



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

JOÃO RICARDO PESSOA XAVIER DE SIQUEIRA

A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife

JOÃO PESSOA – PB
2012

JOÃO RICARDO PESSOA XAVIER DE SIQUEIRA

A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira

JOÃO PESSOA – PB
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

S565p

Siqueira, João Ricardo Pessoa Xavier de.

A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife / João Ricardo Pessoa Xavier de Siqueira. – 2012.

127f. : il. color

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2012.

“Orientação: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, Curso de Relações Internacionais”.

1. Paradiplomacia. 2. Desenvolvimento regional. 3. Pernambuco – Relações Internacionais. I. Título.

21. ed. CDD 327.2

JOÃO RICARDO PESSOA XAVIER DE SIQUEIRA

A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em 30/11/2012.



Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira/UEPB
Orientador



Prof. Dr. Julio César Cabrera Medina / UEPB
Examinador



Prof. Dr. Marcílio Toscano Franca Filho/ UFPB
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

À Deus, luz norteadora da minha vida, de quem nos momentos difíceis, sempre busquei forças para prosseguir, a quem tudo devo, e com quem aprendi que é no amor ao próximo que reside o real sentido da felicidade.

Aos meus pais, João Bosco e Acidália, exemplos de dedicação dos quais sempre buscarei ser reflexo, porque neles encontrei a certeza do amor e do apoio incondicionais sem os quais eu não teria conseguido realizar grande parte dos meus objetivos. Obrigado pela confiança em mim depositada.

Ao meu orientador, Professor Doutor Carlos Enrique Ruiz Ferreira, pelos ensinamentos e, sobretudo pela compreensão e apoio que sempre demonstrou ante as dificuldades que se antepuseram à realização deste trabalho, tornando assim menos árdua a elaboração do mesmo.

Aos Professores do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, por terem sido responsáveis pela minha imersão neste campo teórico: Cristina Pacheco, Elias David, Henrique Altemani, Marcílio Franca, Paulo Kuhlman Raquel Melo e Sílvia Nogueira.

Aos colegas de turma Anahi, João Paulo, Mariana, Renata e Sandra pelo companheirismo e pela partilha de dificuldades em comum ao longo da jornada em busca de novos conhecimentos. Em especial, gostaria de expressar minha gratidão a Anahi e Renata, por transcenderem as fronteiras tradicionais da camaradagem acadêmica, tomando parte especial na minha evolução enquanto ser humano. Muito obrigado pelo apoio e confiança, e por terem me apresentado novas dimensões do que se costuma considerar amizade.

Aos amigos, que sempre se fizeram presente em minha vida, aliviando-me os pesos e fornecendo a força e coragem necessárias para seguir em frente: Ana Jacqueline, Carolina Pedrosa, Isabella Nascimento, Jussara Rivero, Matheus Fragoso, Rodrigo Guerra, Suellen Anselmo, Tássia Natália, Tércio Leite, e Wellington Soares.

À Secretaria de Governo do estado de Pernambuco e à Coordenadoria de Relações Internacionais, nas pessoas de seus respectivos responsáveis, pela disponibilização de informações sem as quais o presente trabalho não teria sido possível, e pelo modo acolhedor como me receberam em suas repartições.

À CAPES, pelo financiamento parcial da presente pesquisa.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que colaboraram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

RESUMO

O cenário internacional contemporâneo, delineado pelo paradigma da globalização, caracteriza-se pela admissão de novos atores que se articulam de maneira interdependente. Inseridos na ampla gama que constitui o grupo desses novos agentes, encontram-se os governos subnacionais e os modelos de articulação internacional que caracterizam o fenômeno da paradiplomacia. Dentre os objetivos norteadores da pesquisa, buscou-se a abordagem do fenômeno paradiplomático como resultado das transformações na ordem mundial vigente, caracterizando-o como efeito do comportamento de atores subnacionais frente aos novos padrões de governança. Além disso, enquadrámos a paradiplomacia como um instituto viável ao desenvolvimento das unidades constituintes da federação brasileira. Para tanto, o trabalho valeu-se de um estudo de caso de caráter descritivo-analítico que teve como objetos de observação o estado de Pernambuco e a cidade do Recife, com seus respectivos modelos de inserção e articulação internacional. Tomou-se como referencial teórico norteador a bibliografia já produzida na área, constituída principalmente pelos estudos de Soldatos, Paquin, Lecours e Prieto. Pelo presente estudo foi possível estabelecer a análise da eficácia da atuação paradiplomática em dois níveis: estadual e municipal, através da paradiplomacia desempenhada pelos dois governos subnacionais supracitados via órgãos autonomamente considerados.

PALAVRAS-CHAVE: Governança, Globalização, Governos Subnacionais, Paradiplomacia, Desenvolvimento.

ABSTRACT

The contemporary international scenario, outlined by the paradigm of globalization, is characterized by the admission of new players that can articulate themselves in an interdependent manner. Inserted in the wide range which consists the group of these new players, are subnational governments and their international articulation models that characterize the phenomenon of paradiplomacy. Among the objectives that guided the research, we tried to approach the paradiplomatic phenomenon as a result of changes in the prevailing world order, characterizing it as an effect of the subnational actors' behavior in face to the new governance standards. Furthermore, paradiplomacy was framed up as a viable institute for the development of the Brazilian federation's constituent units. Therefore, the work was based on a case study with descriptive-analytical character that had as objects of observation the state of Pernambuco and the city of Recife, with their respective models of international insertion and articulation. We took as guiding theoretical referential the literature already produced in the area consisting primarily on the studies by Soldatos, Paquin, Lecours and Prieto. In the present study it was possible to set up the analysis on the efficacy of paradiplomatic activity on two levels: state and municipal through paradiplomacy performed by the two subnational governments already mentioned via autonomous agencies.

KEYWORDS: Governance, Globalization, Subnational Governments, Paradiplomacy, Development.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Estrutura da governança multinível	28
TABELA 2 – Tipologia da paradiplomacia segundo Duchaceck (1990)	41
TABELA 3 – Tipologia da paradiplomacia segundo Soldatos (1990)	42
TABELA 4 – Tipologia da Segmentação segundo Soldatos (1990)	43
TABELA 5 – Total de Exportações de Pernambuco por valor agregado	61

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 –	Comparação entre os crescimentos do PIB: Brasil X Pernambuco	58
GRÁFICO 2 –	Exportações de Pernambuco por valor agregado.....	61
GRÁFICO 3 –	Parceiros comerciais de Pernambuco – Exportação	62
GRÁFICO 4 –	Parceiros comerciais de Pernambuco – Importação	62
GRÁFICO 5 –	Evolução da carga movimentada no Porto de Suape (t).....	65
GRÁFICO 6 –	Evolução da movimentação de contêineres no Porto de Suape.....	65

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Distinção da atuação paradiplomática segundo os níveis regional e local	35
FIGURA 2 – A paradiplomacia segundo a visão de Paquin (2004)	46
FIGURA 3 – Mapeamento dos projetos que sustentam a expansão de Pernambuco	59
FIGURA 4 – Estrutura organizacional da paradiplomacia do governo do estado de Pernambuco	64
FIGURA 5 – Estrutura organizacional da para diplomacia da cidade do Recife	81

LISTA DE SIGLAS

ADDiper – Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AMCHAM – Câmara Americana de Comércio
APEX Brasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento/Banco Mundial
CICEX - Centros de Informações de Comércio Exterior
CCIBC - Câmara de Comércio e Indústria Brasil/China
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRI – Coordenadoria de Relações Internacionais
FENEIS - Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos
FNP – Frente Nacional dos Prefeitos
FUNDARPE - Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre a circulação de Mercadorias e Serviços
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MRE – Ministério das Relações Exteriores
ONGs – Organizações não governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEB – Política Externa Brasileira
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal
PPPs – Parcerias Público Privadas
PRODEPE - Programa para o Desenvolvimento de Pernambuco
PRODINPE - Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco
SEGOV – Secretaria do Governo
SECTEC - Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	A GOVERNANÇA GLOBAL E OS NOVOS PADRÕES DE ARTICULAÇÃO NA ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA	16
1.1	CONSIDERAÇÕES SOBRE A IDEIA DE GOVERNANÇA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO	16
1.2	GOVERNANÇA GLOBAL: BREVE REVISÃO SOBRE OS CONCEITOS	20
1.2.1	Características da Governança Global	25
1.3	GOVERNANÇA MULTINÍVEL, GOVERNOS SUBNACIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO: RUMOS DA GOVERNANÇA GLOBAL PARA UMA GOVERNANÇA TERRITORIAL	27
2	A PARADIPLOMACIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO	33
2.1	NOVOS ATORES, NOVAS DINÂMICAS E NOVAS ESTRUTURAS DE ATUAÇÃO: OS GOVERNOS SUBNACIONAIS EM BUSCA DO SEU ESPAÇO NA CENA INTERNACIONAL	33
2.2	PARADIPLOMACIA: CONCEITOS, HISTÓRICO E ENQUADRAMENTO TEÓRICO	37
2.3	ANÁLISE TEÓRICA DO FENÔMENO PARADIPLOMÁTICO	40
2.4	A PARADIPLOMACIA NO BRASIL: O FEDERALISMO E A POSTURA DO MRE EM FACE DAS INICIATIVAS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS	46
3	ESTUDO DE CASO SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DA CIDADE DO RECIFE	54
3.1	CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS	54
3.2	A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE PERNAMBUCO: ESTUDO DE CASO A PARTIR DA SECRETARIA DO GOVERNO – SEGOV	57
3.2.1	Caracterização do Estado	58
3.2.2	Aspectos dinamizantes da economia de Pernambuco: aglomerados empresariais, comércio exterior, logística e incentivos fiscais	60
3.2.3	A Secretaria do Governo e a Articulação Internacional de Pernambuco	67

3.3	CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES	71
3.4	A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DO RECIFE: ESTUDO DE CASO A PARTIR DA COORDENADORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO MUNICÍPIO	75
3.4.1	Caracterização da cidade	76
3.4.2	A Coordenadoria de Relações Internacionais e a Articulação Internacional da cidade do Recife	78
3.5	GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO DA INTERDEPENDÊNCIA: A PARADIPLOMACIA DE PERNAMBUCO E RECIFE COMO AGENTE FOMENTADOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	91
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
	REFERÊNCIAS	99
	ANEXOS	106
	ANEXO I – Lei estadual que institui a Secretaria do Governo de Pernambuco – SEGOV	107
	ANEXO II – Lei municipal que institui a Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife – CRI	108
	ANEXO III – Acordo de Geminção entre as Câmaras Municipais da Cidade do Recife e da Cidade do Porto (Portugal)	111
	ANEXO IV – Acordo de Cooperação Nantes (França) – Recife	114
	ANEXO V – Acordo de Cooperação Guangzhou (China) – Recife	120
	ANEXO VI – Acordo de Cooperação Barcelos (Portugal) – Recife	122

INTRODUÇÃO

O fim da bipolaridade, característica intrínseca à conformação do quadro político desenhado pelos contornos da Guerra Fria, trouxe consigo um aprofundamento dos processos de globalização, induzindo as teorias de relações internacionais a realocar e remodelar muitos de seus conceitos. A atual conjuntura internacional, caracterizada pela globalização, fenômeno de dimensões notadamente econômicas, políticas e culturais, no qual os atores internacionais são impulsionados, em virtude de fatores externos e internos, ao estabelecimento de redes de interdependência, mobiliza os novos (e antigos) atores a uma revisão e alteração comportamental que objetiva uma adaptação mais eficaz aos atuais padrões.

Esses novos atores, foco na presente pesquisa, buscam então ajustar-se a uma realidade em constante transformação. Na procura por um *locus* onde possam atuar e exercer seus papéis no jogo internacional, deparam-se com a realidade do paradigma globalizante marcado pela flexibilização das fronteiras, pela intensificação dos fluxos de pessoas e capitais e pela velocidade das comunicações. Neste panorama os Estados-nação deixam de ser os únicos componentes responsáveis pela movimentação da chamada Sociedade Internacional. Organizações internacionais - enquanto corporações institucionalmente organizadas - movimentos sociais - cujo relevo é diariamente enfatizado pelos canais midiáticos mais variados possíveis - empresas e corporações multinacionais - que, ao atuarem de modo transnacional, chegam a limitar e interferir na autonomia de alguns Estados - são apenas alguns dentre tantos novos elementos que tornaram mais complexas as relações internacionais.

Tendo em vista as transformações ocorridas na realidade mundial e no interior dos Estados, podem-se apontar modificações no que diz respeito ao enfoque estatocêntrico e verticalizador que caracterizou as relações internacionais durante várias décadas. O papel de protagonista e único interlocutor que correspondia aos Estados, representados por seus respectivos governos nacionais já não é o mesmo equivalente ao do século passado e início do presente. Neste marco temporal se situa a crescente atuação externa dos governos locais (estados e municípios, no caso brasileiro), pois tais transformações implicam em novas formas de relacionamento com seus semelhantes, além das fronteiras nacionais. Na última década o número e a diversidade de atuações subnacionais no sistema internacional permitem-nos falar de um fenômeno recorrente e com tendência já consolidada. A situação ganha contornos especiais, e porque não dizer mais complexos se tomarmos como referencial o modelo de organização federalista de Estado, tendo em vista que tal conformação implica em

um deslocamento considerável de autonomia conferida aos governos não centrais. Tais governos, detentores de uma estrutura burocrática legalmente constituída, vêm aproveitando grande parte das oportunidades advindas com a globalização, seja através de acordos de cooperação com entes semelhantes, seja através da atração de investimentos a serem alocados nas fronteiras de seus próprios territórios, ou mesmo através da filiação em entidades que objetivam a discussão de problemas comuns.

Sendo assim, da mesma maneira que em um contexto no qual impera a interdependência e os Estados percebem as impossibilidades de se atingir a auto-suficiência, os governos subnacionais optam por competir de forma autônoma visando aumentar suas vantagens competitivas e atrair novos investimentos para suas bases territoriais.

Diante do que se pode nomear “relativização/flexibilização” do papel do Estado nacional, surge o objeto da presente pesquisa, qual seja, a atuação internacional das entidades subnacionais, observando-se a conformação jurídico-política traçada pelo modelo de federalismo brasileiro, com uma especial atenção voltada ao caso de Pernambuco, detentor de uma diversificada e bem organizada atuação internacional, e à cidade do Recife, cuja criação recente de uma coordenadoria de Relações Internacionais como braço operacional ligado à sua prefeitura, demonstra um ímpeto voltado à internacionalização.

Dentre os objetivos norteadores da pesquisa, buscou-se a abordagem do fenômeno paradiplomático como resultado das transformações na ordem mundial vigente, caracterizando-o como efeito do comportamento de atores subnacionais frente aos novos padrões de governança. Além disso, enquadrámos a paradiplomacia como um instituto viável ao desenvolvimento das unidades constituintes da federação brasileira. Para tanto, o trabalho valeu-se de um estudo de caso de caráter descritivo-analítico que teve como objetos de estudo o estado de Pernambuco e a cidade do Recife, com seus respectivos modelos de inserção e articulação internacional. Apesar da proximidade geográfica, que tornou relativamente viável a execução do trabalho, a escolha pelo estado e cidade em questão justifica-se pela presença de arcabouços institucionais bem estruturados nas duas esferas de análise.

Neste aspecto a pesquisa apresenta um cunho bibliográfico/documental, descritivo, e analítico. Bibliográfico/documental na medida em que recorreremos a fontes institucionais de informação. Descritivo tendo em vista a exposição, o mais detalhada e exaustiva possível, da realidade que foi investigada. O caráter descritivo do trabalho ficou a cargo da observação e exposição das práticas e condutas na qual se inserem as atividades paradiplomáticas dentro do quadro desenhado pela atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife. Utilizou-se o método analítico quando a partir da descrição da realidade observada, buscamos

estabelecer distinções e comparações, tomando conhecimento e classificando a atuação dos dois atores em questão, e qual a relação existente entre a forma de agir de ambos.

No que concerne ao referencial teórico, destacamos que dentre as teorias tradicionais de Relações Internacionais, percebe-se uma sintonia maior dos estudos sobre paradiplomacia com o paradigma teórico proposto pelos institucionalistas. Os estudos abordando a interdependência complexa (Keohane e Nye), por exemplo, enfatizam a variedade de atores no sistema internacional atuando por meio múltiplos canais. A vertente neoliberal do institucionalismo, por seu turno, destaca assuntos até então considerados *low politics* (que podem ser incluídos numa possível agenda internacional dos entes subnacionais) e a relevância das instituições da conformação de padrões de conduta. Percebe-se, contudo, que tais teorias mantêm o Estado numa posição de destaque no sistema internacional, não mencionando sobre os governos subnacionais.

A corrente globalista, na qual se sobressaem Held e McGrew, trouxe aos estudos paradiplomáticos contribuições no alargamento de conceitos como transnacionalidade, governança global, tecnologia da informação e a descentralização do poder estatal que culmina numa possível multipolaridade. Para os globalistas, os atores não-estatais são cada vez mais importantes tanto do ponto de vista factual quanto, e obviamente, das análises teóricas. Movimentos sociais, empresas multinacionais, grupos terroristas, partidos políticos, ONGs, regimes internacionais, organismos multilaterais, blocos econômicos regionais, redes de *advocacy*, governos locais e indivíduos são agentes fundamentais na nova lógica da governança global.

