náutico, evento que ocorreu no ano de 2008 no

município. Já os setores cosmético e têxtil que vinham recebendo atenção por parte de Agência de Desenvolvimento Econômico de Salvador (ADESA) não tinham ainda sido alvo da atuação do órgão.

As ferramentas paradiplomáticas utilizadas por esta Coordenação eram a participação em Feiras internacionais do setor imobiliário e a realização de ações de marketing voltadas para promoção do município e atração de investimentos e de centros de decisões junto aos países dos quais eram desejados investimentos.

As ações de divulgação desenvolvidas até o momento consistiam em: envio de *press-releases*¹⁸ para as Câmaras de Comércio e Embaixadas locais, com informações voltadas aos setores de interesse nos países destinatários; envio do Boletim Mundo SECRI para as Câmaras de Comércio dos países, Embaixadas e para os empresários cadastrados (tanto aqueles que já empreendem em Salvador quanto os potenciais investidores); divulgação dos atrativos de Salvador diretamente junto ao segmento empresarial de setores de interesse por meio de atuação direta nas empresas desses setores, mediante envio de email às listas obtidas junto às Câmaras de Comércio das cidades-irmãs de Salvador; e no caso do setor náutico, por meio de parcerias com algumas cidades na França (La Rochelle) que possuem vocação náutica. Para o ano de 2008 a área planejava afiliar-se à World Association of Investment Promotional Agency (WAIPA) objetivando trazer eventos para a capital baiana, o que ainda não tinha sido possível em função do investimento necessário para esta adesão, o qual não era compatível com os restritos recursos do órgão.

Coordenação de Relações Bilaterais

Esta unidade voltada para a cooperação bilateral¹⁹ travava articulações com agências de desenvolvimento de diversos países. Os fatores propulsores para a cooperação bilateral com Salvador vinham sendo principalmente as afinidades culturais e laços históricos; os países que vinham mantendo um vínculo mais efetivo com Salvador por meio da ação da SECRI eram Portugal, Espanha, Itália, França, países africanos de língua portuguesa e recentemente a China,

¹⁸ Textos preparados para serem encaminhados à imprensa com a finalidade de gerar notícia e divulgação na mídia.

¹⁹ A cooperação técnica bilateral está calcada na implementação de programas e projetos com base em serviços de consultorias prestadas por peritos externos, treinamentos, seminários e outros eventos de capacitação técnica e disseminação de informações relevantes ao desenvolvimento local, bem como pode haver doação de equipamentos. Contudo, esse tipo de cooperação não envolve a entrada de recursos financeiros externos, nem a alocação de recursos financeiros pelas instituições nacionais (ABC/MRE, 2004).

como exceção à característica central das relações desenvolvidas neste foco. O processo central desta área era voltado para a prospecção de oportunidades de financiamento das agências e para a viabilização de cooperação técnica e baseava a definição de suas ações de cooperação nas diretrizes estabelecidas pelo governo federal, além daquelas traçadas pelo Governo estadual e também pelo municipal, notadamente em função de haver uma conexão direta da política externa do país à agenda internacional, bem como às demandas da sociedade civil. É bem verdade que as ONGs mais contestatórias de direitos humanos e de controle social das políticas contra a violência urbana, por exemplo, estavam completamente ausentes do debate com a SECRI, o que constituiu aqui um indicador inquietante do ponto de vista político e democrático.

A articulação e o alinhamento desta Coordenação com o Governo Central eram desenvolvidos por meio da ABC, que reportava todas as ações desenvolvidas ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Não obstante, não obtinha apoio de recursos do Governo central. Na visão da gestora da área, os resultados evidenciados com a atuação desta unidade até o final do ano de 2007 foram o fortalecimento do órgão no plano institucional e a implementação de uma ação de capacitação de técnicos da prefeitura voltada para o tema de mobilidade urbana, com apoio de cooperação internacional.

O quadro 25 apresenta as Agências apoiadoras com as quais a SECRI vinha atuando, além daquelas com as quais pretendia atuar no curto e médio prazo, bem como os focos dos principais programas e ações de interesse de cada uma delas. Aquela que vinha atuando mais ativamente junto à SECRI era a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI)²⁰, tendo alguns projetos em andamento no período analisado; outras que já haviam tido alguma atuação ainda que não proeminente – mas cujo relacionamento com a SECRI ainda se demonstrava interessante – são a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) seguida pela Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense (CIDA), além da USAID, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

²⁰ A partir de janeiro de 2008 esta agência teve seu nome modificado para Agência Espanhola de Cooperação e Desenvolvimento (AECID).

Agência	Objetivos, interesses e Programas
AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento	Objetivo: A luta contra a pobreza
CIDA - Agência de Desenvolvimento Internacional Canadense	Objetivo: contribuir para a rerealização de uma melhor equidade no Brasil Temas prioritários: 1. Governança; 2. Saúde; 3. Mundo do trabalho.
JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão	Interesse especial : meio ambiente e cooperação tripartite entre o Japão, Brasil e países da América Latina, África de Língua Portuguesa e Timor Leste
	· As regiões norte e nordeste são consideradas prioritárias; · Programa Municípios Saudáveis no nordeste Brasileiro;
USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional	Programas e Projetos
	1. Programa de Fomento a Exportação de Micro e Pequenas Empresas e Redução da Pobreza - 2004 – Norte e Nordeste
	2. Apoio ao Setor de Moda Praia em Salvador (APL Península de Itapagipe);
	3. Programa de Atenção a Jovens de Risco (2003-2008): · Programa Enter Jovem (tecnologias da informação e comunicação)
	4. Programa Turismo e Responsabilidade Social (IH) · Enfrentamento à exploração sexual comercial e tráfico para fins sexuais (FS - BA)
	5. Projeto Viva Vôlei (Alagados, Grupo Cultural Bagunção)
	6. Programa Energia (Coelba)

Quadro 25 - Agências (que atuam ou atuarão com a SECRI) e programas

Fonte: SECRI (Adaptado pela autora).

