

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 8 | edição nº 1 | 2019

*A inserção internacional da cidade
de Uberlândia-MG: um processo em
evolução*

Armando Gallo Yahn Filho



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DE UBERLÂNDIA-MG: UM PROCESSO EM EVOLUÇÃO

Armando Gallo Yahn Filho¹

Resumo: A globalização ampliou a participação de outros atores nas relações internacionais, tais como governos subnacionais e diversas instituições não governamentais (ONGs, empresas, universidades etc.). Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é demonstrar, com um estudo de caso da inserção internacional de Uberlândia-MG, que uma cidade pode se internacionalizar com a participação de diversos atores, por meio de uma governança multinível. Ademais, tomando-se como referência a definição de cidade internacional, de Panayotis Soldatos – que aponta ser a paradiplomacia pública um dos critérios para se chegar a esta característica –, demonstra-se, também, o fato de que Uberlândia-MG vem avançando na sua internacionalização, mesmo sem a existência de uma paradiplomacia pública. Este trabalho também utiliza o método prospectivo de Michel Godet, a fim de criar um simples cenário de médio prazo para a inserção internacional de Uberlândia-MG, baseando-se nos chamados “fatos portadores de futuro”. Nesse sentido, ao se observar as ações que já vêm sendo colocadas em prática, por diversos atores, ao longo dos últimos 18 anos – ressaltando a criação, em 2017, de uma Câmara Técnica para fins de internacionalização, numa instituição municipal não governamental (o CODEN), com a participação do setor privado, das universidades, da sociedade civil e do governo municipal –, é possível visualizar um cenário de evolução, cada vez maior, dessa internacionalização, até o final da próxima década. Afinal, isso criou uma pressão natural sobre o governo municipal, a fim de que ele começasse a participar, efetivamente, dessa inserção internacional, por meio de uma paradiplomacia pública que também fortalecerá esse processo.

Palavras-chave: Atores subnacionais, internacionalização de cidades, paradiplomacia pública, governança multinível, Uberlândia-MG.

THE INTERNATIONALIZATION OF UBERLÂNDIA CITY-MG: A PROCESS IN EVOLUTION

¹ Professor Associado do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), formado em Direito (PUC-Campinas), Mestre em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unicamp-Unesp-PUC/SP), Doutor em Ciência Política (Unicamp). Email: agyahn@gmail.com

Abstract: The globalization process has expanded the participation of other actors in the international relations, such as subnational governments and many non-governmental institutions (NGOs, private corporations, universities etc.). In this sense, the objective of this paper is to demonstrate – taking a case study about the international insertion of Uberlândia City, in the State of Minas Gerais, Brazil – that a city can be International with the participation of many actors, through multi-level governance. Moreover, taking as reference Panayotis Soldatos’ definition of international city – which considers the public paradiplomacy as one of all factors needed to reach that characteristic –, it is also demonstrated the fact that Uberlândia City has evolved in its process of internationalization, even without the existence of a public paradiplomacy. This paper also utilizes some basic principles from the Michel Godet’s prospective method, in order to elaborate a simple mid-term scenario for the internationalization of Uberlândia City, based on the “fact bearer of future”. Then, observing many actions that have already been put into practice by several actors along the last 18 years – highlighting the creation of a Technical Chamber for internationalization, inside a local institution (CODEN), in 2017, which is composed by private sector, universities, civil society and local government –, it is possible to elaborate a scenario that indicates the evolution of this internationalization until the end of the next decade. Eventually, it was created a natural pressure on the municipal government to participate effectively in the process of international insertion, elaborating a public paradiplomacy, which will further strengthen this process.

Keywords: Subnational actors, internationalization of cities, public paradiplomacy, multi-level governance, Uberlândia City.

I. Introdução

Ao se acompanhar a história do desenvolvimento econômico de Uberlândia-MG, é possível verificar como esse município vem se internacionalizando, de acordo com diversos dos treze fatores estabelecidos por Panayotis Soldatos para caracterizar uma cidade internacional, embora ela ainda esteja longe de se tornar plenamente internacionalizada. Ou seja, trata-se de um processo em evolução, mas que ainda não chegou à etapa final, embora o cenário aponte para que isso aconteça até o final da próxima década.

Importante notar, tomando-se os fatores de Panayotis Soldatos que caracterizam uma cidade internacional, que esta internacionalização não se faz apenas com participação de atores governamentais locais – ou seja, por meio de uma política pública estratégica de relações internacionais (a paradiplomacia pública) –, mas, também, com a colaboração de outros níveis de governo (estadual e federal) e, principalmente, de atores não governamentais (empresas, universidades, sociedade civil etc.), o que caracteriza uma governança multinível. Conforme demonstrado neste trabalho, no caso de Uberlândia-MG, a participação do governo municipal esteve muito aquém daquela desenvolvida por outros atores neste processo de internacionalização, nos últimos 18 anos.

Ademais, este trabalho também tem como objetivo, tomando-se como base o histórico de internacionalização de Uberlândia-MG nos últimos 18 anos – e, especialmente, os fatos portadores de futuro que se apresentam ao longo deste processo –, criar um cenário prospectivo, baseado no método Godet, a fim de demonstrar a possível evolução da inserção internacional desse município mineiro, ao longo da próxima década, com maior envolvimento do governo municipal, a partir de uma paradiplomacia pública caracterizada como política pública estratégica.

Este trabalho está dividido em três partes principais, além da conclusão. Primeiramente, logo após esta introdução, faz-se uma breve apresentação da definição de cidade internacional, elaborada por Panayotis Soldatos, e treze fatores que caracterizam essa internacionalização. A partir disso, é possível entender que a paradiplomacia (seja pública ou privada) é apenas um destes fatores, não sendo, portanto, condição *sine qua non* para que o processo de internacionalização avance, ainda que possa, sim, fazer diferença ao longo do tempo. Nesse sentido, também é demonstrada a necessidade de se considerar a paradiplomacia pública, quando incluída no processo de internacionalização, como uma política pública estratégica, o que a diferencia de simples relações internacionais municipais sem planejamento. Outro ponto importante, nesta primeira etapa, é esclarecer o conceito de governança multinível, na medida

em que se considera necessária, a partir dos fatores de Soldatos, a participação de diversos atores (governamentais ou não) para se chegar à internacionalização de uma cidade.

Num segundo momento, demonstra-se, brevemente, como o desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro, desde o final do século XIX, criou as bases para a internacionalização de Uberlândia-MG neste século XXI. Ou seja, ao se observar o histórico da região onde Uberlândia-MG está inserida, pode-se encontrar os potenciais de internacionalização da cidade, de acordo com os fatores determinados por Soldatos. Faz-se, então, uma análise do grau de internacionalização de Uberlândia-MG, demonstrando-se em quais dos treze fatores de Soldatos a cidade já se enquadra, e quais as variáveis que fundamentam esta inserção internacional ainda parcial, porém em estado de evolução.

Por fim, este trabalho cria, baseando-se no método prospectivo de Michel Godet, um cenário da evolução da internacionalização de Uberlândia-MG-MG, tendo como horizonte temporal o ano 2030. Este cenário parte da identificação dos chamados *fatos portadores de futuro*, que são aqueles fatos que vêm acontecendo ao longo dos últimos anos, ou estão acontecendo no presente, que poucos estão observando, mas terão grande impacto no futuro, seja a médio ou longo prazo. Ao se olhar para o processo de internacionalização de Uberlândia-MG, considerando o que já vem acontecendo ao longo dos últimos 18 anos, especialmente alguns fatos portadores de futuro mais recentes, é possível pensar as possibilidades de evolução da inserção internacional da cidade, na próxima década, especialmente com o maior envolvimento do governo municipal, por meio de uma paradiplomacia pública, caracterizada como política pública estratégica.