A atuação internacional de governos não-centrais foi estudada especificamente por Panayotis Soldatos (1990) de forma acurada. Destacam-se ainda outros referenciais teóricos, a exemplo de Paquin (1990), Duchachacek (1990), Lecours, Prieto, Keating e Michelmann. No Brasil os estudos tem sido conduzidos por um grupo de teóricos, dentre os quais ressaltamos aqui Ribeiro (2008), Rodrigues (2006), Silva Nunes (2005) Castelo Branco (2008) e Vigevani (2006).

O primeiro capítulo busca traçar um esboço conceitual do meio em que se desenvolvem as ações dos atores internacionais, pautados pelos padrões atuais de governança global. A partir da concepção clássica de governança global, compreendida como um sistema de ordenação que depende não só de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos e que só funciona se for aceito pela maioria, buscamos identificar como se dá o seu funcionamento na forma multinível. Levou-se em consideração a atuação dos atores e sua interação como fatores que contribuem para a conformação da ordem

mundial presente. Nessa tarefa, demos especial enfoque ao nível local, e a influência que o mesmo recebe do âmbito internacional, e de que forma tal influência contribui para um desempenho satisfatório do exercício de melhores padrões de governança territorial.

O capítulo seguinte inicia-se com uma discussão acerca da globalização e sobre como este fenômeno tem propiciado o surgimento de novas dinâmicas e a aceitação de novos padrões de articulação entre velhos e recém considerados atores internacionais, através de uma multiplicidade de canais, e da adequação aos temas a uma nova agenda. Em seguida traçamos um breve bosquejo teórico-conceitual perfil do fenômeno paradiplomático de modo geral, apresentando conceitos, definindo padrões sistemáticos de atuação e identificando as principais áreas de alcance. O capítulo é concluído com uma exposição sobre a posição do Ministério das Relações Exteriores do Brasil acerca da atuação internacional dos governos não-centrais.

Por fim, o terceiro capítulo é fruto de uma observação realizada *in loco* acerca da atuação internacional do estado de Pernambuco¹, através da recém criada Secretaria de Governo (2011), bem como da cidade do Recife, através da sua Coordenadoria de Relações Internacionais. Observação esta que tem por intento principal identificar como tem ocorrido a paradiplomacia nas referidas instâncias.

¹ Além de Pernambuco, outros estados brasileiros têm se destacado na formulação/implementação de uma articulação internacional fundada em parâmetros paradiplomáticos, a exemplo da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Como o objeto da presente dissertação constitui-se na para diplomacia do estado de Pernambuco, recomenda-se a leitura de *A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas*, tese defendida por José Nelson Bessa Maia junto ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília em 2012. No referido trabalho o autor traça um panorama detalhado das unidades da federação brasileira que se utilizam da paradiplomacia como mecanismo de incremento aos seus recursos financeiros.

CAPÍTULO 1. A GOVERNANÇA GLOBAL E OS NOVOS PADRÕES DE ARTICULAÇÃO NA ORDEM MUNDIAL CONTEMPORÂNEA

O presente capítulo tem como objetivo contextualizar o meio em que se desenvolvem as ações dos agentes internacionais. Neste sentido, buscar-se-á compreender como a ideia de governança se manifesta em distintos níveis e quais os atores envolvidos na sua realização. Para tanto será feita uma contextualização teórica no intuito de situar a governança global como fenômeno resultante da interação entre os atores internacionais que objetive o alcance de resultados que apontem para um concerto entre os atores internacionais.

Será também desenvolvida a discussão em torno do conceito de governança multinível enquanto processo no qual os atores, agindo de maneira interdependente, buscam satisfazer às suas necessidades respondendo às suas demandas. Por fim, será delineado um cenário, levando-se em consideração a atuação dos governos subnacionais no caso brasileiro, no qual a descentralização político-administrativa de questões de cunho internacional pode vir a favorecer um melhor desempenho no tocante à noção de “governança territorial.”

1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A IDEIA DE GOVERNANÇA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Etimologicamente, um dos problemas que se acentuam quando do tratamento do tema diz respeito exatamente à ampla gama de uso do termo “governança”². Tendo aplicação em vários ramos do conhecimento, a acepção aqui utilizada será aquela já exaustivamente tratada no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, tendo em vista sua dimensão no trato das questões políticas e na formação dos arranjos institucionais.

Contextualizando historicamente o surgimento do termo e a ideia que o mesmo representa atualmente no cenário político, situamo-nos no entre as décadas de oitenta e

² Gonçalves (2006) chama atenção para a acepção do termo no âmbito da Administração de Empresas, por exemplo. Para o autor, a expressão “governança corporativa constituem as praticas e os relacionamentos entre os Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital. A expressão surge, a partir da teoria econômica tradicional, para superar o chamado “conflito de agencia”, presente com a separação entre a propriedade e a gestão empresarial.

noventa do século XX³. Segundo Senarclens (1998), a reflexão em torno do conceito foi caracterizada pela discussão sobre o papel do Estado em economias de mercado e nas relações entre a autoridade política e a sociedade civil em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nessa época, as teorias econômicas neoclássicas predominavam e a culpa pelo baixo desempenho da economia mundial foi atribuída ao mau funcionamento do setor público, devido ao seu alto grau de burocratização.

A ideia de governança passou então a assumir um ar negativo, no qual ficava implícita a necessidade de neutralizar a interferência estatal na atividade econômica, assegurando que a burocracia não prejudicasse o desempenho dos mercados. O conceito de governança ficou associado à capacidade financeira e administrativa do Estado de tomar decisões e efetivar políticas, mantendo-se dentro dos limites orçamentários e da responsabilidade fiscal. A concepção de governança passou a integrar as instituições de *Bretton Woods*, de fomento e ajuda financeira, como o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial.

Após este período, houve uma preocupação com a atividade do Estado como instituição essencial à promoção do desenvolvimento econômico, melhorando a concepção de governança. Organizações governamentais passaram a adotar uma abordagem mais propositiva no que se refere ao papel das estruturas de governança na promoção do desenvolvimento. Nesse cenário, é importante também destacar o papel de organizações internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e o FMI que passaram a aceitar a governança como o exercício de autoridade política na gestão de recursos para o desenvolvimento econômico, e promovendo a difusão de boas práticas e mecanismos para o crescimento econômico e desenvolvimento dos Estados.

De acordo com Gonçalves (2006) a palavra “governança” evoluiu, rompendo os limites da conotação liberal. Os teóricos assumem que o sistema internacional deveria ser entendido como uma combinação entre Estado/sociedades complexas, isto é, como uma unidade articulada entre as dimensões sistêmica, estatal e social.” (CAMARGO, 1999, p. 12)

³ Segundo Diniz (1995) a expressão *governance* no campo político surge a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, tendo em vista aspectos meramente econômicos e quantitativos referentes à capacidade de um Estado de se manter de forma eficiente. Governança estaria relacionada à capacidade governativa, avaliada tanto pelos resultados das políticas governamentais como pela forma através da qual o governo exerce o seu poder. Nessa dimensão, a questão dos procedimentos e práticas governamentais na consecução das metas estabelecidas pelo Estado-nação adquire relevância, incluindo aspectos como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privada na formulação de políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder. (BANCO MUNDIAL, *Governance and development*, 1992, *apud* DINIZ, 1995)

Cumpra estabelecermos aqui a diferenciação entre o termo governança e outros que possam apresentar possível relação com o mesmo, a exemplo de governo e governabilidade. Rosenau (2000, p. 15) torna clara a distinção entre governança e governo. Para o autor os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades voltadas para metas, a sistemas de ordenação. Entretanto, *governo*⁴ sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas. Já *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de atividades legais e formalmente prescritas, não dependendo necessariamente do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo, abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações, dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (ROSENAU, 2000, p. 15-16)

Gonçalves (2006) ao tratar sobre a distinção entre governabilidade e governança considera que as mesmas representam atribuições e qualidades – no caso da governabilidade – ou qualidades e meio/processos – no caso da governança. O autor aponta que a governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder, à arquitetura institucional e às condições sistêmicas sob as quais o poder é desempenhado. Na análise do conceito de governabilidade, três dimensões devem ser observadas: 1) capacidade do governo para identificar problemas e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; 2) capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; 3) capacidade de liderança do Estado sem a qual as decisões se tornam inócuas.

A governança, por seu turno, tem caráter mais amplo, segundo o autor supracitado. Refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através do sistema no qual se inserem. Aqui se incluem não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, como os partidos políticos e os grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos. (SANTOS, 1997)

⁴ Elucidativa também é a definição de Nogueira (1995) para quem “governar significa deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões, ou ainda, de comandar e mandar nas pessoas.” (NOGUEIRA, 2001, p. 99)

Diante do exposto, conclui-se, portanto, que enquanto a governabilidade possui uma dimensão claramente político-pragmática, vinculada ao elemento estatal, representando um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido, a governança configura-se como um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos, que só funciona se for aceito pela maioria. Nesse aspecto, Rosenau (2000) chama atenção para o fato de que os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política. Havendo governos legal e formalmente instituídos que funcionam destituídos do elemento de cooperação e articulação inerentes à governança.

Rosenau (2000) situa o debate em torno da concepção de governança em um *locus* marcado historicamente pelo fim da Guerra Fria e estruturalmente por mudanças caracterizadoras das novas relações que se estabelecem a partir de então entre os atores e estruturas internacionais, ao afirmar:

O fim da Guerra Fria e as numerosas mudanças de outra natureza que caracterizam a nossa época justificam plenamente esse debate [sobre a ideia de governança]. Dadas as transformações profundas ocorridas na natureza e na localização da legitimidade, da autoridade e sua aceitação, e dados os papéis e as estruturas emergentes do Estado moderno, das organizações transnacionais, dos movimentos sociais, dos mercados comuns e dos partidos políticos torna-se obrigatório um amplo reexame da governança em um mundo cada vez mais interdependente. (ROSENAU, 2000, p. 15)

Nesse contexto, tornam-se inócuas as discussões referentes ao tema que não levam em consideração o surgimento de novos atores, as relações de interdependência e os novos temas concernentes à agenda internacional. Afinal a intensificação dos processos de globalização e o fim da Guerra Fria fortaleceram os movimentos em prol da democratização e das transformações econômicas, gerando a expectativa de um maior empenho na realização de objetivos comuns através de fenômenos como o multilateralismo. A nova comunidade global passou a apresentar demandas que enfatizavam o desenvolvimento de estruturas de governança global eficazes na construção de soluções para os problemas internacionais e maior responsabilidade coletiva em muitas áreas, como segurança - aqui entendida não só no seu aspecto militar, mas também econômico e social -, promoção da democracia, da equidade e dos direitos humanos, ações humanitárias e o desenvolvimento sustentável.

De acordo com Santos (1996), levando-se em conta os padrões impostos pela globalização, a noção de governança se fortaleceu como um elemento capaz de proporcionar a compreensão de muitos desafios contemporâneos. Ademais, o seu desenvolvimento a coloca

como um dos mecanismos em potencial através dos quais se torna possível o surgimento de um novo arranjo na ordem e na pauta de discussões internacionais, passível de permitir a melhoria da condição humana em muitos aspectos.

Tendo em vista que o fenômeno da globalização deve ser entendido não apenas em seu aspecto econômico, mas também social, cultural e político, Gonçalves (2006) salienta que as relações entre sociedade e Estado foram reconfiguradas, não se tratando da extinção deste último, mas da relativização do seu papel. Nesse panorama, no qual surgem novos padrões comportamentais, novas estruturas e meios de articulação entre os atores internacionais, a governança assume importância em vários níveis.

1.2 GOVERNANÇA GLOBAL: BREVE REVISÃO SOBRE OS CONCEITOS

A intensificação de processos como a globalização e o surgimento de novos atores e instituições internacionais fez eclodir uma multiplicidade de conceitos envolvendo a noção de governança global⁵. Vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, a governança global deve hoje ser considerada de forma mais ampla, analisando-se a multiplicidade de agentes e a diversidade de processos e arranjos internacionais. Admitir, portanto, a existência de uma governança no âmbito internacional implica reconhecer que os Estados soberanos encontram-se imersos em uma rede de organizações, instituições e regimes internacionais que se influenciam de modo interdependente, regulando uma série de atividades.

Ao tratar sobre o conceito, Gonçalves (2006) considera três dimensões relevantes:

⁵ McGrew (2000) apresenta uma classificação que apresenta três correntes de estudo sobre a governança global, quais sejam: 1) Tradicionalista: apresenta os Estados como atores-chave, enfatizando o poder dominante na formação das estruturas, dos padrões e resultados advindos da governança. O caráter hegemônico é encontrado nos processos de negociação que se concentram nas potências dominantes. A manutenção da ordem global é mantida de modo hierárquico através da coerção e do consentimento, seguindo os interesses estratégicos dos Estados; 2) Globalista: a estrutura de governança global centra-se na influência das forças transnacionais ligadas ao capital financeiro global. Os impérios políticos são substituídos pelos impérios empresariais na reprodução de uma ordem ditada por normas e condutas que privilegiam os interesses das corporações capitalistas globais em detrimento dos interesses das nações, das comunidades e do meio-ambiente. 3) Transnacionalista: reconhece a importância das outras duas correntes, mas busca não enfatizar o seu caráter eminentemente determinista. Ao admitir como atores as ONGs, comunidades epistêmicas e os movimentos sociais, adota a ideia de poliarquia na qual forças e interesses sociais agem em conjunto na realização de uma governança efetiva e transparente, na qual os interesses coletivos da sociedade global se manifestam transnacionalmente “de baixo para cima”.

(...) a primeira diz respeito a seu caráter de *instrumento*, ou seja, de *meio e processo* capaz de produzir resultados eficazes; a segunda envolve os *atores envolvidos no seu exercício*, salientando a questão da *participação* ampliada nos processos de decisão; e a terceira enfatiza o caráter do *consenso e persuasão* nas relações e ações, muito mais do que a coerção. Assim, a governança existe quando ela é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não-estatais – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir é, portanto, a articulação, construindo consensos para resolver problemas. (GONÇALVES, 2006, p. 4).

Ampliando a concepção ao nível global e levando em consideração as transformações políticas impostas pela globalização, os vários atores e as relações de interdependência, Rosenau (1995) compreende governança global como sendo a totalidade dos sistemas de regras, de controle e de gestão, com repercussões internacionais que podem existir em um momento dado, em qualquer plano, desde a família até as organizações internacionais, assim como os inumeráveis sistemas de normas produzidas a partir da proliferação de redes em um mundo cada vez mais interdependente.

O autor, em conhecida obra publicada posteriormente⁶, amplia sua concepção ao assumir que uma análise da governança sem um governo “não exige a exclusão dos governos nacionais ou subnacionais, mas implica uma investigação que presuma a ausência de alguma autoridade governamental suprema no nível internacional” (p. 19). Em outro dizer, o conceito de governança sem um governo leva ao estudo da política mundial, na medida em que “nesse domínio é conspícua a ausência de uma autoridade central, embora seja também óbvio que um mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados está normalmente presente na conduta mundial.” (ROSENAU, 2000, p. 19)

Young (1994) caracteriza governança global como sendo o envolvimento e o estabelecimento de instituições sociais⁷, que servem para definir práticas, designar papéis e orientar as interações entre os participantes. Dessa forma, os participantes se tornam capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, de modo mais genérico, aliviando problemas de ação em um mundo constituído por atores interdependentes.

Arts (2003, p. 11) situa a governança como um processo que “inclui mecanismos de coordenação tanto intergovernamentais, quanto transnacionais; o que incluiria regulações de Estado, regulações mistas (organizações não governamentais e Estado) e auto-regulações privadas.” O conceito apresentado pelo autor mostra-se relevante na medida em que situa as

⁶ ROSENAU, J. N. & CZEMPIEL, E. O. *Governança sem governo*. Tradução de Sergio Bath. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2000.

⁷ Toma-se aqui o sentido de regras utilizadas para a definição de práticas sociais, delimitação de funções, bem como a direção daqueles que exercem os referidos papéis.

dimensões dos efeitos da governança apresentando-a como resultante de processos que tem por finalidade a coordenação das ações entre os atores.

Tendo por base os princípios basilares da Teoria Crítica, de fundo marxista, Cox (1997) apresenta uma reflexão sobre a noção de governança que leva em consideração a existência de vários centros de poder, que se inter-relacionam em vários níveis. Para o autor, a interpenetração e identidade crescente entre sistema internacional, Estado e sociedade civil trazem consigo a possibilidade de novas modalidades de governança que, emergindo de baixo para cima, se constituem como novas formas de expressão social. A partir desta visão, o sistema internacional não seria mais considerado um sistema de Estados, mas sim uma estrutura plurilateral composta por blocos regionais, regimes regulatórios e políticas comuns legitimados por tratados e agências internacionais e transnacionais.