 Atuação efetiva  Atuação embrionária (interesse em intensificação)

Coordenação de Relações Multilaterais

A atuação da unidade da SECRI voltada para a cooperação multilateral²¹ desenvolvia-se com foco em projetos, no acompanhamento contínuo dos editais enviados pelas agências internacionais, bem como nas demandas das Secretarias municipais, buscando cruzar a oferta com a demanda interna ao ambiente da prefeitura. O maior parceiro da Coordenação de Relações Multilaterais era o sistema ONU, com as suas diversas agências e programas de desenvolvimento que atuam no âmbito das Nações Unidas, e os principais acordos de cooperação técnica desenvolvidos até o final desta pesquisa foram estabelecidos com a Unicef, o PNUD e a UNFPA. A área tinha presença em algumas conferências internacionais (a exemplo do evento Policy Dialogue 2006 promovido pela OIT), bastante limitada, contudo, pelas restrições de recursos do órgão. Atuava também

²¹ Realizada por meio de organismos internacionais formados pela associação voluntária de países que podem promover assistência técnica e disponibilizar recursos financeiros para a modernização da administração pública, a promoção do desenvolvimento sustentável e a inclusão social de grupos vulneráveis no Município.

com receptivo de missões internacionais, tais como missões recebidas do BID, Banco Mundial, PNUD e UNFPA. Por outro lado, apesar da importância considerada pelo gestor, não eram realizadas viagens internacionais para captação de recursos e desenvolvimento de contatos, mais uma vez, em função da escassez de recursos do órgão.

A agenda desta Coordenação voltava-se, neste período, prioritariamente para os eixos de melhoria do ambiente de negócios (citando-se o auxílio provido à Secretaria de Saúde Municipal para criar uma rede dentro da estrutura da Prefeitura que possibilitasse as Secretarias trabalharem em conjunto); e para o desenvolvimento do município, ressaltando-se que a equidade racial e o meio ambiente atuavam como eixos que perpassavam todas as ações empreendidas pela área. Consoante o gestor desta unidade à época das entrevistas, os indicadores que melhor expressariam os resultados da ação desta unidade seriam: o volume de recursos envolvidos nos projetos; o número de projetos submetidos à aprovação, bem como a relação entre o número de projetos submetidos e o número de aprovados, além do número de pessoas capacitadas, e, em um maior horizonte temporal, os resultados provenientes da ação implementada. Não obstante a consciência e a importância de tais indicadores, os mesmos não eram ainda acompanhados pelo órgão, o que corroborava sobremaneira, com o estágio do modelo de gestão adotado na SECRI, conforme apontado no início deste capítulo.

Os resultados já obtidos com a atuação desta unidade no triênio analisado foram apontados pelo seu gestor, como sendo:

- Os indicativos trazidos em dois Relatórios de Competitividade (Municipal Scorecard²²) que mensuram dois indicadores exclusivamente municipais: o processo de obtenção de uma Licença de Funcionamento e do Alvará de Construção. No ranking nacional, a cidade se destacou como a terceira (de 25 municípios) mais eficiente na liberação de Alvará de Construção, ocupando o 14º lugar deste indicador no âmbito internacional. Já frente à Licença de Funcionamento, Salvador ocupou o 8º lugar no âmbito nacional;

²² As mensurações comparativas do *Municipal Scorecard* (MSC) facilitam a referência nacional e internacional para investidores, constituem uma base de informações para as áreas de melhoria para o setor público e auxiliam as gestões municipais na identificação das práticas bem-sucedidas nos indicadores avaliados. Essa ferramenta mensura o nível de facilidade/dificuldade que os empresários encontram para obter documentos necessários à formalização de empresas no município. Fonte: Boletim SECRI.

- Obtenção de cooperação a partir do Projeto proposto pelo IFC (*International Financial Corporation* – ramo do setor privado do Grupo Banco Mundial que atua com vistas a promover o investimento sustentável do setor privado dos países em desenvolvimento) para melhoria de indicadores do município para abertura de empresas;
- Implantação do Projeto *Kid Smart – Doing Business* Brasil voltado para otimizar o índice de inserção infantil digital, o qual trouxe computadores e treinamento para cerca de cem professores da rede pública municipal;
- Implantação do Projeto Comunidade em Ação a partir de recursos de US\$ 100 mil oriundos do PNUD para prevenção de desastres no bairro de Canabrava em Salvador;
- Implantação do escritório regional da PNUD no município soteropolitano;
- Realização de treinamentos para servidores municipais com apoio do PNUD e do UNFPA (temas da cooperação com o PNUD; ferramentas do PNUD; oficina para apresentação do funcionamento do UNFPA e para alinhamento da comunicação para atividades futuras voltadas para o ODM 5²³, com criação de uma rede interna à PMS com foco neste objetivo do milênio.