II. O perfil de uma cidade internacional

Para Soldatos (1996, p. 216), há um conjunto de treze características que conformam uma cidade internacional moderna:

- 1) sua posição geográfica de abertura para o mundo;
- 2) o fato de receber fatores de produção estrangeiros (investimento, mão-de-obra, etc.) e fluxo de comércio (mercadorias e serviços);
- 3) abrigar instituições estrangeiras e internacionais (empresas, bancos e diversas outras instituições socioeconômicas, culturais e científicas, organizações internacionais);
- 4) exportar fatores de produção e suas instituições econômicas, sociais, culturais e científicas têm presença no exterior;
- 5) multiplicidade de comunicações sociais com o exterior;
- 6) estar diretamente interligada com o exterior por meios de transportes e de comunicações;

- 7) possuir um setor de serviços voltado para o exterior e oferecendo um sistema de suporte aos atores estrangeiros ou internacionais (hotéis, escolas internacionais, centros de convenções, etc.);
- 8) ter uma mídia de repercussão e difusão internacionais;
- 9) acolher regularmente, encontros e outros tipos de atividades internacionais (congressos, exposições, festivais, jogos esportivos, etc.);
- 10) abrigar instituições nacionais, regionais e locais de reputação internacional ou ativas no âmbito das relações internacionais;
- 11) exercer uma paradiplomacia urbana (municipal ou privada), apoiada em serviços especializados de relações internacionais e em estratégias de internacionalização;
- 12) manter entendimentos (acordos, protocolos, etc) com atores estrangeiros ou internacionais e participar de redes internacionais de cidades ou de instituições de cidades;
- 13) ter uma população com composição étnica diversificada.

A partir desse perfil, Soldatos (1996) identifica dois tipos de internacionalização das cidades: a *passiva* e a *ativa*. A internacionalização passiva é aquela desempenhada pelas *cidades-espaço*, que acolhem atividades e instituições internacionais, mas não acolhem instituições e serviços de importância estratégica para o desenvolvimento de funções de influência ou de controle (sedes de grandes organizações internacionais, sedes de grandes empresas multinacionais, serviços estratégicos etc.); seu papel é de peso regional. Por sua vez, a internacionalização ativa é aquela desempenhada pelas *cidades-atores*, que se distinguem por uma atuação dinâmica. Essas cidades possuem uma rede de serviços de suporte para as atividades internacionais (grandes escritórios internacionais de advocacia, grandes escritórios de arbitragem internacional, grandes instituições bancárias, estrutura sofisticada de transportes e comunicações, etc.). (SOLDATOS, 1996)

Essas cidades fazem parte das grandes redes internacionais de alta tecnologia (aeronáutica, informática, etc.) e de serviços de ponta, além de disporem de uma estratégia de planificação da sua atividade internacional. São cidades que exportam fatores de produção (SOLDATOS, 1996).

II.1. A paradiplomacia pública como política pública estratégica

Seguindo a linha de pensamento de Yunkler Costa, concordo que “a factibilidade da inserção internacional de governos subnacionais, especificamente das municipalidades, nos direciona diretamente à análise de políticas públicas” (COSTA, 2014, p. 31).

Nesse sentido, o debate sobre a inserção internacional de Uberlândia-MG fica muito mais interessante e complexo, na medida em que a concretização desse processo depende de uma paradiplomacia que pode ser definida, segundo Noé Cornago Prieto, como

o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. (PRIETO *apud* RODRIGUES, 2004, p. 31)

Ou seja, trata-se de uma paradiplomacia pública, “segundo o qual os atores subnacionais se relacionam de forma limitada, dentro de uma autonomia constitucional, respeitando a soberania do Estado” (YAHN FILHO, 2013, p. 64). Ressalta-se o fato de que, segundo o conceito de Gilberto Rodrigues, os governos subnacionais também podem estabelecer relações com entidades privadas estrangeiras, tal como ocorre na paradiplomacia privada.

Voltando ao tema das políticas públicas, segundo Yunkler Costa (2013), o exame da paradiplomacia e o exato processo de formulação das mesmas elucidam a necessidade de ponderações que nos permitam enquadrá-la no conceito de Howlett *et al.* (2009) como política estrategicamente engajada, cujo objetivo último é o desenvolvimento por meio da criação e consecução de uma agenda.

Segundo Yunkler Costa, “ainda que toda política pública possa, a certas lentes, ser enxergada como uma estratégia, nem toda política pública é estrategicamente concebida” (COSTA, 2014, p. 31). Esta distinção pode ser percebida tomando-se dois autores clássicos: Thomas Dye e William Jenkins.

Segundo Dye (*apud* HOWLETT *et al.*, 2009, p. 2), política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Ou seja, “esta particularmente sucinta definição revela-nos um aspecto generalista que eventualmente se mostrará insuficiente, no entanto, ela cumpre o propósito de precisar o agente primário da construção de uma política pública: o governo” (COSTA, 2013, p. 31).

William Jenkins (*apud* HOWLETT *et al.*, 2009, p. 8), por sua vez, apresenta a política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estariam, em princípio, ao alcance desses atores”. Tomando por estratégia a racionalização de determinada ação empreendida com os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos,

ou mesmo, à exploração de condições favoráveis com o fim de objetivos específicos, evidencia-se por esta definição uma distinção essencial. As políticas públicas são, também, essencialmente distinguíveis pelo seu processo de *policy-making*.

Sendo a política pública empreendida “por meio de um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais sujeitos a restrições” (HOWLETT *et al.*, 2009, p. 8) – e que não se restringe a uma decisão, mas é resultado de um conjunto dinâmico de decisões inter-relacionadas que contribuem cumulativamente para um efeito ou impacto (*outcome*) –, Yunkler Costa entende a existência de um processo por ele denominado *strategical policy-making*.

Segundo o autor, essa percepção pode ser extraída da definição de Michael Howlett de *policy-making*, que

trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) soluções encontradas (...). (HOWLETT, 2009, p. 5)

A diferenciação feita – a princípio relativa a políticas públicas que são estrategicamente concebidas, e que, portanto, são frutos de um *strategical policy-making process* – auxilia a entender como a paradiplomacia é assertivamente o elemento propiciador, enquanto política pública, de uma inserção internacional ativa. (COSTA, 2014, p. 33)

Desta forma, as políticas públicas desempenhadas por meio de comportamentos meramente reativos ou *ad hoc*, sem objetivos definidos e não incluídas em qualquer estratégia externa mais estruturada, que façam parte de uma atividade planificada, ainda que essas almejem uma articulação internacional, não configuram uma política pública estrategicamente concebida – a paradiplomacia –, antes, sim, são mera *policy-making strategy*.

II.2. A governança multinível na internacionalização de uma cidade

Segundo a definição de Gary Marks (*apud* BACHE & FLINDERS, 2004, p. 3), governança multinível é “um sistema de contínua negociação entre governos ligados em diversos níveis territoriais”, além de inseridos dentro de redes políticas que ultrapassam os limites da esfera pública. Desta forma, segundo Bache & Flinders (2004), o conceito de governança multinível contém tanto a dimensão horizontal como a vertical. A palavra multinível se refere ao “aumento da interdependência de governos operando em diferentes níveis territoriais”, enquanto governança “assinala o crescimento da interdependência entre atores governamentais e não governamentais em vários níveis territoriais” (BACHE &

FLINDERS, 2004, p. 3).

A ideia de governança multinível está centrada, principalmente, no fato de que há uma grande variação de externalidades na provisão dos bens públicos. E tais externalidades não são internalizadas por uma única escala de governo, requerendo uma negociação entre diversas escalas para se chegar a uma decisão final. Muitas vezes, esta negociação também envolve setores da sociedade, como empresas, organizações não governamentais, entidades de classe, etc. (MARKS & HOOGHE, 2004).

Importante salientar que a governança metropolitana não se restringe aos atores nacionais. Trata-se de uma governança que, por estar jogando com os impactos da globalização, também age no plano internacional, por redes de contatos, acordos transnacionais, contratos de prestação de serviços, comércio exterior, dentre outros.