Levando-se em consideração a agenda de reforma das organizações internacionais, destaca-se a definição dada pelo relatório da “Comissão sobre Governança Global” da ONU, realizada em 1996. Ligados à tese do trabalho em conjunto, a presente comissão definiu governança global como sendo:

A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições (ONU, COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Nesse sentido, a governança global deve ser entendida como um conjunto de relações intergovernamentais envolvendo organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais, considerando-se ainda a participação dos meios de comunicação que exercem influência sobre a massa populacional.

A compreensão de governança global do ponto de vista da sociedade civil nos é dada por Vigevani (1999). Esta perspectiva põe ênfase na voz ativa que as ONGs, grupos de interesse e comunidades epistêmicas transnacionais, legitimadas pelo domínio científico, estão assumindo nos debates e negociações internacionais, influenciando as decisões dos governos e das organizações internacionais. O autor relaciona a ideia de governança global à de comunidade internacional, ao assumir a importância de princípios que visam o bem comum, pois “se há comunidade mundial, há obrigações e, conseqüentemente, regras que a todos obrigam” (VIGEVANI, 1999, p. 33).

Outra definição pode ser apresentada relacionando-se governança global, regimes⁸ e organizações internacionais. Nesta perspectiva busca-se superar as deficiências dos inúmeros regimes internacionalmente admitidos (comércio, meio ambiente, segurança, direitos humanos, etc.) considerando que os mesmos se sobrepõem uns aos outros não constituindo um todo planejado e organizado. Segundo Keohane (2003):

Governança global refere-se à elaboração de regras e exercício de poder em escala global, mas não necessariamente por entidades autorizadas pelo acordo geral de agir. Como não há um governo global, governança global envolve interações estratégicas entre entidades que não são organizadas em hierarquias formais. Como não existe uma constituição global, as entidades que exercem o poder e elaboram as regras muitas vezes não são autorizados a executá-las pelo consenso geral. Por conseguinte, suas ações são muitas vezes consideradas ilegítimas por aqueles que são por elas afetados (KEOHANE, 2003, p.132). [tradução livre]

Rosenau (2000) salienta que assim como a governança, os regimes internacionais abrangem atores governamentais e não governamentais que concordam intersubjetivamente em que a cooperação em nome dos seus interesses compartilhados justifica a aceitação de princípios, normas, regras e procedimentos. Sendo assim, “como funcionam sem qualquer autoridade central, os regimes podem ser descritos como formas de governança sem governo” (ROSENAU, 2000, p. 21). O autor estabelece, contudo, a diferença entre regimes e a governança em nível global levando em consideração um aspecto da noção de regimes, qual seja, o fato de os mesmos convergirem para uma área especificamente delimitada das relações internacionais (*issue-area*, ou área delimitada). A governança, por sua vez, deve ser entendida de modo mais amplo, tendo a ver com a ordem global, não limitada a uma esfera singular. Para o autor a área de alcance da governança referir-se-ia aos entendimentos preexistentes, nas lacunas entre os vários regimes, o que certamente adquire mais importância do que os princípios, normas, regras e procedimentos aplicados quando da sobreposição de dois ou mais regimes.

Admite-se, portanto, o encadeamento entre os três conceitos na conformação do ordenamento internacional. Essa ideia é também corroborada pelas percepções de Young (1989) que traz como inerente a concepção de ordem internacional a ideia de governança, admitindo que “uma ordem é um conjunto de entendimentos mantidos dentro de um contexto amplo para reger as atividades de todos (ou quase todos) os membros da sociedade internacional em largo espectro de temas específicos” (YOUNG, 1989, p. 13). Já os regimes:

⁸ Tendo em vista a definição clássica de Regimes estabelecida por Krasner (1983) como sendo “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 1983, p. 2) [tradução livre]

São entendimentos mais especializados relativos à atividades bem definidas, a recursos ou áreas geográficas que com frequência envolvem só um subconjunto determinado dos membros da sociedade internacional. Assim, falamos em regimes internacionais da pesca da baleia, da conservação dos ursos polares, do uso do espectro eletromagnético, das atividades humanas na Antártica. (YOUNG, op. cit.)

A partir deste prisma, pode-se considerar a governança das ordens dos regimes internacionais como subcategorias distintas das instituições internacionais, pelo fato de que a atuação destas últimas implica a presença de princípios de autoridade, de normas, de regras e de procedimentos, ocultando as dimensões informais, desprovidas de autoridade que assumem tanta importância no funcionamento das ordens e regimes internacionais (ROSENAU, 2000).

Do ponto de vista metodológico merece destaque também a contribuição de Lohbauer (1999) nos estudos sobre governança global. O autor aborda a ideia de governança global envolvendo três níveis: o primeiro leva em consideração as características, capacidades e interesses dos atores (governos, instituições intergovernamentais, ONGs, movimentos civis, empresas multinacionais, mercado internacional de capital, mídia, etc.), o segundo relaciona-se à área ocupada pelos temas que ocupam a agenda internacional (meio ambiente, segurança, direitos humanos, saúde, etc.), alvo de preocupação dos atores referidos no primeiro nível e o terceiro refere-se aos padrões de cooperação e contenção que proporcionam a interação entre os atores internacionais na solução de problemas e controvérsias referentes aos temas citados. A análise a partir dos três níveis proporciona uma compreensão da política mundial na qual se percebe o exercício da influência na distribuição de valores atribuídos a cada tema e ator, a depender do seu grau de priorização, tendo-se em conta um determinado recorte histórico.

Krahmann (2003) apresenta outra definição que corrobora as considerações acima. A autora afirma que governança pode ser entendida como “estruturas e processos que permitem a atores governamentais e não governamentais coordenar necessidades e atividades interdependentes através da construção e implementação de políticas na ausência de uma autoridade política unificadora.” (KRAHMANN, 2003, p. 331)

Diante da gama de definições, pode-se afirmar que todas se assentam na ideia do deslocamento de estruturas políticas, da interdependência, do surgimento dos novos atores e no consenso das boas práticas para o alcance do bem-estar coletivo. Entender o alcance do termo implica em uma construção conceitual que objetiva dar significado às mudanças nas relações internacionais, especialmente nos dias de hoje, quando o seu até então principal ator – o Estado – vê reconfigurado o seu papel e âmbito de atuação. Entenda-se aqui que a função do Estado não é sobrepujada pela nova lógica imposta pelos padrões atuais de governança. Deve-se entender que a configuração e os efeitos da governança – regras, valores e

procedimentos compartilhados – não implicam na superação do sistema interestatal, tendo em vista a perspectiva que admite que a governança deve ser discutida no campo da lógica dos interesses, sobretudo nacionais.

1.2.1 Características da Governança Global

Traçado o esboço conceitual, cumpre-nos agora delimitar os fatores que caracterizam a governança global enquanto fenômeno observável nas Relações Internacionais. O paradigma teórico selecionado para desempenhar tal tarefa foi aquele delineado por Held & McGrew (2002) que atribuem cinco características ao referido fenômeno.

A primeira diz respeito à multiplicidade dos níveis nos quais se manifesta, implicando no deslocamento e na reorganização da autoridade. Havendo vários níveis estruturais de tomada de decisão, é admissível que os mesmos se sobreponham na constituição de “camadas” de governança. Held & McGrew (op. cit) subdividem esses níveis em mundial, nacional, regional e local. No nível global, a governança é estabelecida por estruturas de governança com fins intercontinentais (a ONU, por exemplo); regionalmente encontram-se os blocos de integração continental (EU, Mercosul, Nafta, etc.); no nível nacional encontram-se os governos, representações políticas dos Estados tradicionalmente admitidos; por fim, no nível local estão os governos subnacionais e ONGs que atuam localmente.

A segunda característica diz respeito ao pluralismo e se refere ao modo como a estrutura de governança evoluiu para um complexo sistema de multicamadas, sem um centro único do qual provém a autoridade. Para que se perfaça a governança global é necessária a articulação entre múltiplos atores – Estados, OIs, ONGs, corporações multinacionais – que se reúnem para definir normas e padrões globais. Diante da ampla gama de atores que compõem o sistema/ordem internacional, a governança pressupõe não a unificação de todos os arranjos políticos sob uma estrutura de autoridade universal, estando mais condizente com a noção de poliarquia explorada por Robert Dahl. Isso porque, enquanto os governos são constituídos por estruturas unitárias e coerentes, com competências formalmente definidas por suas constituições, as estruturas conformadoras da governança global podem ser desempenhadas de acordo com uma variedade de procedimentos em diferentes lugares e momentos, por vários atores concomitantemente.

A terceira característica corresponde ao grau de variabilidade da capacidade regulatória, dos recursos e da infra-estrutura que variam de acordo com os atores e com a temática, a depender da sua importância política relativa. Devido ao dinamismo das Relações Internacionais contemporâneas, a estrutura institucional da governança global sofreu alterações, evoluindo com o tempo, de conformidade com as relações de poder entre os agentes, ou pelo surgimento de novos problemas que demandam modificações comportamentais e exigem novas percepções. A partir desta premissa, admite-se que as mudanças no contexto político modificam as interações sociais que constituem a governança.

O quarto aspecto refere-se à complexidade da estrutura que compõe a governança global. Governança global é composta por diversas agências e redes de atores muitas vezes com leis e normas que se sobrepõem, seja pela identidade material da regulamentação, seja pelo exercício de poder sobre o mesmo território. Nesse âmbito observa-se uma ampla variedade de formas híbridas de governança, nas quais atuam atores públicos e privados que se inter-relacionam na formulação de normas e na implementação de políticas. Apesar da multiplicidade de agentes atuantes, o Estado permanece como ator estratégico, ainda exercendo influência na coordenação das estruturas e conferindo legitimidade à regulação em nível regional e mundial⁹.

O quinto elemento caracterizador da governança global diz respeito à forma assimétrica como se dispõe o poder. Enquanto algumas instâncias, que dispõem de elevado grau de poder decisório e recursos são responsáveis pela conformação da governança como um todo, a outras cabe apenas participar na implementação de políticas e normas sobre as quais tiveram nenhuma ou pouca participação.

Diante dos conceitos apresentados, bem como das características manifestas, cumpre-nos agora entender de que forma a governança internacional age de modo a delinear os princípios conformadores da ordem internacional atualmente considerada. Levando-se em conta os pressupostos da globalização enquanto fenômeno e processo, analisar-se-á o modo como interagem os atores em diferentes níveis atuando conjuntamente na estruturação da ordem mundial.

⁹ Observe-se neste caso o exemplo dos governos subnacionais que atuam internacionalmente. Em muitos acordos celebrados por tais governos é necessário o aval/chancela do governo-central para conferir-lhes legitimidade.

1.3 GOVERNANÇA MULTINÍVEL, GOVERNOS SUBNACIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO: RUMOS DA GOVERNANÇA GLOBAL PARA UMA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Tendo em vista a multiplicidade dos níveis nos quais se manifesta, implicando no deslocamento e na reorganização da autoridade (explicitados em 1.2.1), a governança multinível se mostra atualmente como um dos institutos que buscam explicar as transformações na ordem mundial, e como se justificam a distribuição e a manifestação do poder em níveis que, ora devem ser considerados de modo estanque, ora de modo que se inter-relacionem.

Não se pode refutar que a noção de governança multinível traz subjacente a ideia de pluralismo, que reconhece a presença e a participação de diferentes atores - redes, comunidades políticas e instituições internacionais, por exemplo - no processo político decisório. A abordagem do conceito tem início nos debates sobre as consequências da integração europeia em relação à autonomia, e à autoridade dos Estados integrantes, representando uma contraposição aos modelos estatocêntricos de governança, ligada ao intergovernamentalismo liberal. (RAMOS, 2009)

Representando a totalidade de relações entre os atores públicos e privados, situados em diferentes níveis territoriais, o termo foi cunhado primitivamente por Gary Marks (1993). Para o autor, a governança multinível consiste em um “sistema de negociações contínuas entre o governo e os diferentes níveis territoriais” (tradução livre, p. 392). Percebe-se que para uma primeira definição, o autor apresentava-se ainda muito ligado ao nível nacional, às relações do governo central com os atores que se localizavam abaixo e sobre o mesmo. Posteriormente, com os avanços nos estudos sobre a integração europeia, o conceito foi ampliando considerando-se o alcance supranacional. (BACHE & FLINDERS, 2004)

Nos estudos sobre o fenômeno em discussão, Hirst & Thompson (1996) desenvolveram um modelo que, levando em consideração os impactos da economia e sua influência no desenho da ordem internacional, divide em cinco os níveis de governança, conforme explicitados na tabela abaixo:

Tabela 1: Estrutura da governança multinível

Nível Supranacional	<ul style="list-style-type: none"> • Compreende as decisões de macro-política global • Função: coordenar a estabilidade financeira mundial
Nível Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Composto pela interação de Estados soberanos e Agências Reguladoras • Função: modelagem da ordem de países
Nível Regional Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Responde pela interação de Estados soberanos em Blocos Regionais • Função : ampliação de mercados
Nível Doméstico	<ul style="list-style-type: none"> • Inclui políticas públicas em nível nacional • Função: compatibilização da atuação doméstica com a internacional
Nível Regional Local	<ul style="list-style-type: none"> • Compreende as políticas públicas estaduais e municipais • Função: compatibilização da ação doméstico-nacional com a subnacional

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Hirst & Thompson (1996).

De acordo com Bache e Flinders (2004), o conceito de governança multinível apreende as dimensões horizontal e vertical. O termo multinível refere-se à crescente interdependência entre governos operando em níveis territoriais diferentes (aspecto vertical) e, governança aponta para a crescente interdependência entre governos e atores não-governamentais em vários níveis territoriais (aspecto horizontal). A compreensão do conceito também pressupõe competências que se cruzam, ou se mesclam em parcerias que contribuem para a configuração de uma dada ordem. Nesse sentido:

The objective of multilevel governance consists of the involvement of all the actors, through different forms of partnership, regardless of the level at which they are situated (community institutions, national governments, local and regional authorities or civil society). A specific feature of the multi-level governance system is the fact that the decision-making process is based on negotiations between the main actors, to arrive at a consensus. (IVAN & CUGLESAN, 2009, p. 1)

A governança multinível revela o modo como certas competências são transferidas da agenda tradicional dos Estados nacionais para o nível supranacional (especialmente se levarmos em conta os processos de integração regional), bem como para governos subnacionais e entidades públicas e privadas. Para Yahn Filho (2011) a ideia de governança multinível está centrada, principalmente, no fato de que há uma grande variação na influência de fatores externos que podem vir a influenciar a provisão dos bens públicos. Tais externalidades não são internalizadas por uma única escala de governo, requerendo uma negociação entre diversas escalas para se chegar a uma decisão final. Pode-se afirmar ainda que concepção de governança multinível, tomando-se como referência a influência mútua nos

vários âmbitos de poder, está diretamente relacionada com o conceito de globalização a partir do local e com o modo como o Estado vem redefinindo o seu papel enquanto articulador político na ordem mundial.

Essa concepção é corroborada pelo relatório da Comissão da ONU sobre Governança Global, para quem a visão de governança, integrando uma ampla variedade de atores, provém do reconhecimento de que, na atual conjuntura amparada por um modelo neoliberal, os governos não são mais capazes de arcar sozinhos com o ônus da governabilidade global, ainda que se mostrem como atores principais no sistema. Neste sentido:

A criação de mecanismos de governança adequados é tarefa complexa, pois eles devem ser mais abrangentes e participativos – isto é, mais democráticos – do que foram no passado. Além disso, devem ser suficientemente flexíveis para fazer face aos novos problemas e às novas interpretações dos problemas antigos. É necessário haver uma conjuntura global ajustada de modo que as ações e as políticas sejam executadas em níveis apropriados. A governança global deve adotar uma estratégia multifacetada (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 26-27).

Viabilizar a efetividade de mecanismos de governança é tarefa relativamente complexa. Tais mecanismos devem atender a princípios democráticos e ao mesmo tempo eficazes no enfrentamento dos problemas globais. A maior dificuldade para se alcançar um nível de integração que viabilize o bem comum talvez seja a ausência do princípio de igualdade entre os membros que compõem a sociedade internacional, e o consenso de que o bem comum se traduz no bem das partes que a constituem.