A atuação paradiplomática da SECRI

Quando do início da sua atuação no ano de 2005, a SECRI mobilizou diversas áreas, buscando por um lado, estruturar a ação do novo órgão tanto no nível interno junto a todo o sistema da prefeitura municipal, como no nível externo, articulando suas ações junto ao Itamaraty. Nesta fase de construção de uma instância política nova na administração municipal, a agenda foi voltada prioritariamente para o reconhecimento do órgão como foro legítimo de articulação internacional de Salvador. A consolidação desta instância política da prefeitura ocupou também prioridade da agenda. Além disso, procurou abrir várias frentes de cooperação no sistema internacional, de forma convergente com os objetivos previstos quando da sua criação.

No ano subsequente de 2006, o foco da agenda voltou-se para a atração de investimentos externos e para a cooperação técnica e financeira, além da participação em ações voltadas ao diálogo político sobre o papel dos entes locais

²³ O 5º objetivo do milênio dirigido para a saúde materna.

nas relações internacionais. Persistiu, ainda neste ano, a preocupação com a consolidação desta instância política de RI do município. No ano de 2007, perseguiu uma agenda similar à do ano precedente, buscando abrir novos espaços de articulação. Já a agenda da SECRI para o ano de 2008, consoante entrevista, teve como direção principal a consolidação das iniciativas empreendidas com vistas à manutenção da rede de articulação interna, objetivando que o trabalho da SECRI viesse a ter continuidade, independentemente de mudanças do governo local. O interesse no fortalecimento da imagem do órgão e na atração de investimentos seria assim prioritário neste último ano do governo em exercício à época.

Este estudo analisou as ações desenvolvidas pela SECRI no triênio entre março de 2005 e março de 2008, com base na apreciação e avaliação dos seguintes elementos: (a) relatórios anuais dos anos 2005, 2006 e 2007; (b) boletins mensais de atividades publicados no decorrer de todo o ano de 2007; (c) Plano de ações definido pela SECRI para o ano de 2008; (d) Documentos específicos de natureza diversa do órgão, dentre eles: acordos de cooperação estabelecidos; *Press-releases* dos eventos sediados pela SECRI e de algumas ações específicas empreendidas; Discurso proferido pelo Secretário do órgão, quando da apresentação do *Plano de Trabalho da Prefeitura de Salvador* (realizado no dia 02 de março de 2005); e por fim, informações coletadas nas diversas entrevistas realizadas internamente junto ao titular da pasta, bem como junto a todas as coordenações executoras e à chefia de gabinete, além dos estagiários estudantes da área de RI.

Para fins do estudo, as ações empreendidas pelo órgão no período foram categorizadas distintamente em seis eixos (Figura 10): institucional; articulação internacional; integração regional; promoção comercial e turística; investimentos internacionais; e, por fim, o vasto eixo da cooperação, conforme proposta de Nunes (2005). O detalhamento de todo este percurso de atividades para-diplomáticas, desenvolvidas pela SECRI nas dimensões acima, encontra-se na dissertação defendida pela autora (RIBEIRO, 2008) junto ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA) à disposição pública no seu acervo de dissertações e teses. Nosso trabalho desenvolverá aqui a sua apreciação crítica da paradiplomacia do município de Salvador subsidiando-se de todo o conteúdo destas ações supracitadas.

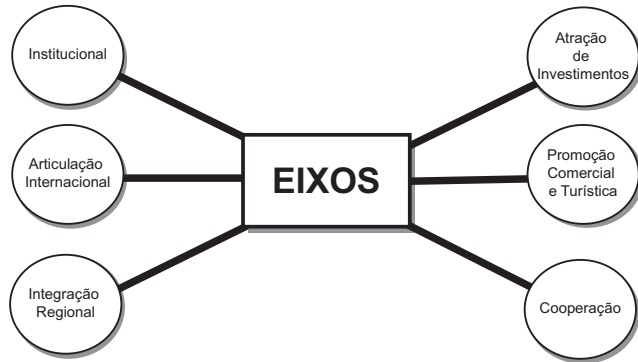


Figura 10 - Os seis eixos da análise da atuação paradiplomática da SECRI

Alguns aspectos merecem ser notados preliminarmente. O eixo de articulação internacional identificou e analisou distintamente: (a) Articulações com embaixadas, consulados e órgãos internacionais; (b) Realização de missões internacionais; e (c) Receptivo de missões estrangeiras.

Já o eixo dos investimentos internacionais identificou e analisou as ações de caráter estrutural empreendidas, bem como aquelas voltadas para atração de investimentos.

No foco da cooperação internacional, a análise do triênio da atuação paradiplomática do município de Salvador, constatou que a SECRI atuou aqui em seis vertentes, com base nas quais direcionamos as nossas análises e considerações (Figura 11), quais sejam: a) cooperação com GNCs, desenvolvendo aproximação e intensificando relacionamentos com cidades; b) cooperação com GNCs, desenvolvendo relações com redes; c) cooperação ofertada, disponibilizando suas experiências exitosas para outros GNCs; d) cooperação bilateral com negociação de projetos de cooperação com agências de desenvolvimento de governos centrais e com outras instituições estrangeiras; e) cooperação multilateral, com relações com instituições internacionais multilaterais, em especial o Sistema ONU e; f) promoção da cooperação, identificando fontes de cooperação técnica e financeira e divulgando-as e articulando entre estas fontes e as Secretarias e órgãos municipais, e atuando ainda com ações de articulação com a ABC para obtenção de apoio, eixo que carrega intrinsecamente ações de caráter institucional, conforme já discutido anteriormente e se constitui em ação de rotina para o órgão.