A partir do que foi exposto acima, é possível perceber que a governança multinível se torna um instrumento fundamental para se atingir os vários fatores que caracterizam uma cidade internacional, conforme colocados por Soldatos (1996). Afinal, é preciso ter claro que, por mais que uma cidade possa, sim, criar uma política pública estratégica de inserção internacional (paradiplomacia pública) – que é apenas um dos treze fatores de internacionalização –, a completa inserção internacional só será atingida com a participação de diversos atores (públicos e privados).

III. A inserção internacional de Uberlândia-MG: um processo em evolução

III.1. Uma breve história do desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro: o potencial de Uberlândia-MG para se chegar à sua internacionalização

Fazendo um breve resumo do período 1860/1870 no desenvolvimento do Triângulo Mineiro, Carlos Brandão, em sua dissertação de mestrado, contraria autores “que aventam a hipótese de que a extensão da estrada de ferro até o Triângulo Mineiro teria sido fruto de um ‘prolongamento natural’” (BRANDÃO, 1989, p. 67).

Segundo Brandão, a posição geográfica estratégica do Triângulo está na base de sua integração ao mercado nacional, de modo que estando situada a meio caminho das principais rotas mercantis, a região triangulina “necessitou ‘equipar’ sua vocação ‘natural’ para que, depois de criada uma infraestrutura de transportes favorável, desenvolvesse, cada vez mais, suas aptidões de entreposto comercial” (BRANDÃO, 1989, p. 68).

Ainda de acordo com Carlos Brandão:

Na verdade, historicamente, as principais cidades desta região [Triângulo Mineiro] desempenham o papel de “pontos de passagem”, o que, com a entrada da mesma no circuito de trocas nacional, concorreu para fácil transformação de seus centros urbanos em “pontos de intersecção” da circulação das mercadorias agrícolas no sentido centro-oeste/sul, e da circulação das mercadorias [...]. (BRANDÃO, 1989, p. 68)

[...]

Com a chegada dos trilhos da Mogiana ao Triângulo, assegurou-se a acessibilidade dos produtos agrícolas e pecuários do Brasil Central a São Paulo. Esta vasta área [...] tornou-se, de alguma forma, tributária do polo aglutinador da comercialização, ou melhor, dependente o entreposto em que se constituíram os principais centros urbanos triangulinos (Araguari, Uberaba e Uberlândia), para realizar sua produção. (BRANDÃO, 1989, p. 70)

Ou seja, fica perceptível que a base de desenvolvimento regional do Triângulo – e, mais especificamente, de Uberlândia-MG – se deu por conta da passagem obrigatória de linhas ferroviárias em seu território.

Ao mesmo tempo, a diversificação econômica do Triângulo se deve à sua função de entreposto comercial, bem como à sua inter-relação com os estados vizinhos, principalmente com São Paulo. (BRANDÃO, 1989)

Ora, num raciocínio lógico simples: se a malha ferroviária da Companhia Mogiana é a causa do entreposto comercial do Triângulo, e este é causa da sua diversidade econômica, então a diversidade econômica triangulina é consequência da Companhia Mogiana.

Segundo Brandão, em decorrência da chegada da Companhia Mogiana:

[...] o Triângulo Mineiro capacita-se, cada vez mais, a se tornar um grande importador de produtos primários goianos; um grande exportador, para São Paulo, desses produtos; um grande importador de produtos manufaturados paulistas; um grande exportador desses produtos para Goiás. Em suma, torna-se um grande entreposto comercial. (BRANDÃO, 1989, p. 85)

Destacando-se a expansão ferroviária como base de desenvolvimento, no final do século XIX, vale notar que a penetração mais rápida foi a da Estrada de Ferro Mogiana, passando por Casa Branca-SP e Ribeirão Preto-SP, até chegar ao Triângulo Mineiro, mais precisamente em Uberlândia-MG e, finalmente, Araguari-MG, em 1895. (SEMEGHINI, 1991)

O nascimento da indústria nacional teve como base a produção e comercialização do café, que, por sua vez, estava concentrada em território paulista. De acordo com Ulysses Semeghini:

Entre 1929 e 1933 consolidava-se uma mudança fundamental na dinâmica da economia brasileira: o setor agrário/exportador passaria a segundo plano na determinação do nível e do ritmo da atividade econômica, passando os setores

ligados ao mercado interno, principalmente a indústria, à condição de principais determinantes do nível de atividade. (SEMEGHINI, 1991, p. 93).

Se, por um lado, “a matriz do capital industrial foi o capital cafeeiro, tanto o empregado na atividade nuclear (a plantação do café) quanto os que financiaram o segmento urbano do complexo” (SEMEGHINI, 1991, p. 75), por outro, “o ponto de partida para a configuração do espaço regional [do Triângulo] é dado pelas condições de integração ao ‘complexo econômico cafeeiro paulista’ e seus desdobramentos para a nascente economia industrial brasileira” (GUIMARÃES, 2010, p. 91).

Portanto, a produção de café está na base da industrialização de Uberlândia-MG, que acabou sendo o fator determinante para o desenvolvimento do Triângulo Mineiro.

A base da economia regional do Triângulo, voltada principalmente para o milho e o arroz – tendo a produção de cana-de-açúcar, feijão e mandioca em menor escala – é a “mostra clara da complementaridade e não continuidade desta economia em relação à dinâmica da economia cafeeira” (GUIMARÃES, 2010, p. 93). Nesse sentido, “a produção de toda a região era voltada exclusivamente para atender às necessidades do mercado interno brasileiro e, daí, sua dependência dos estímulos da economia de exportação” (GUIMARÃES, 2010, p. 93), os quais já estavam presentes no Estado de São Paulo, mais especificamente na própria capital paulista e em Campinas-SP.

Eduardo Nunes Guimarães afirma que

tanto a participação da indústria extrativa quanto da fabril da região [do Triângulo] era muito incipiente e *concentrada na rota econômica da ferrovia Mogiana*. Uberaba era destacadamente o principal polo, porém, dada a *insuficiência de energia elétrica*, pode-se aferir que não se tratava de indústrias moderna, ou seja, eram indústrias de processamento de produtos locais e assentadas sobre a força de tração animal. (GUIMARÃES, 2010, p. 94, grifo nosso)

Ou seja, enquanto a industrialização paulista se expandia, na primeira metade do século XIX, a partir da década de 1920, a economia do Triângulo Mineiro ainda se pautava pela produção agrária, principalmente pela falta de infraestrutura necessária para o avanço industrial.

Eduardo Nunes Guimarães defende a ideia de que o desenvolvimento local ou regional deve ser analisado dentro de um contexto mais amplo, tais como o nacional e o internacional. Assim sendo, ainda segundo o mesmo autor, o fato de a década de 1950 ter sido uma etapa de grandes mudanças tecnológicas na economia brasileira – marcada pela industrialização pesada, supremacia rodoviária e desenvolvimento do capital financeiro –, somadas à crescente e urgente demanda regional por uma nova infraestrutura – mais especificamente no campo da energia e

dos transportes – e à incapacidade do capital privado de responder a tais necessidades, levou o governo nacional a investir no desenvolvimento regional, haja vista sua percepção estratégica da importância do Triângulo para a economia brasileira. (GUIMARÃES, 2010)

Percebe-se, portanto, a partir deste momento, um processo de industrialização no Triângulo Mineiro – mais precisamente em Uberlândia-MG, que é o polo centralizador da economia regional – da mesma forma como já tinha acontecido em Campinas-SP duas décadas antes.

Importante notar que a diversificação econômica que ocorreria no Triângulo Mineiro a partir do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek já tinha ocorrido no Estado de São Paulo, mais especificamente na capital paulista e em Campinas-SP, desde os anos 1920, em razão de toda a infraestrutura local.