Diante da relativização do papel do Estado e da redistribuição de forças entre os novos atores nas várias instâncias previstas pelo modelo de governança multinível, ganha impulso a tendência da descentralização político-administrativa. Sobre a descentralização, Ivan & Cuglesan (2009) a consideram um meio de implementação da governança multinível em três âmbitos: central, regional e local. Em uma definição mais ampla Brandão (2011) analisa o fenômeno como sendo:

Instrumento democrático de distribuição de autonomia, meio viabilizador de maior participação cidadã, mecanismo de transferência de atribuições e de delegação de tarefas, capaz de multiplicar as estruturas de poder, realizando a transferência espacial das decisões, numa espécie de “des” ou re-hierarquização de relações intergovernamentais, que lograria mudanças nas estruturas e estratégias e a redistribuição territorial do poder. (BRANDÃO, 2011, p. 115)

O autor dá continuidade ressaltando o imperativo de se harmonizar a escala adequada que defina determinado campo de atuação onde as decisões devem ser tomadas, buscando seu encaminhamento em níveis de governo e âmbitos de poder. “Nesse sentido, consideramos que

é imprescindível buscar construir estratégias multiescalares, governança multinível e pactos territoriais de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2011, p. 116)

Milani & Solínis (*apud* DALLABRIDA, 2003) fazem uma relação de descentralização com o conceito de governança ao considerarem esta última como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa os limites do governo. Para os autores, dentre os aspectos frequentemente associados à governança estão: a legitimidade do espaço público em constituição, a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados, os processos de negociação entre os atores sociais, e a *descentralização* da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Penalva Santos (2008) pondera que a descentralização vem se tornando parte integrante da agenda internacional sobre a reforma do Estado a partir da década de 1980. Tendo como paradigma norteador a flexibilização das funções estatais, a autora salienta que a descentralização das políticas públicas adquiriu maior importância num contexto em que “o modelo de desenvolvimento denominado “industrialização por substituição de importações” esgotava-se, com o governo federal deixando de ter condições de conduzir o desenvolvimento nacional” (PENALVA SANTOS, 2008, p. 2). Levando-se em consideração essa “incapacidade relativa” denota-se uma transferência de competências, na qual os níveis “inferiores” (estados e municípios, no caso do Brasil) constituintes do aparato estatal adquirem maior autonomia nas esferas administrativa, fiscal e política.

A descentralização vista como fator que influencia e promove o desenvolvimento¹⁰, também se encontra aliada aos padrões de governança. Bandeira (2000, *apud* DALLABRIDA, 2003), enfatizando o caráter democrático intrínseco à noção de governança, afirma que esta abrange os mecanismos de participação, de formação de consensos, e de envolvimento da sociedade civil nos processos de desenvolvimento. Citando ainda um documento do PNUD, o mesmo autor corrobora que a governança é base dos bons padrões de desenvolvimento, havendo entre os dois fenômenos uma relação de caráter bidirecional.

Röhrin, Zasso & Waculickz (2007) apontam a descentralização como uma estratégia que permite aliviar as cargas de nível central, dando estabilidade ao processo democrático. Atentam

¹⁰ Adota-se aqui a noção de desenvolvimento apresentada por Röhrin, Zasso & Waculickz (2007) que consideram que um correto conceito de desenvolvimento deve incluir, além do aspecto econômico, os aspectos físicos, sociais, políticos e culturais da população, e isso dificilmente pode resultar da visão e decisão de apenas uma pessoa ou grupo, exigindo a participação da comunidade na determinação das metas a serem alcançadas. “O desenvolvimento deve ser visto como um processo de melhoria das condições de vida da população envolvida no processo e, nesse caso, torna-se obrigatório repensar os conceitos de desenvolvimento econômico, social e cultural de países, regiões e localidades.” (RÖHRIN, ZASSO, & WACULICKZ, 2007, p. 130)

ainda sobre a necessidade de administração ser descentralizada por intermédio de instâncias mais próximas das demandas da população¹¹. “Somente dessa forma o governo estaria voltado, realmente, para a população que vive nos municípios onde estão as demandas da cidadania, como habitação, saúde, cultura e lazer. Estas demandas não se executam num governo centralizador.” (p. 135)

Levando-se em consideração o panorama esboçado pela governança multinível, bem como as tendências que apontam para uma descentralização crescente, com vistas a uma maior difusão do desenvolvimento em todos os níveis, merece ser analisado o conceito de “governança territorial”. Considerado como sendo o

exercício do poder e autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, incluindo todos os processos com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados, para a dinamização das potencialidades visando ao desenvolvimento de uma região ou território. (DALLABRIDA, 2003, p. 80).

O fenômeno da governança territorial assume, portanto, relevância internacional no contexto da governança multinível na medida em que as demandas locais muitas vezes extrapolam a escala nacional, o que exige a articulação por meio de estruturas de poder que envolvem outros âmbitos - macrorregionais, estaduais, nacionais e até mesmo internacionais – na busca pelas condições necessárias para a sua implementação. (DALLABRIDA, op. cit.)

Tendo o seu desempenho efetuado através atuação de diferentes agentes nas instituições e organizações da sociedade civil, o processo de concertação que constitui a governança territorial implica: na “escolha política de um padrão de desenvolvimento a expensas de outro” (DALLABRIDA, 2003, p. 81). Segundo o autor, esse poder de escolha tem origem na constituição e emergência de um novo bloco socioterritorial capaz de definir os rumos para o desenvolvimento do território ou região pela definição do pacto socioterritorial, ou projeto político de desenvolvimento local/regional.

O pressuposto da redistribuição e reorganização dos focos de poder impostos pelo modelo de ordem característico da governança multinível passa obrigatoriamente pela ideia de relativização do papel do Estado enquanto ator (até então) preponderante no modo como se

¹¹ Sobre o caso brasileiro: “a experiência brasileira foi além da de outros países latino-americanos, uma vez que a Constituição de 1988 aprovou o fortalecimento institucional do município, e não apenas do governo estadual, ao torná-lo “ente federativo”. Nessa condição, os municípios brasileiros deixam de ser politicamente tutelados pelos governos estaduais, ainda que a maior parte deles seja de pequeno porte populacional e tenha fraca base econômica, o que limita sua efetiva autonomia política e financeira frente aos governos estaduais e ao federal.” PENALVA SANTOS, 2003, p. 48)

definem (ou se definiam, até então) as relações internacionais. A interação entre os níveis componentes do sistema não pretende anular a importância de um ou de outro, que isso fique bem claro. Pelo contrário, a partir da percepção das demandas internas entre os níveis é que se perfaz o funcionamento da estrutura como um todo uniforme. No que tange ao Estado, enquanto ente político burocraticamente organizado, pode-se dizer que as tendências que apontam para uma maior descentralização político-administrativa denunciam, até certo ponto, um esforço/tentativa por parte dos governos centrais de adequarem as demandas de cunho desenvolvimentista dos seus integrantes locais.

As considerações acima, aliadas ao cenário delineado pela globalização, criam um campo propício para a atuação internacional dos governos subnacionais. Embora não se possa afirmar que a chamada “paradiplomacia¹²” esteja dentre os assuntos em pauta atingidos pelos fenômenos da descentralização, é fato que a relativização do papel do Estado contribui para alargar a sua ocorrência. Diante de governos centrais que se pautam pela descentralização, e das oportunidades advindas com os processos de globalização, cada vez mais estados e municípios vêm adotando políticas de articulação internacional. A viabilização de tais políticas, por parte dos governos subnacionais, além de denotar um protagonismo internacional latente, mostra-se como um fator propiciador do desenvolvimento local com vistas a um melhor desempenho da governança territorial.

¹² O conceito, bem como a sistemática deste instituto, serão abordados no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2. A PARADIPLOMACIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

Tendo em vista as considerações explicitadas no capítulo anterior, que buscaram entender como os padrões de governança global interferem e exercem influência sobre o comportamento dos atores que compõem a ordem mundial em diferentes níveis, cumpre-se agora alargar a discussão levando-se em consideração o fenômeno da globalização. É fato que o referido fenômeno impôs vários efeitos à conformação da ordem/sistema internacional vigente através de consequências que vão desde a relativização do papel do Estado até o surgimento de novos atores que de maneira interdependente demandam a aceitação de novos padrões comportamentais, levando à reconfiguração do panorama no qual se desenrolam as relações internacionais. Nesse sentido, o referido instituto, ora abordado, dialoga com o anterior (governança global) na medida em que se mostra como fator intensificador da mudança por novos paradigmas de governança.

Posteriormente, buscar-se-á compreender, conceitual e sistematicamente, a atuação internacional de unidades subnacionais – aqui entendida como paradiplomacia – enquanto instituto resultante das mudanças e imperativos da globalização, e uma nova forma de articulação internacional, tendo em vista o cenário delineado pela organização do federalismo brasileiro. Por fim, apresentaremos como tal atuação é encarada pelo órgão responsável pelo estabelecimento das diretrizes centrais da política externa, no presente caso, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) – Itamaraty.

2.1 NOVOS ATORES, NOVAS DINÂMICAS E NOVAS ESTRUTURAS DE ATUAÇÃO: OS GOVERNOS SUBNACIONAIS EM BUSCA DO SEU ESPAÇO NA CENA INTERNACIONAL.

Tendo em vista o painel traçado pela globalização, bem como pelas relações de interdependência, as unidades subnacionais viram-se impelidas a entrar em um jogo caracterizado pela busca em prol do seu desenvolvimento enquanto subgrupos autônomos. Ariane R. Figueira (2011) assim situa:

Foi em decorrência dessas necessidades e possibilidades resultantes de um mundo globalizado e interdependente que os governos subnacionais (municípios e estados) passaram também a atuar no plano internacional, seja mediante a atração de investimentos externos, seja em processos de cooperação. Assim, além de acordos, processos de irmanação, pactos com seus pares, os governos subnacionais também atuam mediante a formação de redes transnacionais de cooperação, fundamentadas pelos princípios da horizontalidade e da descentralização. A busca por objetivos complementares e a troca de experiências, informações e resolução de problemas comuns às localidades provocaram o estreitamento nas relações desses atores, caracterizando a difusão dos tradicionais eixos de poder e a descentralização de competências. (p. 139)

James N. Rosenau (1990), ao discutir a influência dos atores na formulação de políticas capazes de responder às demandas do sistema internacional atual, situa a participação dos entes subnacionais (governos locais), no que ele define por “subgrupos” (p. 132). Caracterizados como coletividades localizadas no interior dos Estados e sujeitos à sua autoridade, o que distingue os subgrupos das demais coletividades reside no fato de sustentarem relações específicas de autoridade nas quais seus membros e líderes são posicionados de maneira hierárquica. Hierarquia esta que, embora sujeita à soberania, tolerância e políticas do Estado central, confere a esses atores a possibilidade de agirem com relativa autonomia de modo a preservarem sua integridade e atingirem seus objetivos.

[...] local governments are structured along lines that are more characteristic of subgroups than of states. They have identifiable hierarchies of authority and specialized tasks that set them apart in terms of their aspirations and even their autonomy, although they too are formally subject to the authority of the state. (op. cit. p. 133)

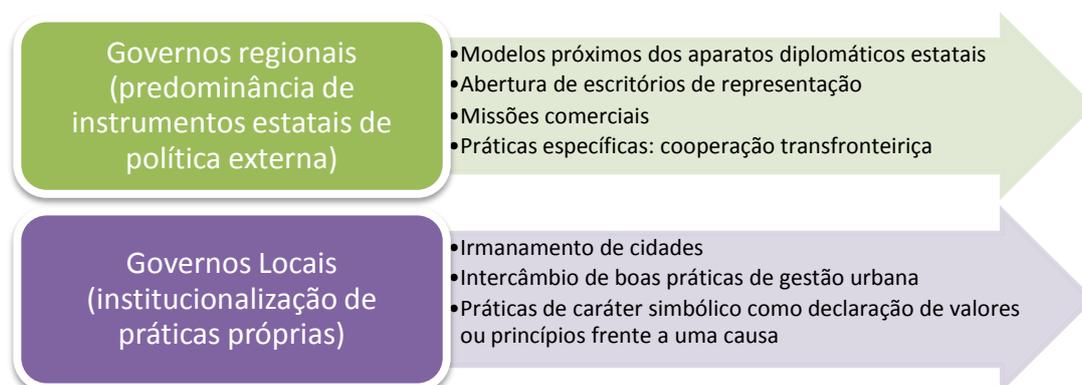
Faz-se importante, em nível conceitual, destacar o escólio de Lecours (2008, p. 1) que estabelece como necessária à configuração dos arranjos paradiplomáticos a atuação de no mínimo um ente subnacional (“sub-state unit”), juntamente com um governo central (“central state”). Nesse sentido, fazendo jus a compreensão do termo como sendo uma diplomacia que segue “em paralelo” à política externa traçada pelo ente central, na qual ficarão evidenciadas de forma mais patente, as necessidades do ente subnacional já que o próprio será responsável pelo estabelecimento das metas a serem atingidas pela ação a ser implementada.

Cabe ressaltar aqui a diferença existente entre governos locais (municípios) e governos regionais (estados, províncias, regiões autônomas, etc.). Apesar de serem tratados pela literatura muitas vezes apenas como atores subnacionais, há características que os diferenciam não somente pelas condições intrínsecas a cada um, como também, e principalmente, pela sua forma de atuação.

A atuação dos municípios, na perspectiva de Rodrigues (2004), diferencia-se por ter duas dimensões bem marcadas: uma bilateral, presente no irmanamento e outra multilateral, presente nas redes internacionais de cidades (BORJA e CASTELLS, 1996). Já os governos regionais ou estaduais tendem a seguir uma política exterior tradicional, mais próxima da empregada pelo governo central, com a abertura de escritórios de representação em outros países ou missões e rodadas de negociações internacionais. Nesse sentido, desenvolvem um modo de atuação mais estático e de institucionalização mais formal podendo o grau de recursos presentes em um estado federado fortalecer esses contatos contínuos.¹³

Em relação à atuação nos dois níveis Salomón (2007) faz uma distinção interessante que se pode perceber pela figura a seguir:

Figura 1: Distinção da atuação paradiplomática segundo os níveis regional e local.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Salomón (2007)

Wolff (2007) destacando a atuação das entidades subnacionais independentemente do “estado metropolitano” assim define o fenômeno em questão: “the foreign policy capacity of sub-state entities: their participation, independent of their metropolitan state, in the international arena in pursuit of their own specific international interests”.

Partindo-se desta perspectiva, torna-se necessário reconhecer a importância do papel assumido pelos governos locais no desenvolvimento de modelos de cooperação que visem um atendimento mais preciso às suas necessidades. Em favor do argumento supra, qual seja o fortalecimento da atuação dos governos locais, Lecours (2008) afirma:

¹³ Neste caso apresentamos como subsídio à compreensão da informação o estudo de caso objeto do capítulo seguinte, como poderá ser comprovado através das atuações internacionais de Pernambuco e de Recife, respectivamente

[...] paradiplomacy strengthens democracy because it brings some elements of foreign affairs closer to the people [...] paradiplomacy presents an opportunity to bring the 'international' to the 'regional/local'; it can demystify aspects of international processes and stimulate public discussion around international issues. (LECOURS, 2008, p. 3)

É clara a influência do tema em questão na mudança de paradigmas concernente à atuação de novos agentes nas relações internacionais, pelo que colacionamos o seguinte posicionamento:

Criou-se a expectativa de que os governos regionais e locais passariam de meros expectadores das políticas internacionais a verdadeiros sujeitos responsáveis pelo desenvolvimento social e econômico. Este posicionamento ativo dependia e ainda depende diretamente das suas habilidades e capacidades para desenvolver e executar projetos coletivos em seus territórios. (TORRES, 2009)

Sobre a interferência de modelos mais conservadores de cooperação Monreal, (2005) *apud* Petit (2009), reconhece a influência do sistema de diplomacia tradicional no estabelecimento das relações paradiplomáticas, mas reforça o fato de que estas são resultado de uma mudança no sistema tradicional de relações internacionais:

This is an activity carried out within the interstices of the traditional system of international relations, interstices that, we might add, might broaden as a consequence of the changes these relations are undergoing for all kinds of reasons: cultural, economic and political. (MONREAL, 2005, p. 290)

Para Rosenau (1990, p. 134) o desenvolvimento de novas capacidades por parte dos entes subnacionais, quais sejam, a de atuarem internacionalmente, deve-se ao fato do enfraquecimento dos Estados cuja diminuição das capacidades criou um “vácuo de autoridade” em direção do qual os “subgrupos” se moveram. “More precisely, with the state performing less effectively, and with more and more diverse services needing to be performed, new tasks and increased responsibilities tend to be lodged in subgroups”. O mesmo autor, entretanto, não refuta o papel do Estado enquanto instituição formal que deve manter a jurisdição legal e exercer supervisão sobre os subgrupos.

2.2 PARADIPLOMACIA: CONCEITOS, HISTÓRICO E ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Paradiplomacia, cooperação descentralizada, ou diplomacia federativa, estas são as designações mais comumente encontradas na doutrina especializada para designar a atuação de entes subnacionais no cenário internacional.

Conforme Noe Cornago Prieto (2004, p. 251):

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou provisórios com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional.

O termo paradiplomacia, já de uso consagrado na literatura¹⁴, assim entendido como a atuação internacional de governos subnacionais, foi introduzido por Panayotis Soldatos (1990) que se utilizou de tal conceito para designar as relações internacionais dos governos não-centrais. Ações de cunho paradiplomático têm sido empreendidas com cada vez mais frequência por parte dos entes subnacionais como forma de promover a consecução de objetivos locais. Nesta perspectiva, a atuação internacional deixa de ser prerrogativa exclusiva de um governo central. É o que se pode depreender a partir da leitura do trecho seguinte:

Diplomacy is no longer the privilege of nation states. Since 1945, international politics has become much more complex. Gradually, new non-state actors have entered the international scene [...] cities such as London and New York seem to feel the urge to enter the international or diplomatic scene themselves, so as to better defend their own interests in a complex and ever more interdependent world. (CRIEKEMANS, 2006)

A paradiplomacia tem origem nos novos modelos de cooperação¹⁵ estabelecidos nas relações internacionais impulsionados pelo fenômeno da globalização, bem como pela

¹⁴ Ao tratar sobre a atuação internacional das cidades Perpétuo (2008) tece uma crítica ao uso do termo *paradiplomacia*. Crítica esta que entendemos estender-se também à atuação de estados, províncias, regiões, etc. O referido autor fundamenta-se na ideia de que os governos não-centrais não praticariam paradiplomacia pelo fato de não necessariamente utilizarem rotas alternativas à diplomacia do governo central, mas sim, participariam dessa mesma rota, de forma complementar. Entendemos aqui que a discussão é meramente terminológica e não afeta sobremaneira a materialidade do fenômeno em si. Nesse sentido, optamos por adotar como principal a denominação já convencionalizada e cristalizada por Soldatos.