Na direção da cooperação com cidades, é digno de nota que todas as iniciativas com vistas à evolução para a celebração de contratos de irmanamentos entre cidades dos diversos continentes com o município de Salvador ocorridas desde o ano de 1962 foram também analisadas neste estudo e os quadros sintéticos destas iniciativas encontram-se apresentados no Apêndice B.

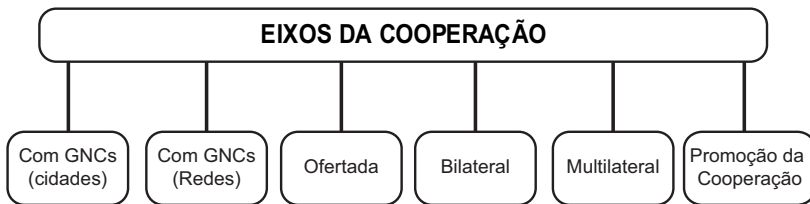


Figura 11 - Os seis eixos de análise da cooperação internacional SECRI
Elaborado pela autora.

A paradiplomacia da SECRI em análise (mar 2005-mar 2008)

A criação da SECRI corrobora com um dos pressupostos trazidos neste estudo (cf. quadro 1) de que as cidades de médio e grande porte ou com vocação turística tendem a criar aparatos para atuação no campo das RI. Curiosamente, Salvador, assim como Fortaleza e Recife – as três maiores cidades do Nordeste e todas elas com vocação turística evidenciada – criaram seus órgãos para o tratamento das questões internacionais simultaneamente no ano de 2005.

Verifica-se que o governo municipal de Salvador fez uso de quase todos os canais disponíveis para acesso dos GNCs à esfera internacional no triênio analisado, citando-se os atores governamentais, outros entes subnacionais, Estados nacionais, além de ter utilizado canais de empresas multinacionais no mercado global, apenas não tendo utilizado o canal das ONGs neste processo. Esse aspecto revelado presente pela pesquisa merece destaque, porquanto pode indicar a ausência de articulação da SECRI com os setores da sociedade civil organizada, sobretudo as organizações de caráter mais político e contestatório.

A análise interna do órgão denota o seu fortalecimento no primeiro triênio de sua atuação, com ocorrência de mudança da estrutura (ainda que informal) do órgão e ampliação da ordem de 82% da equipe inicial. Contudo, até março de 2008, quando se encerrou a presente pesquisa, não havia ainda ocorrido mudança dos recursos estruturais e do modelo de gestão adotado, continuando este a carecer de instrumentalização adequada para garantir um desempenho eficaz.

Considera-se aqui elementos diversos, tais como bases informacionais estruturadas, sistema adequado de informação, fluxos de trabalho e sistema de indicadores, dentre outros. Não obstante, a equipe mostrou-se motivada e com formação adequada ao exercício das competências e funções estabelecidas. Um ponto interessante a ressaltar é que, apesar da sua criação recente e ainda não se constituindo oficialmente em uma estrutura formal no seio da prefeitura de Salvador, fato que só veio a ocorrer posteriormente, em 2009, a SECRI mostrou fazer parte do exíguo percentual de 3% (três) dos órgãos municipais brasileiros de RI que possuíam equipe no patamar de 10 a 20 integrantes, já tendo mesmo aqui atingido o limite máximo desta escala.

Por outro lado, evidenciou-se claramente a lacuna de um planejamento estratégico consistente e com visão de longo prazo definido para o mandato quadrianual, com articulação de ações que viessem a propiciar a construção de uma “política externa” para o município, em sinergia com os órgãos e Secretarias do sistema PMS, mas também com a política externa federal, de acordo com as necessidades do município e as oportunidades do cenário internacional. Este fato sinaliza a existência de um certo “experimentalismo” na atuação paradiplomática da SECRI, com tendência a uma ação de caráter mais reativo frente às demandas surgidas. Ressalta-se ainda que no decorrer dos inúmeros meses de levantamentos junto ao órgão, durante o ano de 2007 até o início do mês de março de 2008, nenhum documento decorrente de um planejamento foi possível ser obtido por este estudo, mesmo sob reiterados pedidos destes elementos para análises. Ao final do último mês citado, esta pesquisa recebeu, por fim, do órgão um documento que acabara de ser redigido, registrando as ações a serem realizadas pelas diversas coordenações do órgão para o ano de 2008, estas delineadas de forma nitidamente isolada, revelando a inexistência de um corpo articulado de pensamento estratégico do órgão, que pudesse servir de fio condutor e articulador das ações propostas pelas diferentes unidades executoras da SECRI. Ademais, tais ações previstas cobriam exclusivamente o curto horizonte de doze meses, de janeiro a dezembro, corroborando aqui a lacuna de uma visão de longo prazo para a atuação paradiplomática do município de Salvador.