Segundo Eduardo Nunes Guimarães, a partir da década de 1950, percebe-se

a formação de uma estrutura regional de apropriação de renda e de multiplicação das funções na divisão inter-regional do trabalho. Esta estrutura pode ser representada pela projeção econômica e *diversificação produtiva* de alguns núcleos urbanos, onde se destaca a cidade de Uberlândia que, paulatinamente, consolidou-se como a principal referência regional. (GUIMARÃES, 2010, p. 129, grifo nosso)

Voltando-nos à teoria da governança multinível, destaca-se o fato de que, diferentemente do que sempre aconteceu nas relações de Campinas-SP com os governos paulista e federal, Eduardo Nunes Guimarães ressalta “o distanciamento administrativo do governo estadual [mineiro] em relação às questões triangulinas concomitantemente à limitada força política de representação regional” (GUIMARÃES, 2010, p. 135). Neste sentido, somente na década de 1950,

o Triângulo contou a seu favor com: a) existência de um programa energético federal; b) a decisão de construir uma grande hidrelétrica em rio da região; c) a existência de uma estatal estadual (Cemig) em pleno processo de expansão; d) a Presidência da República ocupada por um mineiro; e) e o custo relativamente baixo da construção de linhas de transmissão em seu território. (GUIMARÃES, 2010, p. 135)

No entanto, apesar de a construção de Brasília-DF ter dado um grande salto no processo de interiorização da produção industrial brasileira, tendo colocado o Triângulo Mineiro como ponto de ligação entre São Paulo e a capital federal, foi somente na década de 1970 que Uberlândia-MG alcançou o nível de infraestrutura adequado para se consolidar como polo centralizador da região triangulina e atrair os investimentos extrarregionais, de modo a

descentralizar a indústria nacional, que estava concentrada em São Paulo. (GUIMARÃES, 2010)

Portanto, ao se fazer uma análise de longo período do desenvolvimento de Uberlândia-MG, é possível considerar que tudo o que começa a ser visto nos dias atuais no que tange à sua inserção internacional, é consequência de um processo histórico que se estende há mais de um século, porém deslança, efetivamente, depois da metade do século XX.

III.2. O processo de inserção internacional de Uberlândia-MG com base na tese de Panayotis Soldatos

Ao se analisar as características de uma cidade internacional, conforme apontadas por Soldatos (1996), é possível perceber que Uberlândia-MG está num processo de inserção internacional, porém ainda em meio-termo entre internacionalização passiva e ativa. Ademais, é de se destacar o fato de que esse processo de inserção internacional se faz acontecer muito mais por conta da participação dos atores não governamentais, de ações estratégicas individuais de diversos atores, mas não por uma política pública estratégica (paradiplomacia pública) do governo municipal.

Ao tomarmos a posição geográfica de abertura para o mundo, conforme colocado por Soldatos (1996) como primeira condição para ser uma cidade internacional, é preciso pensar que todo o desenvolvimento econômico de Uberlândia-MG esteve condicionado à infraestrutura de transporte que facilitou a ligação com o porto de Santos e, atualmente, com os aeroportos internacionais mais importantes do Brasil, como Cumbica (Guarulhos-SP) e Viracopos (Campinas-SP). No entanto, não se pode esquecer o fato de que, dentro de um cenário de médio e longo prazo, há duas possibilidades: a construção de um aeroporto internacional regional no Triângulo Mineiro, ampliando ainda mais o fluxo de mercadorias exportadas e um trem de alta velocidade, ligando o Triângulo à Viracopos, ambos evitando a dependência do transporte rodoviário para o despacho de produtos para outros países.

A princípio, um fato que parecia confirmar essa abertura de Uberlândia-MG e do Triângulo Mineiro para o mundo foi a consolidação de um projeto que surgiu em 2008, a partir de muito esforço do setor empresarial de Uberlândia-MG, tendo em vista a visão estratégica da logística regional. Naquele ano, foi assinado um Protocolo de Intenções (Protocolo nº 175/2008) entre os Governadores Aécio Neves, de Minas Gerais, e Eduardo Braga, do Amazonas, objetivando a realização de estudos destinados à criação, no município de Uberlândia-MG, de um polo de distribuição de mercadorias produzidas na Zona Franca de

Manaus, que culminou na inauguração do chamado Entrepasto da Zona Franca, em março de 2010.

Segundo Keila Patrícia Pereira, dentre os fatores que contribuíram para que a cidade de Uberlândia-MG fosse a escolhida para a instalação do Entrepasto, destacam-se:

- A facilidade para o escoamento dos produtos visto que o município se liga aos principais mercados do país, ao MERCOSUL e ao mundo através de uma excelente infraestrutura logística que engloba transporte rodoviário, aéreo, hidroviário e ferroviário;
- Uberlândia é um ponto de ligação entre São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiânia e Brasília. Os maiores centros econômicos do Brasil contam com Uberlândia como ponto de ligação. Além disso, estima-se que num raio de 600 km existam 78 milhões de consumidores, que representam 50% do PIB brasileiro;
- Uberlândia é interceptada por cinco rodovias que conectam a cidade aos grandes centros, capitais e diferentes regiões do Brasil. Sendo assim, a instalação do Entrepasto em Uberlândia ocorre com vistas à localização estratégica da Cidade juntamente com toda a infraestrutura que atenda as demandas do empreendimento. (PEREIRA, 2013, p. 23)

Ademais, segundo notícia publicada pela Imprensa Oficial de Minas Gerais (2010):

O entreposto funcionará como armazém para recebimento da produção das empresas instaladas na Zona Franca e distribuição aos varejistas de todo o país *ou mesmo para exportação*. A escolha por Uberlândia por parte do Governo do Amazonas foi fundamentada na *sua localização geográfica estratégica* e por sua malha viária que interliga todas as regiões do país. Além disso, a cidade abriga os maiores distribuidores atacadistas do país. (MINAS GERAIS, 2010, grifo nosso)

Ainda que o Entrepasto tenha sido visto pelo Governo de Minas Gerais, e por diversos analistas, como base para o aumento da exportação dos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus, alguns empresários questionam qualquer impacto deste projeto nas taxas de exportação da Região do Triângulo, por conta das legislações tarifárias dos estados brasileiros, mas não excluem a possibilidade de que isso venha a acontecer com reformas tributárias, que tornem menos custosos os fluxos de produção dentro do País.

Ao se tomar a segunda característica de inserção internacional de uma cidade, de acordo com Soldatos (1996, p. 216), Uberlândia-MG se distingue nos dois fatores apresentados: os investimentos estrangeiros e o fluxo de comércio.

Verifica-se, no período entre 2000 e 2010, o saldo da balança comercial sempre favorável (Tabela I).

Tabela 1. Balança Comercial do Município de Uberlândia-MG

Ano	Exportação		Importação		Saldo
	US\$ FOB (A)	Var%	US\$ FOB (B)	Var%	US\$ FOB (A) - (B)
2000	112.821.090	0,00	45.657.014	0,00	67.164.076
2001	111.612.452	-1,07	31.705.613	-30,56	79.906.839
2002	162.984.788	46,03	38.214.090	20,53	124.770.698
2003	156.062.973	-4,25	48.425.352	26,72	107.637.621
2004	203.151.410	30,17	26.844.160	-44,57	176.307.250
2005	226.633.200	11,56	49.599.054	84,77	177.034.146
2006	115.378.033	-49,09	46.443.283	-6,36	68.934.750
2007	145.329.535	25,96	79.007.864	70,12	66.321.671
2008	331.600.569	128,17	115.671.561	46,41	215.929.008
2009	297.323.741	-10,34	86.526.729	-25,20	210.797.012
2010	272.276.665	-8,42	135.529.720	56,63	136.746.945

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, 2015.

No que se refere aos investimentos estrangeiros diretos (IED), não se tem esses dados estatísticos focados para a cidade, mas é possível destacar alguns casos que chamaram atenção na imprensa local e nacional. Um exemplo é o investimento do Grupo Sonae Sierra Brasil, com a construção do Uberlândia Shopping. Em julho de 2008, o Grupo português anunciou o investimento de US\$110 milhões nesta nova obra que, atualmente, é um dos seus nove empreendimentos no Brasil, destacando-se o fato de que o País respondeu, em 2007, “por quase um terço do total do lucro do grupo no mundo, que foi de €300 milhões”, ficando o desempenho brasileiro apenas “atrás do de Portugal, onde o grupo tem 20 shoppings em operação” (CHIARA, 2008, p. B15).