¹⁵ Acreditamos que a natureza da cooperação que caracteriza a maior parte dos acordos paradiplomáticos se enquadre no caráter funcional. Segundo Herz & Hoffman (2004) a cooperação funcional se refere à cooperação em uma área temática específica, podendo ter abrangência universal, ou apenas regional, no âmbito das questões sociais e econômicas. Pode ser realizada em diversos graus de institucionalização, desde iniciativas diplomáticas

evolução dos meios de comunicação, transportes e tecnologia. Esses modelos de cooperação levam à necessidade de se estabelecerem “contatos em rede a nível governamental, não ajudados pela atual estrutura administrativa direta e indireta, já que a mesma demonstra incapacidade de controle e gestão pela União de suas políticas públicas de alcance estaduais e municipais” (GAMBINI, S/D).

Zabala (2000) aponta que o termo surgiu a partir de um neologismo na década de 80 no campo da política comparada dos estados federados, mais especificamente no âmbito do federalismo norte-americano. Nesse caso, o prefixo “para”, conforme já descrito acima, designaria algo que além de paralelo estaria associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, no que se referia à atuação externa dos governos subnacionais.

Paquin (2004), que entende a paradiplomacia como a atuação internacional das entidades subnacionais, ressaltando o seu caráter não episódico e excepcional, assim situa o fenômeno:

Le developpement de paradiplomatie est lié au phénomène d’internalisation et de regionalisation de la scène internationale. À partir des années 1960¹⁶ un nouveau phénomène commence à inquieter lés politiciens et lés fonctionnaires de nombreuses entités subétatiques. Depuis toujours, semble-t-il, lés questions de politique internationale sont dominées par dès thèmes qui n’ont que très peu à voir avec lés champs de compétence dès entités subétatiques. Les rapports internationaux concernent essentiellement les problêmes de paix et de guerre, les questions commerciales ou de stabilité des monnaies. Les grands chantiers de La politique internationale n’interpellent que très peu de façon direct les entités subétatiques. (p. 55)¹⁷

ad hoc, regimes internacionais, até organizações internacionais. A cooperação em tais casos pode se dar de maneira transfronteiriça, transregional, por participação em foros internacionais, via marketing territorial, por lobbies, etc.

¹⁶ Adame (2011) também identifica a década de sessenta como importante marco histórico na trajetória de tal fenômeno ao afirmar: “no começo da década de sessenta o sistema internacional passaria por uma mudança crucial, especialmente no tocante à dinâmica de como opera a cooperação. Mudança esta que determinará em parte, na década de setenta a crescente participação de municipalidades européias nos debates sobre a desigualdade e a ajuda ao desenvolvimento.”

¹⁷ O desenvolvimento da paradiplomacia está ligado ao fenômeno da interiorização e regionalização da cena internacional. A partir da década de 1960 um novo fenômeno começa a chamar a atenção de políticos e funcionários de muitas unidades sub-estatais. Historicamente, ao que parece, questões de política internacional são dominadas por temas que têm muito pouco a ver com a jurisdição da sub-estatais. Os documentos internacionais dizem respeito principalmente aos problemas da paz e as questões de guerra, comerciais ou de estabilidade da moeda. Esses grandes temas da política internacional possuem pouco alcance no que tange o modo direto de atuação das unidades subnacionais. (tradução livre)

Dada a sua relativa novidade, a paradiplomacia tem sido objeto de estudo de diferentes ramos do conhecimento, a exemplo da ciência e da geografia política, da teoria econômica, do direito, e da sociologia urbana (SALOMÓN, 2007). Para a autora, no âmbito das Relações Internacionais a questão começou a despertar interesse no final dos anos oitenta “coincidiendo con el marcado incremento y con los cambios cualitativos de las actividades exteriores de los gobiernos subnacionales”.

Adame (2011) identifica quatro momentos que marcaram a história dos processos de interação entre os governos locais que podem ser considerados paradiplomáticos. O primeiro se localizaria no início do século XX, período que coincide com o período entre guerras, no qual imperavam os pressupostos do idealismo nas relações internacionais.

A etapa seguinte corresponde ao fim da Segunda Guerra Mundial, em cujo contexto surgem os primeiros irmanamentos produtos das relações entre cidades aliadas. Ao mesmo tempo em que se dá a extensão geográfica deste nascente dinamismo local, destaca-se a emergência de países do então denominado “Terceiro Mundo” e a participação de cidades pertencentes ao mesmo nas primeiras organizações mundiais de governos locais.

O terceiro momento coincide com o início do fim da ordem mundial imposta pelo pós-guerra e com a emergência de novos atores no sistema internacional. Nesse cenário os governos locais passam a tomar parte em importantes debates internacionais, transformando seus mecanismos de colaboração e ampliando seus limites geográficos e temáticos.

A quarta etapa consiste na consolidação, na qual fatores como a globalização, a integração regional, a descentralização, a democratização, e a valorização do desenvolvimento local permitem não só o reconhecimento dos governos locais como atores participantes do sistema internacional, mas também se veem como atores obrigados a incorporar o elemento internacional às suas políticas públicas.

A concretude do fenômeno paradiplomático pode ser percebida através do crescente número de criações de órgãos estaduais ou municipais voltados às questões internacionais, bem como pela frequência com que cada vez mais os entes subnacionais vêm celebrando acordos de tal natureza, mesmo que não haja respaldo constitucional para tanto.

A atuação dos governos nesses casos dá-se principalmente, de acordo com Figueira, (2011) através de:

relações bilaterais por meio de acordos de gemação (cidades-irmãs) e de cooperação técnica nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação e também, em formato multilateral, por meio de redes horizontalizadas que possibilitem trocas de informações e experiências. Com isso, embora não se possam estabelecer acordos

internacionais, esses entes da federação têm atuado e ampliado suas ações em âmbito internacional, seja de modo formal ou informal. (p. 141)

John Kincaid (1990) aponta que as duas principais vantagens da articulação internacional das unidades subnacionais constituem no aporte de benefícios econômicos, que se estenderiam para o governo central como um todo, além do fortalecimento da democracia e do sistema federal, uma vez que o processo decisório sobre as diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são mais bem compreendidas e articuladas no plano local, e não no nacional. As divergências eventuais entre os governos subnacionais e o governo central são vistas como naturais numa democracia.

Deste modo, da mesma forma que uma ação pautada nos princípios da paradiplomacia leva-nos a um reconhecimento da descentralização de um poder político central atuante no cenário internacional, contribui para o fortalecimento do sistema no qual funciona a democracia, na medida em que traz o cidadão, elemento local, para mais perto das decisões externas.

2.3 ANÁLISE TEÓRICA DO FENÔMENO PARADIPLOMÁTICO

A paradiplomacia, enquanto fenômeno empiricamente observável, tem sido objeto de análise em inúmeros trabalhos desenvolvidos por estudiosos que se esforçaram por criar um referencial teórico que embase cientificamente o tema. Duchacek (1990), por exemplo, criou uma tipologia tripartite da paradiplomacia com base na dimensão geopolítica. O autor divide a atividade paradiplomática em: paradiplomacia regional-transfronteiriça; paradiplomacia transregional (ou macro-regional) e paradiplomacia global.

O primeiro tipo consiste em contatos (que tanto podem ser institucionalizados como também de natureza informal) estabelecidos ao longo das fronteiras e condicionados pela proximidade geográfica e pelo possível encontro de soluções em comum. Esse tipo de atuação pode envolver governos regionais e municipais, bem como empresas privadas e cidadãos em matérias de interesse comum. O autor destaca que tais arranjos, sejam eles formais ou informais, aumentam a vulnerabilidade das fronteiras do Estado-nação ao torná-las mais permeáveis, podendo afetar este último diretamente em sua soberania.

O segundo tipo prevê conexões e negociações entre governos subnacionais que, mesmo não sendo vizinhos em fronteiras, mantém uma relação de vizinhança através da proximidade dos respectivos governos centrais aos quais estão submetidos.

A paradiplomacia global, por seu turno, refere-se às ações dos governos não-centrais que entram em contato com governos centrais estrangeiros e com centros financeiros, industriais e culturais, no âmbito internacional.

Duchacek elabora a distinção entre paradiplomacia e protodiplomacia¹⁸, na qual esta última representa a política de um estado subnacional com objetivos político-separatistas, o que denota um caráter conflituoso e frequentemente recebido com desconfiança por parte do governo central. A taxonomia proposta pelo autor pode ser analisada na tabela a seguir:

Tabela 2: Tipologia da paradiplomacia segundo Duchacek (1990)

PARADIPLOMACIA	REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇA
	As unidades subnacionais partilham fronteiras
	TRANSFRONTEIRIÇA OU MACRO-REGIONAL
	As unidades subnacionais são próximas, mas não vizinhas, são separadas por outras jurisdições
	GLOBAL
	As unidades subnacionais se encontram em continentes diferentes
	PROTODIPLOMACIA
	Iniciativas de uma unidade subnacional no estrangeiro com objetivos políticos separatistas

Fonte: MORAIS, 2011.

De modo geral, a ideia trazida pelo autor é a de que a paradiplomacia ocorre em duas direções: tanto de dentro pra fora, quando autoridades subnacionais iniciam processos trans-soberanos para proteger ou promover seus interesses domésticos, quanto de fora pra dentro,

¹⁸ Trazemos aqui a noção de “protodiplomacia” que reflete a ideia acima. Segundo a definição de Duchacek: *The term protodiplomacy may be used to describe those initiatives and activities of a non-central government abroad that graft a more or less separatist message on to its economic, social, and cultural links with foreign nations. in such a context, the regional/provincial parent authority uses its trade/cultural missions abroad to prepare the international ground for a future secession and recognition of a new sovereign unit, as was the case of Quebec until 1985.*(DUCHACEK, 1990, p.27)

quando governos subnacionais viram alvos desses contatos e decidem responder, por eles mesmos, os atrativos das oportunidades externas ou as ameaças de danos.

Soldatos (1990), por sua vez, apresenta classificação com duas categorias principais: a global – que, diferentemente de Duchacek, não se refere a questões geográficas e sim funcionais –, em que as unidades federadas lidam com assuntos de todo o sistema internacional (paz e guerra, liberalização do comércio); e a regional, em que os assuntos envolvidos são de relevância local para as comunidades que tomam parte das atividades subnacionais. A paradiplomacia regional é subdividida em macro, quando as regiões envolvidas não são contíguas (em que as relações tendem a ficar politizadas, mesmo em temas de *low politics*), e micro, em que as relações se dão entre regiões contíguas (e costumam gerar controvérsias mínimas). Além disso, o autor dispõe sobre a natureza da ação paradiplomática, que pode ser de cooperação (apoiadora) e paralela (substitutiva). A divisão proposta fica clara na tabela abaixo:

Tabela 3: Tipologia da paradiplomacia segundo Soldatos (1990)

PARADIPLOMACIA	GLOBAL	
	Envolve questões do Sistema Internacional como um todo.	
	REGIONAL	MICRO-REGIONAL
	Envolve questões de relevância regional.	Questões dizem respeito a comunidades que são geograficamente contíguas.
		MACRO-REGIONAL
		Questões dizem respeito a comunidades que não são contíguas.

Fonte: MORAIS, 2011.

Analisando ainda a gama de possibilidades para as ações paradiplomáticas, Soldatos (1990) propõe uma tipologia de acordo com os tipos de segmentação. Ressalte-se que aqui a noção de segmentação nem sempre remete a um fenômeno desintegrador (como o termo fragmentação poderia implicar), mas sim, em muitas instâncias, busca fazer parte de um processo de racionalização nas relações exteriores.

O autor diferencia dois tipos de segmentação: a segmentação territorial ou vertical (pois se refere a diferentes níveis de governo – apesar dessa verticalidade não implicar necessariamente em uma relação hierárquica), onde vários níveis de governo (federal, regional e municipal) são ativos nas relações exteriores e na execução da política externa; e a segmentação funcional (horizontal), na qual, no mesmo nível de governo (seja no central ou nos federados), diferentes departamentos e agências governamentais estão diretamente

envolvidos nos negócios externos, devido ao processo de domesticação da política externa ou no desenvolvimento das atividades políticas em assuntos de *low politics*, por exemplo.

A segmentação territorial compreende quatro diferentes estágios: *segmentação objetiva*, *segmentação perceptiva*, *segmentação política* e *segmentação de atores*. A segmentação objetiva (situacional) refere-se às variadas características que diferenciam as unidades subnacionais e tem impacto nas atividades de política externa. As diferenças são expressas, por exemplo, em termos de estruturas econômicas, situações geográficas e características políticas, linguísticas, culturais e religiosas. A segmentação perceptiva (imagética) remete à segmentação de atitudes, percepções, e concepções de interesse das elites e da população, que levam as “muitas vozes” da política externa. A segmentação perceptiva é baseada na realidade da segmentação objetiva ou na percepção de tal segmentação, que pode ser reforçada por certo grau de subjetividade.

A segmentação política é o resultado dos dois níveis de segmentação anteriores e leva a uma variedade de posições na política externa. Por fim, a segmentação de atores refere-se ao resultado do efeito cascata, no qual os níveis anteriores de segmentação conseguem induzir os estados federados a se tornarem atores de política externa e, por conseguinte, a usar a própria máquina institucional para desenvolver atividades de política externa. A segmentação de atores pode aumentar a segmentação política: o envolvimento direto das unidades federadas na política externa pode levar a diferenciação (dos governos federal e federados) nas percepções do interesse doméstico na realidade internacional. A tipologia da segmentação é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 4: Tipologia da segmentação segundo Soldatos (1990)

SEGMENTAÇÃO	SEGMENTAÇÃO TERRITORIAL (Vertical)	SEGMENTAÇÃO OBJETIVA (Situacional)
		SEGMENTAÇÃO PERCEPTUAL (Imagem)
	SEGMENTAÇÃO FUNCIONAL (Horizontal)	SEGMENTAÇÃO POLÍTICA
		SEGMENTAÇÃO DO ATOR

Fonte: MORAIS, 2011.

Lecours (2008) faz uma classificação dos tipos de paradiplomacia baseada nos interesses das unidades subnacionais, encaixando os casos de modo mais simples. Não existe paradiplomacia única para determinada região, segundo o autor. Elas se sobrepõem, ou seja, apesar de haver forte componente cultural em unidades com viés separatista, elas não deixam de buscar o aumento de seus níveis de comércio ou de seus investimentos externos. Mesmo assim, é interessante identificar o que a perspectiva classificatória de Lecours traz de diferente das outras taxonomias.

O primeiro tipo de paradiplomacia foca os governos regionais em assuntos econômicos: os anteriormente mencionados objetivos de desenvolver a presença internacional com o propósito de atrair investimentos externos, empresas multinacionais e focar novos mercados para exportação. Esse tipo de paradiplomacia normalmente não tem dimensão política explícita, tampouco está preocupado com assuntos culturais. Ele é, primariamente, função da economia global competitiva. Regiões com esse tipo de paradiplomacia geralmente criam unidades administrativas internacionais vinculadas ao departamento ou secretaria de negócios e comércio e sua representação exterior consiste quase que exclusivamente em escritórios de representação econômica.

O segundo tipo de paradiplomacia justapõe as dimensões econômica, política e, às vezes, cultural. Nesses casos, a paradiplomacia é mais extensiva e mais multidimensional. Institucionalmente, ela tende a ser apoiada por unidades burocráticas devotadas às relações internacionais, ao contrário de uma simples repartição de comércio exterior.

Existe um terceiro tipo de paradiplomacia que é motivada primariamente por considerações políticas e culturais, apesar de a dimensão econômica não estar totalmente ausente. Essa paradiplomacia realça principalmente a expressão internacional de uma identidade distinta da projetada pelo Estado central. Ela tende a ser muito ambiciosa, só que isto não é manifestado no âmbito das suas participações em redes (algumas delas tem uma temática muito específica, como a mobilidade urbana ou a educação), mas na lógica geral de condução dos seus empreendimentos internacionais. Os governos regionais buscam desenvolver relações internacionais que irão afirmar a distinção cultural, a autonomia política e o caráter nacional da comunidade que representam. Nesse contexto, a paradiplomacia pode se tornar altamente conflituosa. Trata-se aqui da protodiplomacia, já tratada anteriormente por Duchaceck (1990).