Por outro lado, dentro de um contexto trans-escalar de constituição de novos mercados como se vive hoje, o discutido e propalado instrumento de *city-marketing* com o qual os governos locais contam para atrair empresários e investidores não tinha sido até então utilizado pelo órgão no período analisado, ainda que Salvador possua vocações e características naturais e culturais que pudessem favorecer uma trajetória nesta direção. O plano de ações esboçado

para 2008, conforme acima descrito, continha uma nota sucinta indicando um possível projeto de internacionalização da cidade em fase, talvez, de embrionário delineamento por um profissional que havia atuado no órgão anteriormente. Seria o despertar para uma ação mais agressiva de promoção da cidade de Salvador, com adoção de novos instrumentos da gestão urbana?

No entendimento dos resultados obtidos com a ação da SECRI, aqueles de caráter quantitativo refletem-se nos investimentos externos atraídos para Salvador no montante de cerca de US\$ 343 milhões no período analisado, com base nos registros internos do órgão disponibilizados para este estudo²⁴, tendo sido, porém considerados na visão do órgão, que os maiores resultados não seriam de ordem quantitativa, porquanto estariam voltados para a institucionalização da área de RI em Salvador e o desenvolvimento de uma cultura de gestão pública municipal que hoje já pensa “o internacional”, acrescentando-se ainda a troca de melhores práticas em gestão urbana que vem trazendo melhorias para a administração pública de Salvador. Importante destacar aqui a origem dos investimentos externos atraídos para o município, na sua totalidade oriundos de Portugal e da Espanha, e voltados exclusivamente ao setor imobiliário e hoteleiro. Essa articulação com o setor imobiliário e hoteleiro de grande porte pode ser uma hipótese explicativa dos baixos níveis de articulação política com os segmentos da sociedade civil organizada, a que aludimos anteriormente. Sabe-se que há forte oposição dessas organizações mais politizadas (por exemplo, as que fazem parte da ABONG – Nordeste) ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, sancionado pela prefeitura recentemente.

Já o setor náutico, prioridade do governo federal, apesar de ter sido alvo de ações do órgão, ainda não produziu frutos neste triênio analisado, havendo expectativas de evolução das relações travadas para o desenvolvimento deste setor. Por outro lado, Salvador não desenvolveu nenhuma ação neste triênio para atrair investimentos para o setor de tecnologia de informação, outra prioridade máxima do governo Federal, nem para os setores cosmético e têxtil, estes em segundo nível de prioridade nas políticas governamentais, o que pode ser justificado pelo estágio de início de operação, período que demanda diversas ações estruturais internas para implantação e consolidação do órgão.

Por outro lado, as dificuldades enfrentadas pela SECRI foram constatadas nas múltiplas evidências no decorrer dos levantamentos realizados, denotando restrições financeiro-orçamentárias, situação similar tendo sido

²⁴ De acordo com mensagem do prefeito João Henrique proferida na abertura de trabalhos do 4º período legislativo da 15ª legislatura da Câmara Municipal de Salvador. Este montante estaria na ordem de US\$ 500 Milhões, cifra superior à identificada com base nos registros internos fornecidos.

identificada em geral, na maioria dos setenta e um municípios adicionais integrantes do mapeamento. A dependência da vontade política e da burocracia da máquina pública no que tange aos processos ligados aos negócios internacionais de interesse do município foram também apontados como obstáculos significativos para a atuação da referida Instância.

A direção da agenda do órgão mostrou-se compatível com o momento por ele vivido neste triênio, inicialmente voltando-se para a estruturação e o reconhecimento do campo de atuação das RI pelo município junto às diversas instâncias de governo e ao meio internacional. A SECRI prosseguiu com ações nos seus eixos de interesse que foram a captação de investimentos externos e a cooperação internacional nos focos técnico e financeiro, além de manter o empenho no reconhecimento do órgão e na visibilidade do município. A integração regional (Mercosul) não foi alvo da agenda neste período, tendo contudo existido algumas poucas iniciativas, em especial o sediamiento da Primeira Conferência de Mercocidades no Nordeste.

No entendimento das ferramentas paradiplomáticas, a SECRI evidenciou empregar uma parte significativa dos instrumentos disponíveis no catálogo empregado por estas instâncias de governo nas suas ações internacionais, demonstrando, porém tímida atuação frente a algumas destas possibilidades, limitações estas que podem ter se pronunciado em decorrência de restrições de recursos do órgão. No período analisado as ferramentas empregadas com maior frequência foram: a participação em eventos, tanto de caráter comercial quanto social; o empreendimento de missões comerciais e de caráter social; o receptivo de delegações estrangeiras; o atendimento a investidores interessados; a divulgação das possibilidades investimentos no município e a articulação com organismos e empresas, além de formadores de opinião.

Quanto à seleção dos países ou cidades visitados, esta foi baseada no critério de probabilidade de obtenção de resultados no curto prazo, priorizando-se relações já iniciadas em períodos anteriores. Nos três anos analisados, os destinos escolhidos para as missões internacionais foram as cidades de Lisboa, Porto, Barcelona, Madrid, Londres, Harbin, e o departamento de Charente-Maritime, com interesse prioritário no foco comercial e na cooperação técnica, ressaltando-se ainda que a China foi também um novo destino buscado por Salvador. Por outro lado, as restrições de recursos financeiros, claramente evidenciadas, podem ter aqui exercido um papel limitador deste tipo de ação.