De acordo com a jornalista Márcia de Chiara (2008), “o ritmo acelerado de expansão do Grupo Sonae reflete a corrida dos empreendedores para investir no setor de shoppings” (CHIARA, 2008, p. B15). Destaca-se o fato de que o Shopping Parque Dom Pedro, em Campinas-SP, considerado o maior da América Latina, atende à demanda de toda a Região Metropolitana. Ou seja, Uberlândia-MG também é vista pelos proprietários do Grupo Sonae como cidade polo de uma região com alto poder de consumo.

No caso da rede Walmart, uma reportagem da Revista Exame dá o valor total do investimento em Minas Gerais, R\$ 50 milhões foram usados na construção do hipermercado de Uberlândia-MG, o quarto da rede no Estado (PETRY, 2013). Ainda segundo a mesma reportagem, o Walmart afirmou, por meio de uma nota distribuída à imprensa, que Minas Gerais tem localização estratégica dentro do território nacional, daí a decisão de ampliar os investimentos no Estado, tanto nas lojas físicas quanto em logística (PETRY, 2013).

Ressalta-se, no entanto, que os investimentos estrangeiros são totalmente dependentes dos investimentos nacionais em infraestrutura, o que não tem acontecido de forma suficiente para atrair mais empresários de outros países, a começar pelo fato de que o investimento nacional na Região tem se pautado muito mais pela ampliação de rodovias que facilitem a distribuição de cargas por todo o País, ao invés da ampliação do aeroporto municipal, com sua internacionalização, ou da construção de um aeroporto internacional de cargas regional, que possibilite o comércio exterior.

Ao se falar da exportação de fatores de produção e da presença de instituições científicas no exterior, a primeira década do século XXI foi muito marcada pela ampliação dos intercâmbios acadêmicos promovidos pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), tanto dos discentes quando dos docentes, mas ressaltando-se o programa de mobilidade internacional.

De acordo com a Profa. Dra. Raquel Santini, ex-Diretora de Relações Internacionais e Institucionais da UFU (em entrevista realizada pelo autor, em 7 de maio de 2015, no gabinete da entrevistada), considerando o fato de a Universidade ser uma instituição federal, pode-se dizer que ela faz uma ponte entre os níveis local e federal, pensando em termos de cooperação científica e tecnológica, por meio de mobilidade internacional. Segundo a entrevistada:

O Ministério das Relações Exteriores e o MEC têm trabalhado muito em parceria com as universidades federais. A gente tem recebido muitos estudantes, não só do continente africano, vindo fazer toda a graduação. [...] E já estão começando a inverter, mandando para fazer os mestrados e os doutorados. [...] Nós não recebemos só estudantes vindos da África, mas também da região, como Paraguai, Bolívia, Venezuela, Equador. Está havendo uma criação de regionalidade com a América Central também.

Ressalta-se, também, o fato de que a Universidade buscou se articular mais com os setores público e privado, participando de delegações municipais nas viagens ao exterior para a realização de acordos internacionais, como no caso de Heze, na China. No entanto, ainda se trata de uma relação bem complicada com o setor público municipal, mas que pode melhorar.

Ainda que se tenha um processo muito incipiente, isso já abre possibilidade para avançarmos em uma estratégia essencial para o desenvolvimento do País. A ideia central dessa nova visão estratégica está na possibilidade de impedir a quantidade de pesquisadores brasileiros que busquem novas oportunidades em países desenvolvidos sem qualquer retorno, resultando no aumento, cada vez maior, de importação de tecnologia e conhecimento.

Ao se considerar a abertura para os atores estrangeiros por meio de hotelaria e centros de convenções, Uberlândia-MG deixou claro esse avanço a partir do final da década passada. É interessante notar que o crescimento do setor terciário na cidade se fez de forma paralela com

o crescimento da infraestrutura adequada para a ampliação dos negócios internacionais, tendo como exemplo o investimento na cidade de redes hoteleiras internacionais e a construção do *Uberlândia Convention Center*. Destaca-se, também, a construção de outros novos centros comerciais na cidade, tais como o *World Business Center* e o *Gávea Business*.

Vale notar, também, que não somente a Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB) tem uma visão estratégica de inserção internacional, mas a criação do *Uberlândia Convention & Visitors Bureau (C&VB)* é demonstração clara dos interesses de todos os setores econômicos da cidade na busca de ampliar suas relações para além das fronteiras nacionais, bem como de abrir as portas para os investimentos estrangeiros na Região. Pela definição dada pela própria entidade:

Convention & Visitors Bureaux (CVBx) são estruturas independentes, não governamentais, apartidárias, sem fins lucrativos, com a missão de promover o desenvolvimento econômico e social do destino que representam, através do incentivo e fomento da indústria do turismo, com o consequente aumento do fluxo de visitantes. São um Instrumento de planejamento, promoção, apoio, captação e geração de eventos e incentivo ao turismo de entretenimento e lazer para destinos em formação e consagrados. (UBERLÂNDIA CONVENTION & VISITORS BUREAU, 2015, p. 1)

Importante notar que, ao se fazer uma análise do turismo em Uberlândia-MG, cabe uma comparação ao que ocorre com Campinas-SP, cujo foco é o chamado turismo de negócios.

Para não se ficar preso apenas na exportação de instituições científicas, vale destacar que instituições culturais uberlandenses também já tiveram presença no exterior e a cultura pode ser um fator de destaque na paradiplomacia municipal. A Companhia de Dança Balé de Rua conseguiu, com a ajuda de muitos patrocinadores, sair pela primeira vez do País e se apresentar na grande mostra francesa de artes cênicas, a Bienal de Lyon, em setembro de 2002.

Enfim, ao se analisar um fator determinante nesse processo de inserção internacional, que é o exercício de uma paradiplomacia urbana (pública ou privada), apoiada em serviços especializados de relações internacionais e em estratégias de internacionalização, fica claro que ainda falta, em Uberlândia-MG, uma paradiplomacia pública. Nessa cidade, ainda que se tenha dado início a essa política pública estratégica de inserção internacional somente na gestão municipal iniciada em 2017 – conforme será demonstrado mais adiante –, pode-se perceber que a atuação, ao longo dos últimos 18 anos, de diversos atores não governamentais (tais como as empresas, a ACIUB, o Uberlândia C&VB, a UFU, entre outros), já possibilitou o início da internacionalização da cidade, com base numa governança multinível.

IV. Construindo um cenário prospectivo da inserção internacional de Uberlândia-MG: fatos portadores de futuro

O método prospectivo surgiu em meados do século XX, a partir da visão de Gaston Berger de que para se alcançar os objetivos desejados, traçando-se estratégias de ação corretas para tais fins, é preciso saber olhar para o futuro, construindo cenários. (BERGER *apud* GODET, 2011)

Segundo Michel Godet (*apud* MARCIAL & GRUMBACH, 2008, p. 47), “cenário é o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura”, complementando sua definição ao afirmar que “o cenário não é a realidade futura, mas um meio de representá-la, com o objetivo de nortear a ação presente, à luz dos futuros possíveis e desejáveis” (GODET *apud* MARCIAL & GRUMBACH, 2008, p. 47).

Segundo Marcial & Grumbach (2008, p. 58), “o futuro deixa, no presente e no passado, sementes que podem vir a germinar ou não, de modo que identificar e analisar estas sementes pode permitir uma melhor identificação das possibilidades futuras com maior consistência”. Uma destas sementes são os *fatos portadores de futuro*, que “são importantes a serem identificados durante os estudos de futuro, principalmente nos processos de construção de cenários” (MARCIAL & GRUMBACH, 2008, p. 60).