Os estudos de Paquin (2004) apontam para três perspectivas possíveis de análise do fenômeno paradiplomático. Segundo o autor a direção central por parte das entidades subnacionais pode apontar para uma das vertentes: paradiplomacia do comércio,

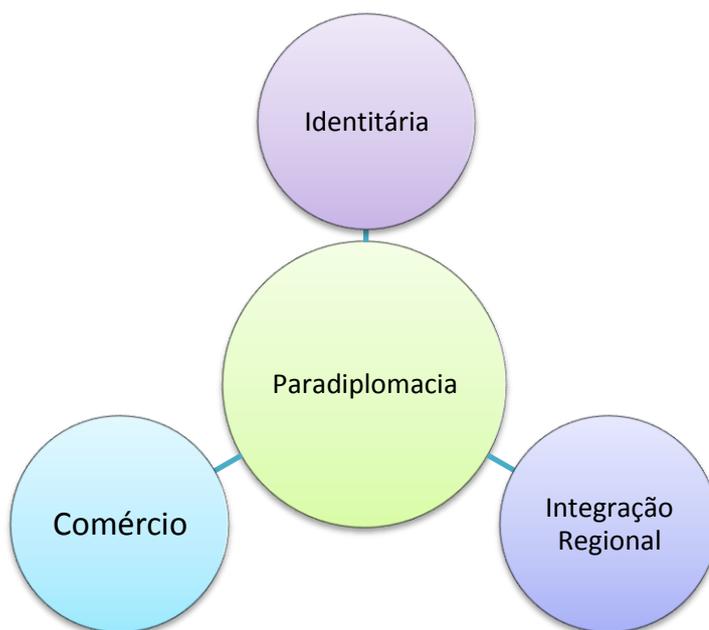
paradiplomacia dos processos de integração regional e a paradiplomacia identitária. A primeira busca traçar ações que objetivem o crescimento via exportações e a atração de investimentos estrangeiros. A articulação internacional neste caso é explicada pela “lógica funcionalista da necessidade de crescimento e desenvolvimento econômico” (RIBEIRO, 2008, p. 16).

Os processos de integração regional são apontados por Paquin como fatores que influenciam as ações paradiplomáticas na medida em que tendem a engendrar a “transferência de soberania para o plano regional, levando muitas unidades subnacionais a se mobilizarem para um papel de conquista maior na arena regional, sendo assim, estimuladas à ação internacional” (RIBEIRO, 2008, p. 163). Para estabelecer tal classificação, o autor se utiliza do exemplo da União Europeia e pontua como conquista o fato de as regiões na Europa terem alcançado o direito de intervir em cinco canais de representação dos interesses regionais, quais sejam: o Comitê das Regiões, o Conselho dos Ministros, as Ligações com a Comissão, as Representações regionais em Bruxelas e as Associações transnacionais das regiões europeias. Ribeiro (2008) salienta que o processo de integração europeia incentivou a paradiplomacia em rede e a criação de associações de governança cooperativa em escala regional, pois as regiões passaram a fazer alianças em escala europeia para reforçar reivindicações particulares, mesmo não compartilhando de uma mesma concepção de Europa.

A paradiplomacia identitária se caracteriza pela elaboração de estratégias internacionais por parte de nações minoritárias no interior de um Estado-nação. Suas ações buscam reforçar a nação minoritária no contexto de um Estado organizado sob o modo federativo ou de estrutura descentralizada. Exemplos que merecem destaque: Flandres, Quebec, Catalunha e País Basco. Ribeiro (2008) destaca que as regiões possuidoras de uma cultura e língua próprias, caso de Quebec por exemplo, mostram-se propensas a efetivar ações paradiplomáticas no intuito de encontrar recursos e apoio que lhes falta no nível interno, principalmente quando o governo central se mostra indiferente às demandas de proteção cultural e de reconhecimento da nação. A autora ressalta o caso de Quebec que construiu políticas de cooperação com a França e com outros países francófonos, com o intercâmbio de estudantes, de professores, encontros alternados de Primeiros Ministros e a importação de modelos de desenvolvimento e de instituições públicas.

A visão da paradiplomacia para Paquin pode ser resumida na figura a seguir:

Figura 2: A paradiplomacia segundo a visão de Paquin (2004)



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Paquin (2004)

Tecidas as exposições de cunho teórico-conceitual sobre o fenômeno da paradiplomacia, cumpre-nos agora analisar como a mesma é considerada no campo político-pragmático da PEB, atentando para a participação do órgão do governo central aqui responsável pela elaboração e implementação das diretrizes e normas de política externa, atentando-se para a conformação política imposta pela organização federativa de estado.

2.4 A PARADIPLOMACIA NO BRASIL: O FEDERALISMO E A POSTURA DO MRE EM FACE DAS INICIATIVAS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

O fenômeno globalização trouxe consigo uma série de fatores que contribuíram para uma maior complexidade no processo de elaboração, implementação e condução da política externa. Tais fatores pressupõem, de certo modo, a participação dos governos subnacionais pelos seguintes fatores: 1) a ampliação da agenda externa dos governos centrais, levando-os a abordarem cada vez mais temas, alguns tocantes aos interesses diretos dos governos locais; 2) a permeabilidade em termos políticos das arenas internacional e doméstica, o que se explica pela crescente incidência no plano interno de uma série de forças e dinâmicas inerentes ao

ambiente internacional, dentre as quais podemos citar o aumento no volume de transações externas, o comércio exterior, o turismo, as migrações, etc. Forças estas que afetam grandemente o exercício das atividades constitucionais dos distintos níveis de governo. Em outras palavras, os processos de interdependência e integração do mercado mundial apresentam efeitos diretos sobre a divisão interna de competências, bem como no equilíbrio das relações entre o governo central e as unidades constitutivas nos processos de política externa.

No que concerne à formulação e implementação da Política Externa Brasileira – PEB – tem-se que esta se caracteriza por ser de natureza extremamente centralizadora, fato que contribui para o que os teóricos denominam insulamento. Em outro dizer, a concentração de atribuições a cargo do Itamaraty afasta a participação de quaisquer atores na articulação de demandas, necessidades ou interesses internacionais. Dentre os fatores elencados por Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2008, p. 81) que contribuem para este tipo de centralização destacamos os seguintes: “o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo em tal seara” e “o fato de o Legislativo brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa”. Neste sentido o MRE apresenta-se como voz ativa representante do governo central em tais questões.

O referido autor atenta, contudo, ao fato de que a partir da década de noventa ocorreram alterações importantes através de pressões crescentes para que tal processo se torne mais acessível à participação de uma diversidade de atores, tanto estatais como societários.

Ao analisar a produção bibliográfica sobre o tema, Ariane R. Figueira (2011) também salienta o mesmo caráter que aponta para o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Para a autora, tal padrão é responsável pelo isolamento e concentração das temáticas de política externa em torno desse Ministério em detrimento da participação efetiva do Poder Legislativo, da interconexão com outros setores do Poder Executivo e também da participação de outros setores organizados da sociedade civil. Do ponto de vista histórico, contudo, o isolamento burocrático pôde ser visto como um fator positivo na medida em que:

visava extrair da administração pública o caráter patrimonial em que os interesses individuais confundiam-se com o próprio interesse público. A administração burocrático-racional tinha como objetivo apartar as ações burocráticas da sociedade e da própria política com a finalidade de garantir a neutralidade na ação. (FIGUEIRA, 2011, p. 51)

Entretanto, o período pós Guerra Fria trouxe consigo mudanças no sistema internacional que primaram por uma maior abertura dos Estados para outros tipos de reivindicações (mudança de agenda), assuntos até então deixados de lado em privilégio das estratégias que prezavam pela segurança nacional. O paradigma centralista-estatal passa a ser então relativizado (ALBUQUERQUE, p. 31).

Nesse sentido:

(...) o cenário internacional é freqüentado por um número muito maior de atores internacionais. A idéia das relações internacionais protagonizadas exclusivamente pelo ator Estado parece-lhes mais apropriada à realidade do século XIX, sem qualquer correspondência com a realidade da segunda metade do século XX e muito menos com a realidade do atual século XXI. (GONÇALVES, 2004, p. 12).

Para Albuquerque (2010, p. 37) é evidente que os impactos da globalização pressionam por novos arranjos institucionais. Tais impactos podem ser percebidos inclusive nas relações impostas pelo modelo de federalismo brasileiro. Sendo assim, a mesma Constituição que estabelece o monopólio da União para legislar sobre comércio exterior e define como competência exclusiva do Presidente da República a de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, estabelece também o princípio federativo, reconhecendo a representatividade dos estados (unidades federativas) na Câmara Federal, onde se discutem a política federal e externa.

A autonomia conferida aos atores não centrais em nível paradiplomático numa ordem predominantemente federativa poderia suscitar a possível perda da titularidade da Executiva Federal, no que concerne à política externa, por parte do ente central em prol das unidades subnacionais. Rocha (1996, p. 77) desconstrói essa hipótese ao afirmar:

O princípio federativo realiza a aspiração da participação, conciliando-se, então, com as idéias democráticas que predominam atualmente. Quanto mais próximo do centro das decisões políticas estiver o cidadão, mais a comunidade participa do exercício. Logo, o princípio da partição política plural aperfeiçoa mais facilmente com a descentralização política, pelo que se fortalece o princípio federativo que a contempla, informando um modelo de institucionalização do poder segundo tal paradigma.

Para José Luiz Quadros Magalhães (*apud* TORRES, 2009, p. 4):

A constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, procurando avançar um novo federalismo centrífugo (que deve sempre buscar a descentralização) e de três níveis (incluindo uma terceira esfera de poder federal: o município). Entretanto, apesar das inovações, o número de competências destinadas à União, em detrimento dos estados e municípios, é muito grande, fazendo com que nós tenhamos um dos estados federais mais centralizados do mundo.

Para José Nelson Bessa Maia (S/D) o fato de os governos regionais e municipais estarem mais próximos aos cidadãos e às suas organizações de base, implica no fato de os mesmo ficarem mais permeáveis e flexíveis às demandas de cunho local. “Essa relação mais fluída e direta do ator subnacional com seus grupos de pressão acaba moldando as ações externas dos entes, no sentido de atender às necessidades locais” (BESSA MAIA, S/D).

Faria (2008, p. 85) assevera esse posicionamento ao indicar como elemento da mudança de paradigma na formulação de política externa, de um processo claramente *top down* para um formato mais *bottom up*, a promulgação da Constituição de 1988. Segundo o autor, o processo de descentralização chancelado pela Magna Carta ampliou de modo significativo os graus de autonomia dos governos subnacionais. “Esse processo fez com que estados e municípios passassem a defender de maneira mais veemente os seus interesses particulares também no que diz respeito às relações internacionais do país, o que tem incluído a institucionalização de instâncias específicas, no âmbito subnacional para a viabilização desses interesses e demandas”.

Portanto, a institucionalização do federalismo como cláusula pétrea e a inclusão dos municípios como entes federados conferiu aos entes subnacionais a autonomia de exercer as competências que a Constituição Nacional não os veda. Para Meireles (2009, p. 10) “o que poderia ser ruim para do desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, não o foi, uma vez que aquilo que não é de competência da União ante as relações externas não se faz ilegal para essas unidades.”

Ao mesmo tempo em que reservou a centralidade nas decisões referentes à política externa à União, a Constituição Nacional tornou cláusula pétrea o federalismo brasileiro (art. 60, §4º) que consagra aos estados e municípios autonomia jurídica, política e administrativa. Sendo assim, se por um lado é procedente a tese de que os governos subnacionais brasileiros não desfrutariam de autonomia para firmarem acordos internacionais e o Itamaraty possui uma posição de desconforto e não aceitação desses atores, por outro se deve aceitar a realidade de que os mesmos participam de modalidades de cooperação internacional estabelecendo acordos de cunho econômico e cultural, de modo formal e informal, encontrando apoio por parte de algumas secretarias de governo utilizadas para o desenvolvimento da atuação internacional desses “novos atores” (MEIRELES, 2009, p. 1)

Quanto à agenda internacional dos governos não centrais, Salomón e Nunes (2007, p. 118) afastam a possibilidade de haver divergência em relação à política externa ditada pela União, ao afirmarem: “Excluída a alta política, prerrogativa exclusiva do governo central, a

agenda exterior dos governos subnacionais articula-se em torno de duas grandes dimensões: a promoção econômica e a cooperação política e técnica”

Ariane R. Figueira (2011) aponta que a real preocupação do governo central brasileiro com a crescente busca pela internacionalização dos governos subnacionais consta na possibilidade de haver uma descaracterização da política externa estabelecida pelo Ministério das Relações Exteriores. Segundo a autora:

(...) o movimento de inserção internacional de atores estatais, que não o Estado Nacional, estabelecendo acordos, contatos e parcerias com entidades públicas ou privadas sem o devido limite de atuação, poderia acarretar discontinuidades, paradoxos e contradições com o próprio modelo de inserção internacional do país. (p. 140)

Por outro lado, a organização estatal sob os moldes da organização preconizada pelo federalismo pode ser apontada como um fator que torna propícia a atuação de entidades subnacionais. Em estados federativos os poderes e responsabilidades pela condução das políticas públicas são compartilhados entre o governo central e as unidades constitutivas, sendo cada um responsável por um conjunto de funções, não se questionando a responsabilidade pela condução da política externa cabível ao governo central. Nas federações, mesmo que as unidades subnacionais sejam apenas dotadas de autonomia e nunca de soberania, a atuação transnacional dos governos locais é facilitada, porque a autonomia e as responsabilidades que assumem na política doméstica, fruto das separações de competências federativas são facilmente extrapoladas para o âmbito internacional.

Argumenta Lecours, nesse sentido:

Why this growth in paradiplomacy? Several factors contributed to it. First, the federalization or decentralization of several states (Spain, Belgium, South Africa and even France) over the past twenty years has made paradiplomacy possible. After all, there could be no such phenomenon without regional governments with genuine political autonomy (LECOURS, 2007, p.117).

A crescente ação internacional dos estados federados tem representado um fenômeno no mínimo desconcertante que evidencia a mudança no funcionamento de alguns sistemas federativos em matéria de política exterior. Nesses casos, tem sido necessário repensar a forma em que se deveriam abordar os papéis das unidades constitutivas na elaboração e implementação da política externa. Corroborando essa ideia, tendo em vista que a noção de que um dos benefícios da adoção do sistema federativo é sua capacidade de preservar a unidade na diversidade (unidade externa e diversidade interna), o dinamismo proposto pela atuação das unidades subnacionais em âmbito internacional contribuiu com o surgimento de

uma visão alternativa segundo a qual a política exterior deveria também refletir a diversidade interna.

A discussão sobre o surgimento e o desenvolvimento da paradiplomacia em Estados federados, relaciona-se basicamente ao grau de autonomia e de poder que as unidades subnacionais desfrutam nesses sistemas. Isso não é uma regra, mas dentro de um arranjo complexo de funcionamento da atuação transnacional de governos locais, a existência do federalismo é mais um dos fatores ou determinantes que influenciam a paradiplomacia.

Nos estudos que abordam a relação entre federalismo e política exterior pressupõe-se que o poder que possuem as unidades subnacionais de influenciar a política exterior resulta da soma de suas atribuições em participar na formação da “vontade” da federação com um todo (a chamada política exterior indireta), bem como de conduzir as relações exteriores nos âmbitos de sua própria esfera de competências (política exterior direta). Nessa relação vale dizer que o grau de autonomia constitucionalmente conferida às unidades não centrais entra como elemento primordial.

A forma e alcance do fenômeno variarão em cada Estado, de acordo com os modos que se articulem os seguintes fatores: 1) o enquadramento das relações internacionais das unidades internacionais dentro das constituições, a designação de competências nos diferentes níveis de governo, a divisão de poderes e a concepção de soberania; 2) a capacidade de firmar/cumprir acordos; 3) as relações intergovernamentais (a natureza das relações entre os diferentes níveis de governo em matéria de elaboração e gestão de política exterior. Quem controla o processo? Existem mecanismos de consulta e negociação? Como se dá a formalização destes processos e em que grau? Qual a sua regularidade, e flexibilidade?).

No caso do Brasil, no governo Fernando Henrique Cardoso, mais precisamente no fim da década de noventa, observa-se o processo de federalização do Ministério das Relações Exteriores. A criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), motivada pela crescente autonomia dos governos não centrais e pela insatisfação dos governadores de estado e prefeitos de grandes cidades, buscou responder às necessidades desses novos atores.

A Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty foi instituída em junho de 1997, criada por determinação expressa do presidente da República, Cardoso, e vinculada diretamente ao gabinete do ministro de Estado de Relações Exteriores, com a missão precípua de intermediar as relações entre o Itamaraty e os governos dos estados e municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los nas suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros e organismos internacionais. A assessoria tem por objetivo sistematizar e centralizar os contatos entre os governos estaduais e municipais e o Itamaraty. (Moura Daniel, 2002, p.45 *apud* Vigevani, 2006, p.131)

Em 2003, já no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, a referida assessoria é convertida na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).

A Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - AFEPA é unidade de assistência direta ao Ministro de Estado das Relações Exteriores. Possui entre as suas principais competências a tarefa de promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional, providenciando o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhando o andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional. (ITAMARATY, 2010)

À AFEPA compete a promoção da articulação entre o MRE e os Governos estaduais e municipais, bem como entre as Assembléias estaduais e municipais, objetivando assessorá-los em suas iniciativas externas. O diálogo com os Estados e Município é intermediado pelos Escritórios de Representação do Itamaraty, localizados em alguns estados brasileiros, aos quais compete coordenar e apoiar, junto às autoridades locais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério.

Atualmente o MRE conta com Escritórios de representação sediados em seis estados da federação (Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) incumbidos de promover a integração entre as ações internacionais desses estados e a política externa formulada pelo Ministério. Vale salientar ainda os dois escritórios de representação regional (regiões Norte e Nordeste), sediados nos estados do Amazonas e Pernambuco.

Para Albuquerque (2010, p. 45), a criação de Assessorias e a instalação de escritórios de representação, além de responder às novas necessidades dos governos não centrais, corresponde também a uma forma de controle sobre a atuação da diplomacia federativa por parte do governo central. Faria (2008, p. 87) atenta para o fato de tais ações velarem uma espécie de vigilância do MRE ao afirmar: “Se o intuito subjacente é o de evitar a falta de sintonia e as contradições entre o governo federal, os governadores e prefeitos, cabe perguntarmos em que medida tais esforços não pretendem também tutelar tais atores, ou pelo menos manter suas iniciativas sob vigilância.”

Silva Nunes (2005, p. 48) chama atenção ao fato de que a despeito das medidas levadas a cabo pelo MRE na tentativa de tutelar as ações paradiplomáticas “a cooperação internacional federativa vem acontecendo cada vez mais, quer seja no âmbito estadual quer no municipal, mas ninguém tem controle”. A autora acredita que “muitos acordos são firmados diretamente entre as cidades, sem o conhecimento do governo federal.”

Nesse sentido, a discussão acerca de novos institutos que prevejam e disciplinem a atuação de novos atores faz-se atual na medida em que os mesmos podem ser caracterizados como agentes fomentadores do seu próprio desenvolvimento econômico. Constatase que mesmo sem a previsibilidade normativa a paradiplomacia é um fato consumado na trajetória política dos estados que ousam levar a cabo uma política externa pautada nos cânones federalistas, e ao fazê-lo dessa forma buscam agir de modo ao não ir de encontro à política estabelecida pelo governo central ao qual estão subordinados.

Por fim, não se pode ignorar a participação dos entes subnacionais em negociações no plano externo. Para Meireles (2009, p. 14-15) essa participação vem sendo tratada pelo governo central através de ações que combinam de maneira estranhamente paradoxal relações de incentivo e “bloqueio”. O incentivo residiria na criação de órgãos institucionais que visam auxiliar os estados e municípios na sua inclusão internacional. O bloqueio, por seu turno, existiria, de modo não explícito, dentro dos órgãos diplomáticos brasileiros, o que a meu ver casa com a tese defendida por Faria (2008, p. 84) para quem “o Itamaraty busca restringir o grau de politização da PEB, preservando o que alguns veem ainda hoje como o seu quase monopólio sobre a formação de tal política.”

Embora possam se caracterizar como inovações por parte do MRE, a institucionalização de assessorias que busquem articular os interesses locais dos governos não centrais com a PEB, bem como servir de elemento facilitador as suas inserções internacionais, tais órgãos não devem incorporar o “espírito centralizador encerrado na forma de ação externa do Estado Brasileiro” (SARAIVA, *apud* FARIA 2008, p. 87). Devem antes ser imbuídos de uma visão que inclua a construção de parcerias, a conjunção de esforços e o compartilhamento de informações e responsabilidades entre governo central e governos não centrais na busca por satisfação de interesses comuns. Dessa maneira estar-se-á atendendo ao princípio que subjaz à essência da paradiplomacia, qual seja, a ideia de paralelismo e subsidiariedade¹⁹ na atuação diplomática tradicional.

¹⁹ Cabe aqui estabelecermos uma reflexão acerca da Subsidiariedade, enquanto premissa intrínseca a tais processos políticos. Tendo como precursores os estudos de base teológica, tal princípio apresenta transcendência no campo político, regulando as ações de poder e de finalidade, relacionando-se com os níveis de concentração de poder e respectivos níveis de interesse a serem satisfeitos. O princípio da subsidiariedade escalona atribuições em função do atendimento dos interesses da sociedade, obriga a repassar e a redefinir racionalmente os níveis de ação individual, social e estatal. Segue um processo no qual cabe primeiramente ao indivíduo decidir e atuar para satisfazer por seus próprios meios seus interesses. Em seguida cabe aos grupos sociais decidirem e atuarem para a satisfação dos interesses coletivos. O Estado só atuará subsidiariamente nas demandas, que, por sua própria natureza e complexidade, a sociedade não conseguir satisfazer suficientemente. (SAMPAIO, 2011). No caso da atuação internacional das unidades subnacionais, percebe-se a presença de tal princípio, posto que a partir da percepção das demandas locais, há uma articulação envolvendo tais unidades, enquanto atores principais na celebração de acordos, convênios e parcerias, com o aval do Estado central, como ator complementar.

CAPÍTULO 3. ESTUDO DE CASO SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DA CIDADE DE RECIFE

O presente capítulo constitui um estudo de caso obtido com base em observações realizadas a partir de visitas orientadas aos órgãos responsáveis pela atuação internacional do estado e município em questão. Em âmbito estadual selecionou-se a Secretaria do Governo – Segov - órgão responsável por articular projetos de cooperação do estado em nível internacional. Na esfera municipal atentou-se para a atuação da Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) da cidade de Recife, braço administrativo a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento do município. Durante as visitas buscou-se observar alguns fatores, dentre os quais a estrutura organizacional, a sistemática de funcionamento e a área de agência dos órgãos em análise. Para tanto, contou-se com as informações obtidas através do contato com os técnicos que atuam nos mesmos, e com material fornecido pelos próprios órgãos.

A opção pelo estado de Pernambuco, bem como pela cidade de Recife, além da proximidade geográfica, foi motivada pela relevante projeção econômica que ambos assumem em âmbito regional. Além disso, a ocorrência da internacionalização em dois níveis (estadual e municipal) faz de Pernambuco um caso que merece ser analisado para que se possam perceber as diferenças, bem como semelhanças, na atuação das duas esferas de organização administrativa.

3.1 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS

Conforme exposto anteriormente, a atual conjuntura internacional, caracterizada pela globalização, fenômeno no qual os atores internacionais são impulsionados, em virtude de fatores externos e internos, ao estabelecimento de redes de interdependência, mobiliza os novos (e antigos) atores a uma revisão e alteração comportamental que objetiva uma adaptação mais eficaz aos atuais padrões.

Keating (2004) ao discorrer sobre a globalização e a importância dos regimes internacionais, especialmente o de comércio internacional, atenta para a diluição da distinção

entre assuntos domésticos e exteriores, bem como para a mudança na divisão de responsabilidades entre o Estado e os governos subnacionais.

Cabe aqui estabelecermos uma reflexão acerca da natureza das entidades subnacionais e da sua classificação no rol dos novos atores potencialmente atuantes no cenário internacional. A distinção comumente utilizada para diferenciar atores estatais e não estatais não se faz útil no presente caso, tendo em vista que o atributo estatal vincula-se à atuação dos Estados-nação no tocante à sua política externa. Também não se enquadram no rol dos atores transnacionais composto por ONGs, empresas multinacionais, movimentos sociais, etc. Embora dotados de características inerentes à estatalidade por possuírem um território com uma população vivendo dentro dos limites demarcados, uma organização política e aparato burocrático-administrativo bem definidos, aos governos subnacionais falta a autonomia constitucionalmente definida para atuarem em assuntos da alta política, competência exclusiva dos governos centrais.

Duas distinções mostram-se úteis ao enquadramento. Rosenau (1990) ao discutir a importância dos novos atores na mudança da política mundial utiliza o paradigma da soberania, dividindo-os em atores livres de soberania e atores condicionados à soberania. Os governos subnacionais incluem-se nessa última categoria por estarem condicionados soberanamente aos governos centrais, possuindo um raio de ação definido por objetivos delimitados²⁰.

Diante do exposto, faz-se necessário agora voltar-se as atenções aos estados federados, bem como sua atuação em âmbito internacional. Colacrai e Zulbezu (2004) assinalam que em um contexto muito mais amplo demarcado pelas circunstâncias atuais, a observação da realidade mundial torna explícita a formação de novos cenários que não compreendem mais unicamente o Estado-nação, único e indivisível. Gradativamente a dimensão subnacional vem sendo notada internacionalmente seja através de ações esparsas, com repercussão local direta, seja através da atuação de organismos capazes de reunir unidades com características semelhantes (veja-se a CGLU²¹, por exemplo).

²⁰ Paquin (2004), levando em consideração o caso da província de Québec considera-os como atores mistos tendo em vista a relativa autonomia política das unidades bem como a opção por tomar (ou não) parte nas discussões de cunho internacional.

²¹ Cidades e Governos Locais Unidos. A presente organização tem por fim representar e defender os interesses dos governos locais em âmbito mundial. Tem como missão ser uma voz unificada e advogar pelos objetivos dos governos locais, promovendo seus valores através da cooperação mútua levando-se e considerando os limites da sociedade internacional. (tradução livre da home page da instituição).

Nesse sentido, tendo em consideração o que alguns autores denominam “descentralização da política exterior dos Estados” (SÁNCHEZ, 2004), e levando-se em conta o panorama traçado pelo modelo de federalismo brasileiro, as unidades federadas (estados) partem em investidas internacionais como forma de solucionar um possível déficit democrático oriundo principalmente dos processos de integração regional. É o que se percebe da leitura do trecho seguinte:

La cuestión es que mientras los Estados formalizan un esquema de integración en uso de sus competencias de conducción de la política exterior, la conformación de estas organizaciones implica una atribución de facultades que puede distorsionar la distribución competencial que las normas fundamentales otorgan a los órganos internos de esos Estados. En este sentido, existen “perdedores” al interior de cada Estado que diferirán de la forma institucional que se adopte en el esquema de integración, pero en general se pueden ratificar las direcciones expuestas y que son la centralización de las decisiones en los poderes centrales en desmembramiento de las autonomías subestatales (SÁNCHEZ, 2004, p. 348)

Assim, afirma-se que os estados buscam estratégias de desenvolvimento próprias visando à defesa de seus interesses em âmbito internacional, pois conforme salientado por Aguirre (1999, p. 193, *apud* LEAL FARIAS, 2000) a política externa tem se tornado cada vez mais local, em decorrência da política interna estar mais internacionalizada. Dentro desse contexto assoma-se em importância a conformação político-administrativa proposta pelo sistema federalista de organização estatal. Corroborando a afirmação, Kugelmas & Branco (2005) ressaltam que o regime federal permite uma descentralização no nível de suas unidades com respeito a assuntos que lhe sejam específicos e não contradigam as orientações gerais válidas para a federação como um todo. Sobre o caso brasileiro os autores salientam que, do ponto de vista jurídico-formal é somente por intermédio do Estado central que os governos subnacionais podem estabelecer acordos e intercâmbios com outros Estados ou outros governos não-centrais.

Bessa Maia (2012, p. 169) deduz que a falta de soberania do ponto de vista jurídico-formal não implica que os governos subnacionais não venham a exercer empiricamente competências similares às do Estado-nação no plano internacional. Surpreendentemente tais atores podem inclusive antecipar-se aos governos centrais em matérias que digam respeito aos seus interesses diretos. Tem-se como fato consumado a intensidade e o aumento de ações paradiplomáticas ao longo dos anos que podem ser comprovadas através da abertura de escritórios de representação no exterior, do envolvimento com organizações internacionais, participação em conferências internacionais, etc.

Mesmo tendo que enfrentar certa resistência por parte dos governos centrais, a paradiplomacia contribui para a aceleração do desenvolvimento econômico das unidades subnacionais. Através de iniciativas que compreendem desde a atração de novos investimentos até o aumento e incremento de suas exportações, os governos não centrais estariam reformulando sua sistemática de atuação, ao mesmo tempo em que fortaleceriam o princípio democrático. Àqueles que veem no protagonismo subnacional um possível fraquejar do Estado-nação, recomenda-se a reflexão a partir da afirmação feita por Jenkis (2003, *apud* BESSA MAIA, 2012) para quem o ativismo internacional em nível subnacional, ao invés de significar declínio da capacidade estatal, representa uma força revigorada do Estado nacional, uma prova de sua flexibilidade, legitimidade e durabilidade diante das exigências dos ambientes interno e externo, em constante mutação.

Tendo em vista o exposto, conclui-se parcialmente que os estados federados, na condição de unidades subnacionais formalmente subordinadas ao governo central veem-se impelidos diante de pressões externas e internas a atuarem internacionalmente. Embora destituídos de soberania, tais governos utilizam-se da sua autonomia administrativa para buscarem o seu *locus* no panorama internacional, agindo como atores competitivos e buscando atender às necessidades locais.

3.2 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE PERNAMBUCO: ESTUDO DE CASO A PARTIR DA SECRETARIA DO GOVERNO – SEGOV

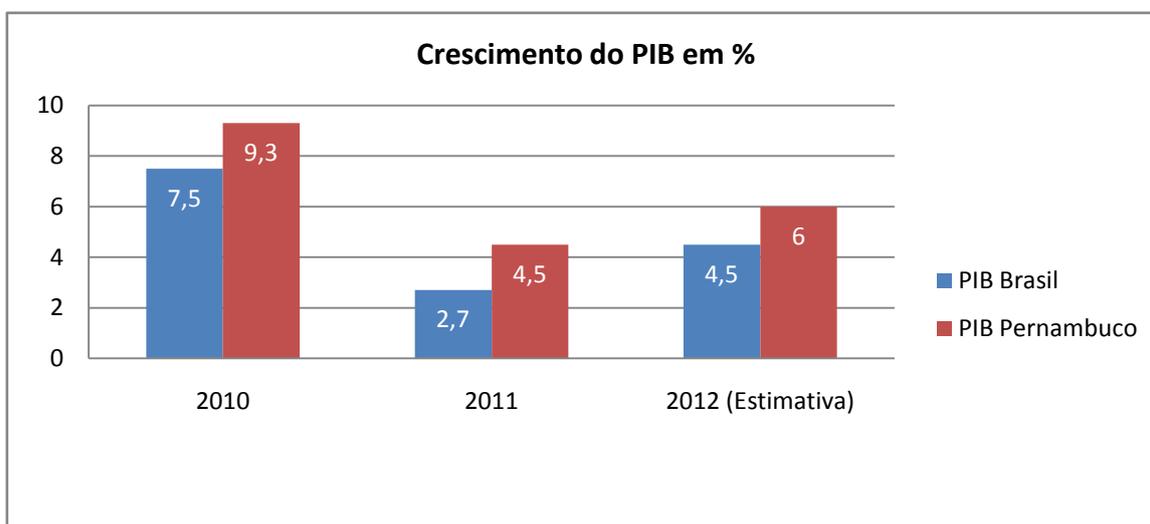
Dentre os estados que compõem a região Nordeste, Pernambuco assume um papel de destaque do ponto de vista econômico. Com uma economia dinâmica, uma localização privilegiada e um histórico de crescimento proeminente, o estado em questão tem se aproveitado de forma eficaz de iniciativas internacionais para fomentar seu desenvolvimento. A presente seção intenta constituir-se em um estudo de caso da atuação internacional do estado via Secretaria do Governo, órgão recentemente criado no intuito de coordenar e articular programas e projetos de cooperação em nível internacional. Antes de adentrarmos à análise do caso sob o ponto de vista da internacionalização, faz-se necessário contudo, a contextualização atual do estado.

3.2.1 Caracterização do Estado

Localizado na região Nordeste do Brasil, Pernambuco possui uma área geograficamente delimitada de 98 311,616 km² e conta com uma população de aproximadamente 8,8 milhões de habitantes, o que corresponde a 16,5% da população da região na qual esta inserido e 4,6% da população nacional. Com uma localização geográfica privilegiada, fazendo fronteira com cinco dos nove estados nordestinos (Paraíba, Bahia, Sergipe, Piauí e Ceará), o estado sempre foi alvo de fluxo intenso tanto de pessoas como de mercadorias. Pernambuco tem sido considerado como um dos melhores locais para a instalação de novas companhias bem como para a expansão de companhias já existentes. A capital, Recife, é o núcleo da região metropolitana mais densamente povoada do Nordeste e apresenta-se nacionalmente como uma cidade de destaque do ponto de vista econômico.

A despeito de ter uma economia baseada majoritariamente na produção agrícola durante muitos anos, devido ao histórico da colonização portuguesa e ao cultivo extensivo da cana-de-açúcar, a economia de Pernambuco traz hoje destaque para outros setores, a exemplo da indústria agrícola, tecnologia da informação, serviços relacionados à saúde e à educação. Tal dinamização tem sido responsável por fazer o estado ocupar o décimo lugar dentre as economias dos estados brasileiros, fazendo com que Pernambuco apresente índices de crescimento superiores aos nacionais no ano de 2010, de acordo com dados do IBGE e do Banco Central do Brasil.