Analisando as delegações recebidas, os registros apontam neste triênio coberto pela pesquisa, visitas de representantes de embaixadas oriundas dos seguintes países: Tailândia, Canadá, Estados Unidos, Peru, Marrocos, França, Alemanha,

Japão, Israel e Argentina, além de delegações provenientes do Reino Unido, Chile (Viña Del Mar), Espanha (Galicia), Itália (Cagliari, Ferrara e Piemonte) e da Guiana Francesa (Caiena). Vale notar ainda que, durante o receptivo de missões estrangeiras em Salvador, bem como nas missões empreendidas ao exterior com a SECRI, ocorreu com alguma frequência a assinatura de atos internacionais, normalmente voltados para a cooperação técnica em áreas de interesse mútuo, como foi o caso da cidade de Ouidah (Benin), da região de Charente-Maritime e de Barcelona. No entanto, uma vez que o direito constitucional brasileiro não reconhece tratados internacionais celebrados pelos seus entes federados subnacionais, tais atos não produziram direitos e obrigações legais para as partes, o que não impediria contudo, o desenvolvimento de ações cooperativas entre elas.

A atração de investimentos recebeu bem mais atenção do que a promoção comercial e turística, estas duas últimas praticamente não tendo sido focalizadas de forma direta no triênio analisado, à exceção de coparticipação em alguns eventos junto ao Promo ou por meio da participação em feiras internacionais do setor imobiliário. Por outro lado, não foram verificadas ações para melhoria de infraestrutura para facilitar atração de investimentos e implantação de empreendimentos externos, um dos importantes instrumentos paradiplomáticos aos quais os entes subnacionais podem recorrer.

No eixo da cooperação, a SECRI atuou prioritariamente junto a outros GNCs (cidades), na cooperação bilateral com países e multilateral com organismos, em especial com Portugal, Espanha e França, tendo a Agência de cooperação espanhola AECID se destacado neste período, e na cooperação multilateral, teve a SECRI como maiores parceiros o PNUD, UNFPA e a Unicef. Quanto à cooperação com redes, verificou-se que esta ocorre ainda em caráter embrionário, havendo relação desenvolvida apenas com a rede CIDEU e a AICE, além de uma participação pontual ocorrida junto ao Programa URBAL e junto à Mercocidades, sediando a Primeira Conferência desta no Nordeste. Por seu turno, a cooperação ofertada pelo município ainda não pôde se mostrar muito frutífera em vista do estágio embrionário do órgão, tendo, porém havido disponibilização das experiências de Salvador para cooperação com outros GNCs. Exemplos disso se mostram no foco do “Combate da Discriminação e Promoção da Igualdade no Local de Trabalho” e no Programa de combate à anemia falciforme da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), além de Programa de formação de professores, envolvendo capacitação, informatização da matrícula em escolas públicas e mobilização de ação simultânea de paternidade responsável, ações que ao final desta pesquisa se encontravam em negociação para cooperação com Luanda na Angola.

Examinando o quesito de irmanamentos ou irmanação celebrados ou mantidos em atividade pelo município de Salvador, no bojo da sua atividade paradiplomática 2005-2008 (ver Apêndice B – Relação das Iniciativas para celebração de Acordos de Irmanamentos – Período 1962 a 2007), o município já havia firmado inúmeros acordos de irmanamento com cidades em todos os continentes desde o ano de 1962. Contudo, na época deste estudo apenas mostravam-se ativos, com encaminhamento ou perspectivas de ações concretas no curto prazo, os acordos celebrados com a cidade de Harbin na China, Ouidah no Benin, o Departamento de Charente-Maritime na França e, por fim, com a cidade de Caiena, capital da Guiana Francesa, este tendo sido o único acordo assinado pela SECRI dentro do continente latino-americano no triênio em foco, porém ainda sem ações concretas.

Por outro lado, a atuação da SECRI mostrou-se dirigida prioritariamente para o domínio econômico, além do social e cultural, com ênfase na busca de cooperação e com ações de políticas clássicas de irmanamentos em favor de investimentos estrangeiros e de cooperação. Este conjunto poderia ser visto na categoria da paradiplomacia “mínima” frente à tipologia de Eric Philippart (1999 apud PAQUIN, 2004), ainda que o órgão tenha ampliado o alcance geográfico das suas ações, suplantando o quadro transfronteiriço.

Resgatando a visão de Romero (2004), corroborada por outros estudos da área, as estratégias de participação em redes de cidades e nos processos de integração regional parecem ser as que melhor respondem aos desafios do novo marco da gestão urbana em algumas regiões do mundo, a exemplo do Cone Sul. Não obstante a relevância deste tipo de estratégia internacional para as cidades, a atuação de Salvador mostrou-se na direção contrária a esta, vista a sua tímida participação em redes de cidades e a inexistência de participação efetiva nos processos de integração regional sul-americano. Ainda no foco das estratégias adotadas, agora diante daquelas apontadas por Borja e Castells (1997) como as mais utilizadas pelas cidades, verifica-se que a SECRI adotou prioritariamente estratégias de participação ativa na vida internacional, por meio de presença em eventos, estes tendo sido inúmeros no período analisado, tanto no foco sócio-cultural e no econômico de atração de investimentos. Além disso, o órgão buscou utilizar estratégias de fortalecimento da presença direta do governo local no sistema de cooperação internacional, conforme evidenciado nos movimentos acima apontados. Tais iniciativas, entretanto, talvez não pudessem vir a colher seus frutos de forma potencializada, já que não se verificou uma estratégia delineada e articulada estrategicamente com vistas a promover a cidade de

Salvador, ainda que esta se configure em um elemento de extrema relevância da política exterior subnacional, conforme enfatizado por Salomón (2007).