Os fatos portadores de futuro foram definidos por Michel Godet como “sinais ínfimos, por sua dimensão presente, existentes no ambiente, mas imensos por suas consequências e potencialidades” (GODET *apud* MARCIAL & GRUMBACH, 2008, p. 59). Ou seja, fatos que estão acontecendo no presente, ou já vêm acontecendo há pouco tempo, e aos quais ninguém parece estar dando relevância, podem trazer efeitos muito significativos, no médio ou longo prazo, criando a seguinte pergunta àqueles que poderiam ter agido antecipadamente: por que não demos atenção a isso antes? Assim sendo, aqueles que estão atentos aos fatos portadores de futuro, podem criar cenários prospectivos mais precisos, e pensar estratégias de ação presentes, frente ao futuro que se visualiza.

Voltando-nos à história da prospectiva estratégica, é interessante notar que, por mais que ela sempre tenha sido um método muito mais aplicado no setor empresarial, não deixa de ter a sua aplicação também na gestão pública, o que acaba sendo denominado por Godet & Durrance (2011) como *prospectiva territorial*. Ela constitui um instrumento privilegiado para ajudar a compreensão das dinâmicas territoriais, num contexto sempre mais marcado pela descentralização, pela autonomia de decisão e pela necessidade de cooperar. (GODET

& DURRANCE, 2011)

Ainda de acordo com Godet & Durrance (2011, p. 102):

A Prospectiva, com efeito, participa no novo modo de governança associando instituições públicas, atores sociais e organizações privadas na elaboração, implementação e acompanhamento das escolhas coletivas, em termos de procurar suscitar uma adesão ativa dos cidadãos.

A partir de tudo o que já foi colocado acima sobre cenários prospectivos, pretende-se aplicar este método ao tema principal deste trabalho, que a internacionalização da cidade de Uberlândia-MG. Assim sendo, a partir de agora, serão identificados os fatos portadores de futuro que, somados aos demais fatos já expostos antes, colaboram para a criação de um cenário de médio prazo, cujo horizonte temporal é o ano 2030, sobre a evolução da inserção internacional da referida cidade mineira.

IV.1. O acordo entre Uberlândia-MG e Dublin

Àqueles que não são prospectivistas ou analistas de relações internacionais, as assinaturas dos memorandos de entendimento entre os agentes públicos de Uberlândia-MG e os representantes dos governos da cidade de Dublin, bem como da própria Irlanda, em 2014 e 2015, – para fins de se criar um vínculo de cidades-irmãs e acolher os atletas olímpicos e paraolímpicos irlandeses, com um mês de antecedência aos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro – podem parecer simples eventos protocolares e documentos sem importância, que não trazem nenhum resultado mais consistente para a cidade, seja do ponto de vista econômico, político, social ou cultural.

No entanto, ao se trabalhar com o método prospectivo, e conciliando toda a evolução econômica de Uberlândia-MG com o futuro que ainda está por vir, é possível concluir que os acordos mencionados acima já poderiam ter sido considerados fatos portadores de futuro, desde que a Prefeitura trabalhasse a paradiplomacia pública como uma política pública estratégica, o que não estava realmente acontecendo.

Considerando o fato de que a cidade de Dublin tem interesse em ampliar o acordo para além da temática esportiva, é preciso trabalhar com atenção os interesses que estão em jogo nas duas cidades, ou até mesmo nos dois países, a fim de que haja convergência, e não divergência, entre eles. Para tanto, é preciso notar que os atores envolvidos não se resumem aos agentes públicos municipais, mas sim, a diversos outros que possam extrair benefícios destes e de outros acordos que fortaleçam as relações entre ambas as localidades.

Um exemplo de como um acordo paradiplomático envolve diversos setores socioeconômicos está no próprio acordo já assinado entre Uberlândia-MG e Dublin. Afinal, se a cidade estava querendo acolher atletas olímpicos e paraolímpicos, isso requeria o apoio do setor hoteleiro da cidade. Ademais, se a ideia era trazê-los para o Brasil com a antecedência de um mês das Olimpíadas, então não bastava hospedá-los sem lhes oferecer as condições adequadas para o treinamento necessário durante este período. Deste modo, a chance de o acordo ter dado certo dependia da participação de, ao menos, um clube que oferecesse tais condições. Percebe-se, portanto, que fazer uma paradiplomacia municipal não é uma questão de boa vontade da Prefeitura, mas também de um bom conhecimento que os gestores públicos têm dos seus territórios, a fim de saber quais são as necessidades daqueles que neles vivem, bem como daqueles com quem estão por negociar um acordo, e as condições para se buscar atendê-las.

Conforme pesquisa já realizada sobre o atual modelo de cooperação atualmente praticado pela cidade de Dublin com outras cidades pelo mundo, é possível prospectar áreas de interesse que podem ser exploradas visando estreitar as relações com a cidade de Uberlândia-MG, o que deverá proporcionar uma maior amplitude e importância ao recente acordo de cooperação esportiva, no qual o Comitê dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos irlandês escolheu a cidade de Uberlândia-MG como seu Centro de Formação para os Jogos Olímpicos do Rio, em 2016.

No plano da gestão pública, é possível perceber que nenhum governo tem total experiência para atender às demandas de seus habitantes e solucionar todos os problemas de uma cidade. Nem sempre os problemas que surgem, em um determinado momento, são os mesmos que já tinham acontecido antes e, então, muitos gestores públicos precisam buscar ajuda daqueles que já passaram por uma situação semelhante, a fim de se chegar a uma boa solução. Neste sentido, ao se pensar em acordos paradiplomáticos, sugere-se que os governos municipais das “cidades-irmãs” incentivem a partilha de informações, tecnologia e modelos de melhores práticas de gestão pública que tratem de processos de gestão, sistemas de informação (*e-Government*), desenvolvimento e sustentabilidade, planejamento e arquitetura urbana, mobilidade, saúde, segurança, educação, cultura, esporte e lazer.

Um tema que há muito deixou de ser abordado apenas por governos nacionais, mas já se consolidou como um tema que desconhece fronteiras, e deve ser trabalhado desde o local, é o meio ambiente. No que diz respeito à questão ambiental, é perceptível o quanto Dublin investe na área, buscando uma qualidade de vida cada vez melhor para a sua população. Nesse sentido, seria interessante reforçar, por meio da ampliação dos acordos entre as duas cidades, a partilha

de informações, tecnologia e modelos de melhores práticas de gestão do meio ambiente, mais especificamente no que tange ao controle de poluição, à gestão de resíduos sólidos, ao tratamento de água e esgoto, à qualidade do ar e à segurança alimentar.

Conforme se pode perceber, existe um grande interesse por parte dos empresários uberlandenses em ampliar suas redes de contato e de abrir as portas para investimentos estrangeiros. Assim sendo, as iniciativas de acordo entre Uberlândia-MG e Dublin se mostraram como uma grande oportunidade para que Uberlândia-MG promovesse a cooperação com Dublin em torno da inovação dos negócios e do desenvolvimento econômico, facilitando os contatos entre as suas grandes empresas, principalmente nas áreas de tecnologia, logística e agronegócios. Seria interessante o incentivo a quaisquer acordos de “co-location” (compartilhamento de espaço físico e infraestrutura), que fornecessem acesso a um novo mercado para as empresas de tecnologia das duas cidades.

Ao se falar em negócios, não se pode deixar de pensar em educação. Portanto, abrir novas portas a partir do acordo de cidades-irmãs entre Uberlândia-MG e Dublin poderia ser um incentivo às escolas e universidades para a promoção de intercâmbio de professores e estudantes, reconhecendo e oficializando trabalhos científicos, bem como de créditos de disciplinas. A vinda de novas empresas pode ser vista como um incentivo à formação de mão-de-obra especializada, na medida em que as cidades devem incentivar suas empresas a fomentar programas de apoio à pesquisa e inovação, em troca dos benefícios recebidos para instalação na cidade.