Analisando a questão de convergência entre as linhas políticas internacionais das esferas municipal (de Salvador) e federal de governo, de acordo com mensagem publicada no boletim mensal “Mundo SECRI”, a política de relações internacionais do município segue a reorientação dada pelo Brasil, priorizando as relações Sul-Sul, focando o fortalecimento dos laços com a América Latina, países africanos e com alguns países da Ásia, e reforçando a política de combate à discriminação racial e a promoção da cultura e identidade do povo negro. Constatou-se, contudo, que as relações da SECRI com a América Latina foram incrivelmente exíguas no período, a despeito da preocupação com etnia e gênero mostrar-se fortemente presente em grande parte de ações empenhadas pelo órgão, sendo transversal a toda a sua atuação paradiplomática (o que é justificado pelo percentual de mais de 80% de negros e pardos presentes na população soteropolitana, conforme aponta a pesquisa do IBGE (2006) sobre indicadores sociais). Na direção contrária, a Ásia mostrou-se como destino de largo interesse de atuação paradiplomática do município de Salvador. De um modo geral, este estudo apreendeu evidências de que as ações paradiplomáticas da SECRI procuram, em parte, a convergência com a política externa no nível federal considerando os esforços do órgão municipal em empreender ações voltadas para o desenvolvimento do setor náutico, a integração das questões de raça, gênero e etnia, bem como a aproximação de relações com Harbin na China – trazendo estas prioridades do governo federal para o nível da ação paradiplomática municipal de Salvador. Tais evidências mostram-se, contudo discordantes da lacuna de ações do órgão no território latino-americano, bem como sua baixa atuação no foco da integração regional mercosulina. Destarte, no caso da SECRI, considera-se neste estudo a predominância de ações paralelas ou substitutivas, conforme tipologia proposta por Soldatos (1990) porém desenvolvidas em clima harmônico, sem conflitos ou oposição da esfera federal de governo quanto às ações empreendidas.

Sob outro prisma de análise, a pesquisa realizada denunciou uma nítida fragilidade no apoio dado pelos órgãos federais à ação paradiplomática desta nova instância municipal, ainda que seus gestores o considerassem satisfatório. Apesar da constatação da preocupação da SECRI em reportar todas as ações realizadas à AFEPA e à SAF (esta no foco da cooperação descentralizada), os registros analisados identificaram esporádicas ações de suporte das instâncias federais à SECRI no triênio analisado. Uma única ação de treinamento da equipe, realizada pela ABC, ocorreu quase dois anos após a sua solicitação. Todo este quadro pode evidenciar uma estrutura insuficiente dos organismos federais

para atender às demandas dos GNCs e prover uma capilaridade adequada do seu apoio em todo o território nacional, ou mesmo uma demonstração de reduzido interesse em estimular a aceleração do fenômeno paradiplomático desses entes subnacionais. É claro que não foi objetivo desta pesquisa analisar as relações entre a SECRI e os organismos federais na ótica destes últimos, o que poderá complementar, futuramente, a visão de conjunto sobre os problemas aqui levantados.

Já no foco de estímulo ao fortalecimento dos poderes locais, a SECRI revelou um particular dinamismo, tendo promovido o primeiro Fórum das Secretarias de Relações Internacionais em Salvador em junho de 2005, iniciativa que já prosseguiu com mais dois eventos nos anos subsequentes em outras cidades, produzindo ainda um movimento de se criar uma associação dos secretários de Relações Internacionais. Outro ponto de interesse aqui é discutir comparativamente a atuação paradiplomática de Salvador com outras cidades. Os três casos de destaque de municípios brasileiros no cenário das relações internacionais – Curitiba, Porto Alegre e São Paulo – corroborando o mapeamento apresentado no capítulo anterior, bem como o que a literatura vem apontando (FRONZAGLIA, 2004; RODRIGUES, 2004; SALOMÓN, 2007), evidenciam a possibilidade de diferentes tipos de inserção internacional a partir da adoção de estratégias distintas: no caso de Curitiba, por meio de divulgação de *best practice*²⁵ voltada para planejamento urbano e imagem de “cidade sustentável dos trópicos”; no caso de Porto Alegre, sua inserção exitosa deve-se à projeção conquistada pelo Fórum Social Mundial, megaevento global por ela sediado, além da prática de orçamento participativo, considerado *best practice* de poder local, enquanto que a cidade de São Paulo teve sua inserção internacional montada na estratégia institucional direcionada para as relações internacionais, com forte atração de fluxos de migrantes e investimentos externos.

Diferentemente dos casos acima, a inserção de Salvador no cenário internacional não mostra ainda ser conduzida por uma estratégia específica traçada com ações convergentes e uma linha diretriz claramente delineada. Vistas suas precárias características e as grandes necessidades do município, Salvador não conta com práticas reconhecidamente exitosas de gestão pública. A precariedade é a marca essencial, ainda nos dias de hoje, do espaço público soteropolitano, embora não se possa, evidentemente, creditar tais carências à ação ou gestão pública municipal tão-somente. Muitos dos problemas apontados (saúde pública,

²⁵ Este termo é aqui adotado no sentido de práticas consideradas exitosas pelos próprios municípios. Estamos conscientes do aspecto crítico em relação ao uso e abuso do termo pela cooperação internacional.

saneamento, educação fundamental, gestão do lixo) necessitam de intervenções de grande envergadura política e de investimentos econômicos que não dependem exclusivamente da gestão pública municipal.