Ainda que possa parecer um tema de menor importância, quando se pensa em desenvolvimento econômico, não se pode deixar a cultura de lado, ao se falar em paradiplomacia. Nesse sentido, a cidade de Uberlândia-MG poderia realizar uma feira para a promoção da cultura mineira na cidade de Dublin, com a apresentação das diversas formas de expressão cultural da cidade: artesanato, culinária mineira, cachaça artesanal, grupos de congado, orquestra de violeiros, entre outros. Por outro lado, não seria impeditivo que a cidade de Dublin promovesse em Uberlândia-MG o evento mais popular de sua cultura: o Saint Patrick's Day, uma festa à fantasia embalada por bandas folclóricas tocando músicas típicas e degustação das tradicionais cervejas irlandesas. De modo geral, as duas cidades poderiam facilitar o intercâmbio e a cooperação de organizações culturais e artísticas, como grupos de teatro, espetáculos de dança, orquestras, shows musicais, mostra de filmes, feiras literárias e exposição de obras de arte.

Na medida em que a Assessoria de Relações Internacionais de Minas Gerais busca incentivar as cidades mineiras a se envolverem com a paradiplomacia, com o objetivo de

internacionalização do próprio estado, somado ao fato de que os acordos paradiplomáticos entre Uberlândia-MG e Dublin estão sendo pensados a partir da reciprocidade, a fim de que ambas as cidades tenham seus benefícios, é possível concluir que o acordo entre Uberlândia-MG e Dublin é apenas um ponto de partida de uma governança multinível, no plano das relações internacionais locais, que pode trazer, no médio e longo prazo, a concretização de projetos que já estão, há muito tempo, no papel.

Interessante notar que, ao somarmos as tendências de peso – verificadas pela história do desenvolvimento econômico de Uberlândia-MG e da evolução do seu processo de internacionalização – aos fatos portadores de futuro – como o caso de acordo com Dublin –, pode-se visualizar uma proposta de cooperação mais detalhada.

Considerando o fato de que um dos maiores interesses da Irlanda é ampliar seus investimentos em países emergentes, pode-se partir da abertura de portas da cidade para a instalação de empresas irlandesas como uma força motriz para a ampliação dos acordos com Dublin.

No entanto, ao se pensar em acordos entre cidades de diferentes países, é preciso ter em mente que

a paradiplomacia é feita dentro da visão teórica de Keohane e Nye (interdependência complexa), segundo a qual as relações internacionais não implicam mais em um jogo de soma-zero, mas sim, de ganhos múltiplos. Isso exige, portanto, uma cooperação e, para tal, é preciso saber demonstrar os ganhos daquele com quem se negocia. (YAHN FILHO, 2013, p. 156)

Nesse sentido, se está se pensando nos interesses de Dublin como força motriz para a ampliação do acordo, não se deve deixar de lado os interesses de Uberlândia-MG. Assim sendo, é preciso notar, primeiramente, o fato de que os próprios empresários e comerciantes de Uberlândia-MG veem esses investimentos como muito bem-vindos. Ao entrevistar o então presidente da Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB), Fábio Pergher, em 20 de abril de 2015, afirmou:

Temos total interesse na ampliação do acordo [de Dublin]. É muito bem-vindo. A competitividade faz a gente crescer e, de repente, eu vou aprender com ela algumas práticas, vou entrar em outros mercados. Então, isto é bom, é saudável, eu vou aprender técnicas novas, coisa nova. O mundo privado só evolui com a competição. Então, graças a Deus que existe a competição, porque para nós crescermos tem que ter a competitividade.

Assim sendo, a instalação de indústrias irlandesas em Uberlândia-MG poderia ser uma oportunidade para que as indústrias da região do Triângulo Mineiro, além dos produtores agropecuários, ganhem mais espaço no mercado europeu. Além disso, o fato de Uberlândia-

MG ter o investimento de indústrias de alta tecnologia seria a chance de avançar como projeto do Parque Tecnológico. A extensão do acordo com Dublin poderia colocar como condição a instalação das indústrias irlandesas na área de construção do Parque, o que atrairia muitas outras empresas, nacionais e estrangeiras, para a cidade.

Não se pode deixar de considerar que as empresas irlandesas têm sido um modelo de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, em acordo voltado para o plano empresarial, as empresas já instaladas em Uberlândia-MG poderiam aprender com as novas empresas irlandesas como fazer uma produção que consuma menos água ou tenha o reuso da mesma, polua menos o ar, emita menos resíduos sólidos ou saiba aproveitá-los, por meio da reciclagem, além de outras técnicas de sustentabilidade.

Outro ponto importante que poderia estar na pauta deste acordo empresarial entre Uberlândia-MG e Dublin é a educação. Conforme entrevista realizada com a Profa. Dra. Raquel Santini, em 7 de maio de 2015, então Diretora de Relações Internacionais e Institucionais da UFU, ela afirmou que existia uma demanda por estágios nas grandes empresas de Uberlândia-MG e da região. Inclusive, ela ressalta o fato de que nem mesmo os alunos estrangeiros têm abertura das grandes empresas para aprofundar seus conhecimentos.

A Profa. Dra. Raquel Santini também destacou, na mesma entrevista, a necessidade de se manter os alunos formados nas universidades locais trabalhando na região, o que não acontecia por falta de oportunidades de emprego para a mão-de-obra qualificada.

Portanto, ao abrir as portas para as grandes empresas irlandesas, o governo municipal poderia colocar como contrapartida a possibilidade de um acordo dessas grandes corporações com as universidades locais, a fim de que o conhecimento aprendido em sala de aula tivesse sua extensão prática dentro destas indústrias que viriam se instalar num possível Parque Tecnológico.

Ademais, pode ser um incentivo ao programa de mobilidade internacional realizado no Brasil, na medida em que os alunos de Uberlândia-MG poderiam não somente fazer seus estágios aqui na cidade, mas na Irlanda. E, quem sabe, tendo seu retorno com a garantia de um emprego no Parque Tecnológico local, na mesma empresa em que fizeram o estágio lá fora.

Enfim, toda essa associação entre os campos empresarial, educacional, científico e tecnológico é a chance da criação de um *cluster* que coloca toda a região no contexto internacional e aumenta o seu desenvolvimento.

IV.2. O CODEN e sua Câmara Técnica de Atração de Investimentos e Internacionalização

Em 2016, o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Uberlândia (CODEN), que trabalha olhando a cidade a partir de uma prospecção de longo prazo, uniu-se a diversas instituições públicas e privadas – tais como Sebrae-MG, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), universidades locais, empresas privadas de grande porte, Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB), *Uberlândia Convention & Visitors Bureau* etc. – para criar o Comitê de Internacionalização de Uberlândia. A meta do então Presidente Executivo do CODEN, Dilson Dalpiaz Dias – um engenheiro mecânico, com experiência em políticas públicas e MBA pela Harvard Business School – era avançar no processo de internacionalização municipal, “pressionando” a Prefeitura de Uberlândia a exercer um papel mais ativo, haja vista que, como já demonstrei antes, a paradiplomacia pública municipal é o fator mais atrasado, dentre todos estabelecidos por Soldatos (1996) como base para uma cidade se tornar internacionalizada.

Esse Comitê, diferentemente do que vinha acontecendo com as tentativas dos governos municipais de mostrar um papel mais ativo neste processo, progrediu justamente pelo fato de trabalhar de forma mais técnica, fora do ambiente político, sobre um verdadeiro projeto de inserção internacional de Uberlândia-MG. Esse tecnicismo se verifica, claramente, na participação de empresas e Universidades que já vinham agindo no plano internacional, fazendo uma paradiplomacia bem mais avançada que aquela demandada à Prefeitura. Destaca-se, também, o envolvimento do Sebrae-MG, disposto a fazer deste projeto um exemplo a ser expandido para diversas outras cidades mineiras, colaborando com o Estado de Minas Gerais como um todo. O *Uberlândia Convention & Visitors Bureau* também se empenha muito neste projeto de internacionalização, assim como a Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG) e a Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB), na medida em que percebem ser um “divisor de águas” para a economia municipal e regional. Há tempos estas instituições – trabalhando como parceiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Uberlândia 2100 (CODEN) – vêm defendendo a ideia de internacionalização da cidade e da Região do Triângulo, inclusive com a construção de um novo aeroporto internacional.

A grande convocação deste Comitê à participação da Academia é um fator determinante, pois também ressalta o tecnicismo que está caracterizando o projeto.

Avançando no processo, ocorreu que, em dezembro de 2016, o Prefeito eleito, naquele ano, Odelmo Leão, convidou o então Presidente-Executivo do CODEN, e também idealizador do Comitê de Internacionalização, Dilson Dalpiaz Dias, para assumir o cargo de Secretário

Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo. Ao tomar posse, em janeiro de 2017, Dilson Dalpiaz Dias reestruturou esta Secretaria, dividindo a mesma em quatro Departamentos, incluindo a área de Relações Internacionais Municipais em um deles, e criando uma maior interação entre o governo municipal e as demais instituições que já faziam parte do Comitê.

É importante destacar que o Comitê já existia, e vinha trabalhando de forma efetiva, antes da eleição de 2016 ter acontecido. Ou seja, não se pode dizer que a intenção do atual Secretário e criador do referido Comitê, estava associada ao seu futuro cargo administrativo.

Talvez, o avanço mais importante, até agora, tenha sido a institucionalização do Comitê de Internacionalização de Uberlândia, com a sua anexação a uma Câmara Técnica já existente no próprio CODEN – agora chamada Câmara Técnica de Atração de Investimentos e Internacionalização. Esta institucionalização tem duas consequências importantes: primeiro, ela reforça o caráter técnico deste projeto e, segundo, descarta qualquer possibilidade de se pensar no projeto como um mero interesse de governo. Ela envolve atores múltiplos, como o setor privado, a academia, representantes da sociedade civil, além do próprio governo local.

Assim sendo, fica claro que todo o trabalho que vem sendo desenvolvido desde 2016, fora da Prefeitura – mas, incluindo também o governo municipal –, é mais um verdadeiro fato portador de futuro, numa perspectiva de médio prazo, para a consolidação da internacionalização de Uberlândia-MG. A própria importância que o CODEN já conseguiu dar ao tema, integrando a sociedade local no processo, poderá obrigar qualquer outro governo a aceitar esta internacionalização da cidade como uma política pública estratégica (paradiplomacia pública), tal como vem sendo feito pela atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo.

V. Conclusão

Este trabalho confirma a hipótese de que a inserção internacional de uma cidade ou região não ocorre apenas por meio de uma paradiplomacia pública municipal, mas também pelas atividades de outros atores, sejam públicos ou privados.

Isso fica demonstrado, a partir do momento em que se cria na cidade de Uberlândia-MG, em 2016, um Comitê de Internacionalização – que depois se torna a Câmara Técnica de Atração de Investimentos e Internacionalização de uma instituição não governamental: o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Uberlândia 2100 (CODEN) –, envolvendo múltiplos atores que podem trabalhar pela internacionalização da cidade, mesmo que a

paradiplomacia pública ainda esteja atrasada. São estes atores: membros do setor privado, a academia, representantes da sociedade civil e o próprio governo municipal. Ou seja, a inserção internacional de uma cidade só será possível a partir da governança multinível, envolvendo diversos atores (sejam públicos ou privados), num trabalho integrado.

No entanto, ainda que possa haver uma inserção internacional do município sem a chamada paradiplomacia pública, esta última sempre terá um impacto relevante, se for trabalhada como uma política pública estratégica, que articule a participação de todos os atores envolvidos neste processo de internacionalização e cujo objetivo seja atender aos interesses da cidade a partir de uma visão de médio e longo prazo.

Enfim, olhando para o cenário prospectivo da internacionalização de Uberlândia-MG, tendo como horizonte temporal a próxima década (médio prazo), é possível perceber que o conjunto de ações que vem sendo colocadas em prática por diversos atores há alguns anos, mesmo sem uma paradiplomacia pública – destacando-se a consolidação da Câmara Técnica de Atração de Investimentos e Internacionalização, dentro do CODEN, em 2017 –, aponta para um processo de inserção internacional da cidade que só tende a evoluir.

Afinal, a importância que a referida Câmara Técnica ganhou, pressionando a atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo de Uberlândia a pensar uma política pública estratégica para as relações internacionais da cidade (paradiplomacia pública), consolidando esse tema como agenda de governo, não deverá, provavelmente, ser retirado da pauta por futuros governantes uberlandenses, haja vista ser de grande interesse de setores muito fortes da economia e da sociedade locais, que se agregaram ao projeto da Câmara Técnica de Atração de Investimentos e Internacionalização de Uberlândia.

VI. Referências

BACHE, I.; FLINDERS, M. Themes and issues in multi-level governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Ed.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 1-11.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Triângulo: capital comercial, geopolítica e agroindustrial**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 1989.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio**, 2015. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/>. Acesso em: 20/5/2015.

CHIARA, Márcia de. Sonae investe em novo shopping. **O Estado de S. Paulo**, 5 ago 2008. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20080805-41930-nac-34-eco-b15-not/busca/M%C3%A1rcia+Chiara+Sonae>. Acesso em: 21/5/2017.

COSTA, Yunkler P. Mário. **A inserção internacional dos atores subnacionais como estratégia de desenvolvimento: um estudo de caso da cidade de São Paulo**. Trabalho de Monografia. Uberlândia: UFU, 2014.

GODET, M.; DURRANCE, P. **A prospectiva estratégica: para as empresas e os territórios**. Paris: DUNOD; UNESCO; Fondation Prospective et Innovation, 2011.

GUIMARÃES, Eduardo Nunes. **Formação e desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro: integração nacional e consolidação regional**. Uberlândia: EDUFU, 2010.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy: policy cycles & policy subsystems**. 3.ed. Don Mills: OUP Canada, 2009.

MARCIAL, E.; GRUMBACH, R. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. 5.ed., Rio de Janeiro: FGV, 2008.

MARKS, G.; HOOGHE, L. Contrasting visions of multi-level governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Ed.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 15-30.

MINAS GERAIS. Estado leva benefícios a Uberlândia. **Imprensa Oficial**, Belo Horizonte, 9 mar. 2010. Disponível em: <http://www.iof.mg.gov.br/index.php/?acao-do-governo/acao-do-governo-arquivo/Estado-leva-beneficios-a-Uberlandia.html>. Acesso em: 20/3/2018.

PEREIRA, Keila Patrícia. **O estabelecimento do Entreposto da Zona Franca de Manaus em Uberlândia e a inserção internacional da cidade à luz do reescalonamento do Estado-nação e da governança multinível**. Trabalho de Iniciação Científica. Uberlândia: UFU, 2013.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC-SP, 2004.

SEMEGHINI, Ulysses C. **Do café à indústria: uma cidade e seu tempo**. Campinas: Editora Unicamp, 1991.

SOLDATOS, Panayotis. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'état-nation. In: PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis (Ed.). **Au-delà et en deçà de l'état-nation**. Bruxelas: Bruylant, 1996. p. 203-236.

UBERLÂNDIA CONVENTION & VISITORS BUREAU. **Website Oficial**, 2015. Disponível em: <http://www.uberlandiacvb.com.br/portal/>. Acesso em 20/3/2018.

PETRY, Rodrigo. Walmart investirá R\$ 80 mi em Minas Gerais, em 2011. **Revista Exame**, 31 maio 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/walmart-investira-r-80-mi-em-minas-gerais-em-2011/>. Acesso em: 20/3/2018.

YAHN FILHO, Armando Gallo. **Relações internacionais e atores subnacionais: a Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: Átomo e Alínea, 2013.

YAHN FILHO, Armando Gallo *et al.* (Orgs.). **A inserção internacional de Uberlândia: análise da evolução de um processo e um cenário prospectivo do mesmo**. Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais FAPEMIG (CSA-APQ-00421-12). Uberlândia: UFU, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/2439462/Relações Internacionais e atores subnacionais um estudo de caso da insercao internacional de Uberlandia-MG](https://www.academia.edu/2439462/Relações_Internacionais_e_atores_subnacionais_um_estudo_de_caso_da_insercao_internacional_de_Uberlandia-MG). Acesso em: 20/3/2018.

Recebido em: agosto/2018.

Aprovado em: novembro/2018.