Não obstante tais características, o município conta com significativos atrativos naturais, forte e rica cultura miscigenada, além de um complexo arquitetônico que se constitui em um rico patrimônio histórico-cultural, que data de vários séculos. O Carnaval, com todas as suas riquezas, mas também seus paradoxos, é um fator nítido de projeção internacional de Salvador, atraindo indivíduos e grupos de várias partes do globo. Tais elementos podem ser pilares para um posicionamento ímpar do município de Salvador que, se bem potencializados, podem construir uma imagem sólida e atrativa frente à comunidade internacional, processo de construção que poderá ser iniciado com um projeto de internacionalização da cidade, quiçá planejado para os próximos anos.

Já o confronto de aspectos da paradiplomacia deflagrada no mapeamento dos municípios brasileiros com a ação internacional de Salvador aponta muitos elementos de similaridade. Como pontos convergentes entre Salvador e a maioria dos municípios integrantes do mapeamento estão as motivações para a atuação paradiplomática, priorizando-se o interesse na cooperação e na visibilidade e construção da imagem do município. Também se mostraram similares as ferramentas paradiplomáticas mais utilizadas, com a celebração de acordos de cooperação e convênios de irmanamentos e a participação em conferências internacionais. Já a participação em redes transnacionais (em especial a Rede Mercocidades), que foi uma das ferramentas paradiplomáticas mais utilizadas pelos municípios mapeados (90%), não foi praticamente utilizada pela SECRI, o que foi justificado internamente pela restrição de recursos do órgão para responder aos valores das cotas para esta participação. De fato, a incipiente participação de Salvador nos processos de integração regional (Mercosul) mostrou-se surpreendentemente divergente da grande maioria dos outros 71 municípios pesquisados no mapeamento aqui apresentado.

Outro ponto de destaque a ser mencionado neste trabalho é quanto às cidades de interesse para os acordos de irmanamento e de cooperação que proliferaram entre os pesquisados. De forma convergente, foi de interesse da maioria, inclusive de Salvador, celebrar acordos com cidades situadas na Ásia, mais precisamente na China e no Japão, além da Europa. Isso é também reflexo do histórico de irmanamentos existentes, em boa parte voltados para o continente europeu. A Ásia (e a China em particular) é a novidade do momento. Por outro lado, um alto número de pesquisados no mapeamento indicou desenvolver muitas ações de cooperação e acordos de irmanamento com cidades da Améri-

ca do Sul e da América do Norte, no sentido oposto à realidade apontada por Salvador, cujas ações não buscaram esta direção.

A visão dos resultados e benefícios alcançados assemelhou-se fortemente entre os municípios participantes do mapeamento e a cidade de Salvador, considerando a cooperação, a visibilidade e imagem e a atração de investimentos como seus maiores resultados, ainda acrescentando aqui uma maior importância atribuída às relações internacionais, corroborando com o “pensar o internacional” citado pela SECRI.

Um ponto que se mostrou divergente entre a visão dos gestores de RI do município de Salvador e dos demais municípios pesquisados refere-se às relações com as três esferas do poder no nível nacional. Enquanto Salvador considerou muito boas suas relações com as diversas esferas municipal, estadual e federal (ainda que aspectos tangíveis da realidade deflagrada no órgão tenham denunciado que esta não condizia integralmente com a opinião dos gestores), a maioria dos municípios mapeados apontaram grandes dificuldades nestas relações, indicando a inexistência ou apenas a pontualidade de intercâmbios mais fecundos. No caso, por exemplo, da esfera federal, 59% dos pesquisados consideraram a relação com estes órgãos apenas pontual (caráter reativo), 24% indicaram inexistência de qualquer relação nesta esfera e apenas 17% dos municípios indicaram a relação satisfatória, de caráter sistemático e cooperativo. Na esfera estadual este índice reduziu-se ainda para 13%.

Por fim, a análise do primeiro triênio de ação paradiplomática do município de Salvador permite-nos constatar que, embora haja diversos pontos de melhoria que podem ser trabalhados doravante pelo órgão, um grande passo já foi aqui dado com a busca do desenvolvimento de ações coordenadas nesta instância, suplantando o momento precedente do município, quando ações internacionais ocorriam de forma isolada, dispersa e esporádica, sem coordenação e, conseqüentemente, sem a possibilidade de criação de sinergias políticas e administrativas. Este estudo se finalizou com a expectativa eleitoral para o ano de 2008 (ano de encerramento dos levantamentos e análises destes decorrentes), na esperança de que seja dada seqüência às iniciativas empreendidas durante a gestão no primeiro quadriênio de ação coordenada do município no campo das RI, visando à institucionalização e à perenização das ações e parcerias desenvolvidas neste período. Acredita-se que somente por meio de um processo de institucionalização das ações internacionais do Município de Salvador, seja possível construir, futuramente, esferas públicas democráticas de debate sobre as prioridades estratégicas, envolvendo mais amplos setores não governamentais, universitários e associativos soteropolitanos.