Gráfico 1: Comparação entre os crescimentos do PIB: Brasil X Pernambuco



Fonte: Banco Central do Brasil (2011)

O estado está testemunhando uma importante mudança no seu perfil econômico com investimentos relevantes advindos de setores públicos e privados em diferentes âmbitos de produção, a saber: petroquímico, biotecnológico, farmacêutico e automotivo. Além desses investimentos, pode-se destacar o crescimento em outros campos, notadamente no terceiro setor, evidenciado pela relevância do turismo na região e pela expansão industrial propiciada pela companhia portuária-industrial de Suape. Não se pode negar que tais investimentos alocados diretamente ao estado, têm proporcionado um aquecimento comercial e consideráveis perspectivas de crescimento de mercado, fomentando o dinamismo da atividade econômica devido ao incremento da renda estadual provocado por novos empreendimentos. A figura abaixo consiste em um mapeamento dos projetos que ancoram o crescimento e expansão potencial de Pernambuco.

Figura 3: Mapeamento dos projetos que sustentam a expansão de Pernambuco



Fonte: Secretaria do Governo de Pernambuco (2012)

3.2.2 Aspectos dinamizantes da economia de Pernambuco: aglomerados empresariais, comércio exterior, logística e incentivos fiscais

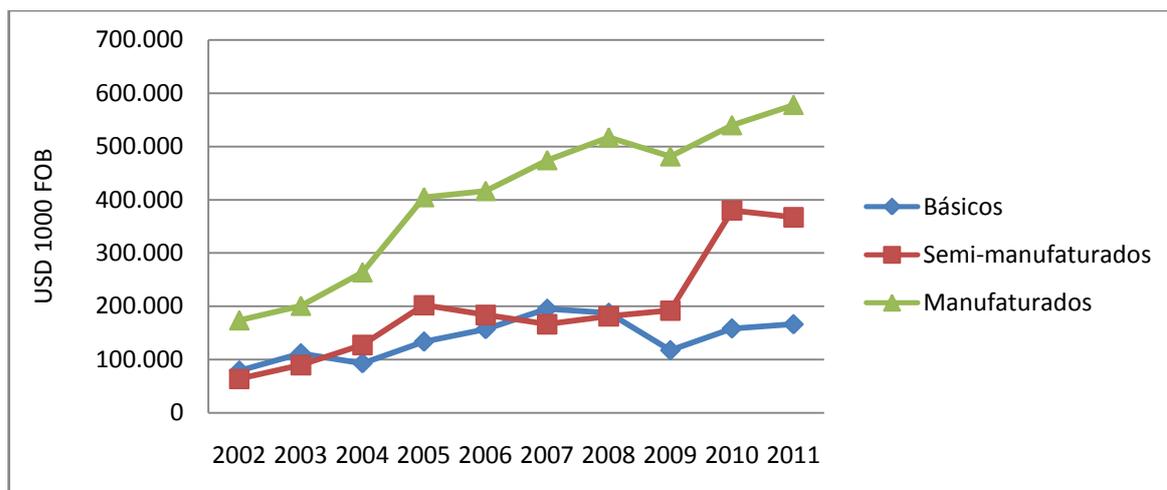
A expansão industrial do estado tem lugar no início do século XX e ganha impulso com a criação da SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste). Nos últimos dez anos alguns setores se consolidaram se tornando referências da região Nordeste para o restante do país. Destacaremos a seguir os que apresentam aspectos mais relevantes sob o prisma da internacionalização do estado.

O setor naval, portuário e petrolífero, por exemplo, contam com o destaque para a Refinaria Abreu e Lima, o Estaleiro Atlântico Sul, a Petroquímica Suape, o Porto de Recife e o Complexo Industrial e Portuário de Suape. Sobre a importância que os portos assumem para o crescimento de Pernambuco tratar-se-á a seguir quando da abordagem sobre a logística dos transportes e escoamento da produção no estado.

No campo da tecnologia da informação e das comunicações pode-se apontar a importância do Porto Digital, considerado internacionalmente como um dos eixos tecnológicos mais relevantes do país. Situado na cidade de Recife, e definido como um arranjo produtivo de Tecnologia da Informação e Comunicação e Economia Criativa, o Porto Digital pode ser classificado como resultado do ambiente de inovação que se consolidou em Pernambuco nas últimas décadas. Através dele instituições, empresas, universidades e governos são atores capazes de fomentar mudanças econômicas e sociais. De acordo com dados governamentais o faturamento das empresas que integram o Porto Digital representa a ordem de R\$ 870 milhões por ano.

O setor médico e farmacêutico consolida-se como o segundo mais relevante do país, contando com cerca de quatrocentas unidades de atendimento à saúde, entre clínicas e hospitais (dados da Secretaria de Saúde de Pernambuco). Com o oferecimento de serviços de referência o estado tem fortalecido o chamado “turismo de saúde”. No setor farmacêutico destaca-se a instalação da Novartis, empresa cujo foco de produção concentra-se na fabricação de vacinas e cuja instalação na Região Metropolitana do Recife representou um investimento externo estimado entre trezentos e oitocentos milhões de dólares (dados da Secretária de Finanças de Pernambuco).

Sobre o comércio exterior pode-se afirmar que a economia do estado encontra-se em franco desenvolvimento o que se pode perceber através do volume de artigos exportados que aumenta a cada ano, conforme se demonstra a partir do gráfico e tabela a seguir:

Gráfico 2: Exportações de Pernambuco por valor agregado

Fonte: MDIC (2011)

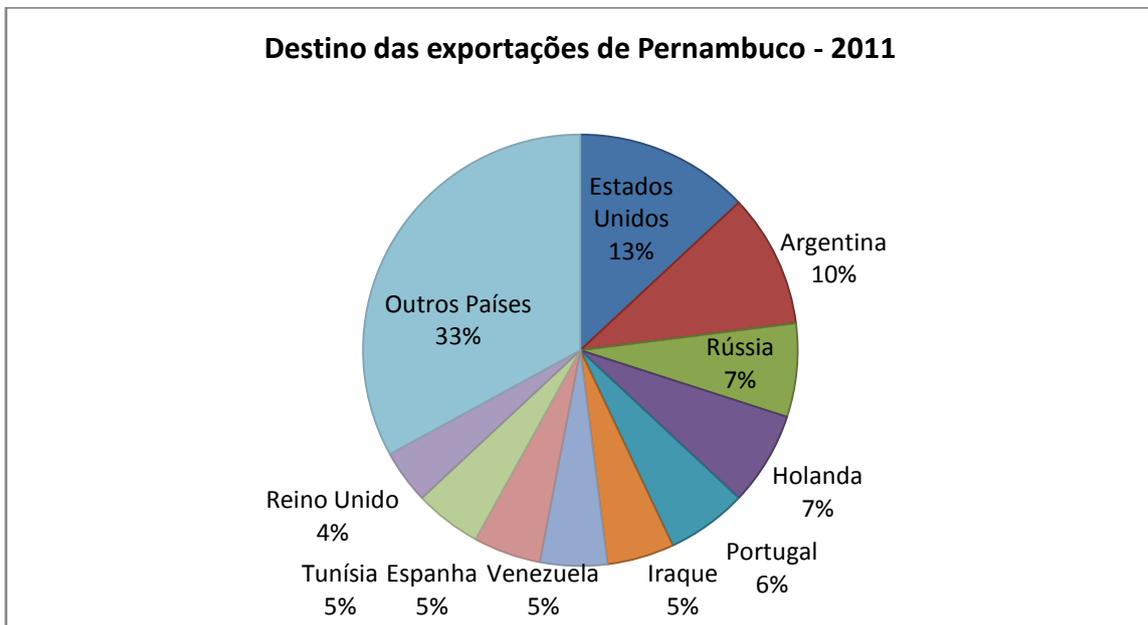
Tabela 5: Exportações de Pernambuco por valor agregado (USD 1,000 FOB)

Ano	Básicos	Industrializados (a + b)	Semi-manufaturados (a)	Manufaturados (b)	Operações Especiais	TOTAL
2002	78,957	237,071	63,580	173,492	3,968	319,996
2003	111,297	290,245	89,547	200,699	4,594	411,137
2004	92,907	390,743	127,242	263,501	33,899	517,549
2005	133,438	606,451	201,895	404,555	46,163	786,051
2006	156,774	599,937	183,633	416,304	24,355	781,046
2007	194,877	640,348	166,281	474,067	35,331	870,557
2008	187,383	697,946	181,078	516,867	52,304	937,633
2009	117,256	622,772	191,621	481,152	33,943	823,972
2010	158,095	899,242	359,573	539,669	55,161	1,112,498
2011	165,964	944,518	366,785	577,733	88,488	1,198,969

Fonte: MDIC (2011)

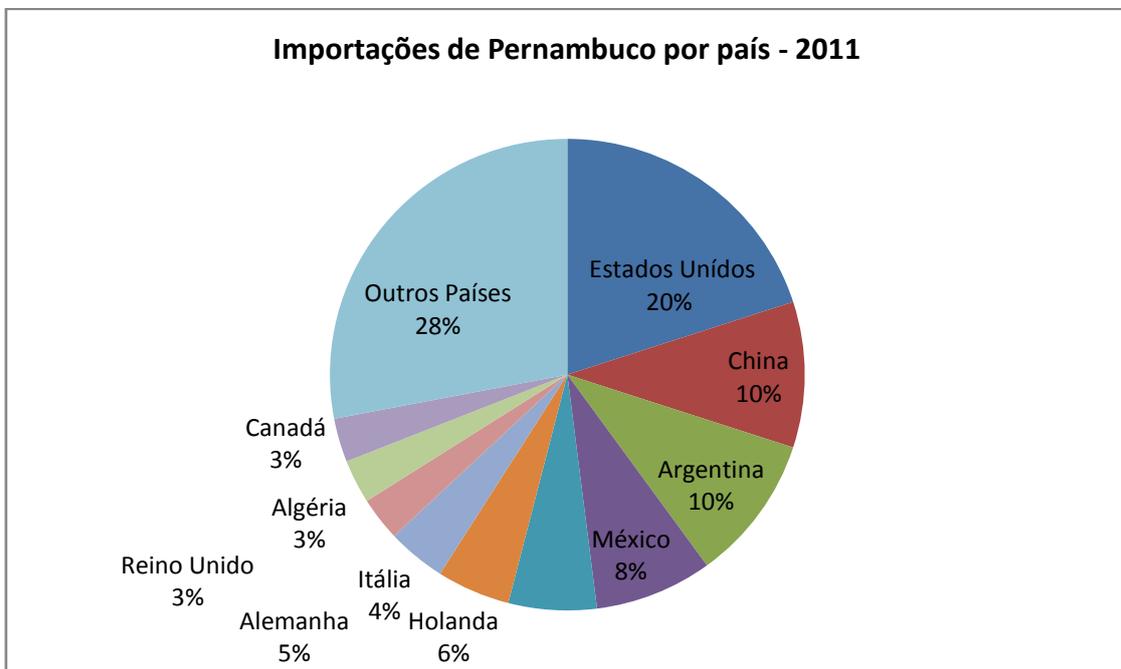
Em face deste cenário, faz-se relevante trazer à tona os principais parceiros comerciais de Pernambuco, considerando-se as operações de exportação e importação.

Gráfico 3: Parceiros comerciais de Pernambuco – Exportações.



Fonte: MDIC (2011)

Gráfico 4: Parceiros Comerciais de Pernambuco – Importações.



Fonte: MDIC (2011)

Neste momento cumpre abriremos um espaço para a discussão sobre a participação de outro órgão, além da Segov, no desenvolvimento do estado a partir do viés internacional. No cenário delineado pelo comércio exterior avilta em importância a participação da Agência de

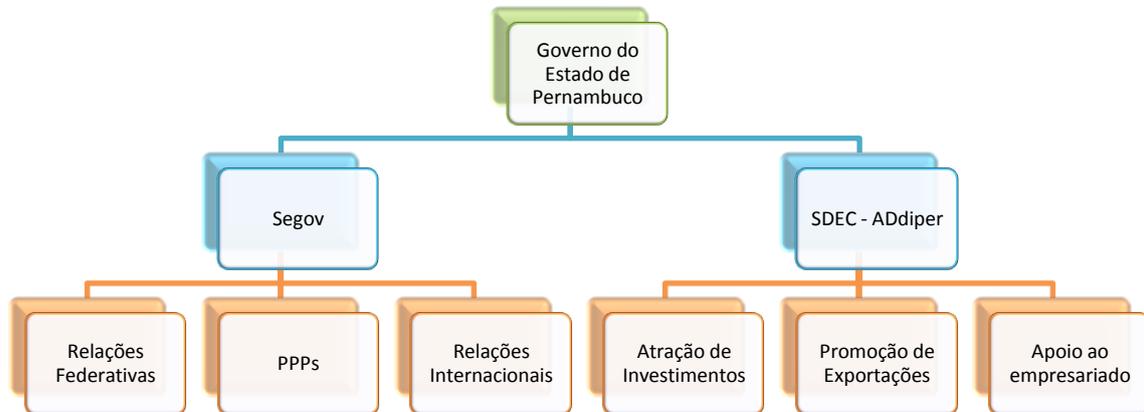
Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco – AD Diper - órgão estadual vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDEC) focado na promoção de ações em torno da captação de novos investimentos e de projetos estruturadores e impulsionadores do crescimento da economia local, conforme Figura 4. A agência possui uma divisão voltada ao gerenciamento de negociações internacionais, servindo como um intermediário entre os empresários locais e as operações de comércio exterior. A Unidade de Negócios Internacionais tem como missão contribuir para o desenvolvimento econômico do estado por meio do incremento das exportações, agregação de valor aos produtos e inserção de novas empresas no mercado externo. Para que isso ocorra, planeja, executa e promove diversas ações de apoio, principalmente às micro, pequenas e médias empresas, artesãos, artistas e agricultores familiares.

O enfoque principal da unidade é fornecer aos empresários locais, acesso gratuito às informações sobre todas as etapas do processo exportador. Diante desse objetivo, a equipe da Unidade de Negócios Internacionais trabalha na identificação de mercados com os potenciais compradores para os produtos pernambucanos, na definição de estratégias de acesso (inteligência comercial) e na organização ou apoio às missões comerciais, rodadas de negócios e participação nas feiras internacionais (promoção comercial).

Para realizar essas ações, a Unidade de Negócios Internacionais da AD Diper relaciona-se diretamente com instituições ligadas à promoção do comércio exterior e das relações internacionais, nos âmbitos estadual e federal, como a Rede de Centros de Informações de Comércio Exterior (Rede CICEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de Tecnologia para Empresas (SIPRI), do Ministério das Relações Exteriores (MRE); além de ser membro da Rede Exporta Pernambuco.

Nos dois primeiros exemplos, a unidade funciona como ponto focal, ou seja, como o único representante oficial dessas redes ministeriais em Pernambuco. Já a Rede Exporta Pernambuco (Exporta PE), da qual a AD Diper é uma das fundadoras, reúne instituições parceiras integradas pelo objetivo comum de difundir a cultura exportadora no estado.

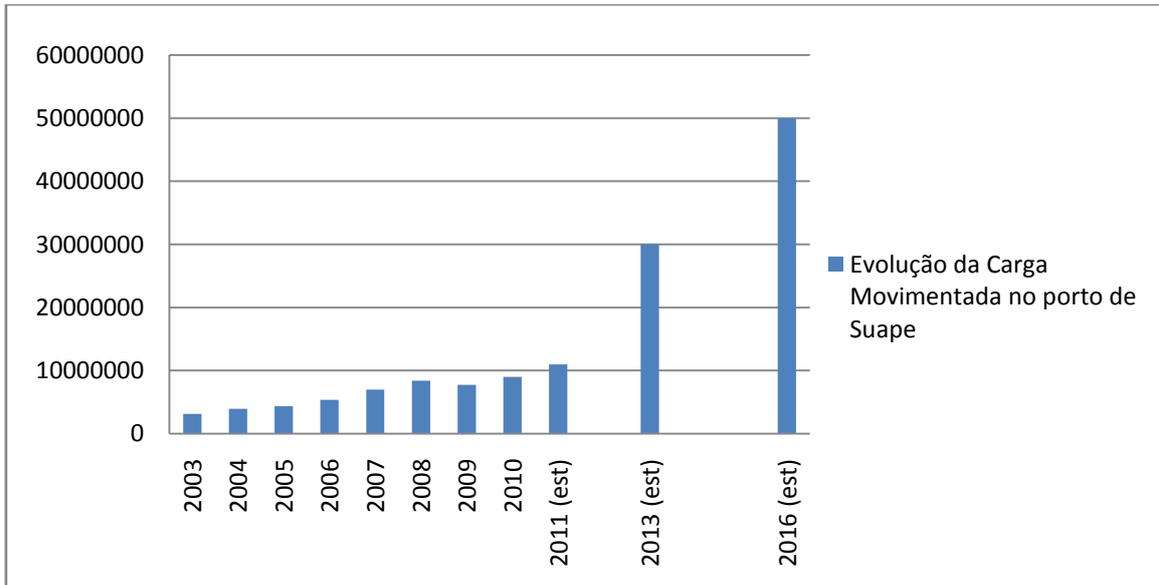
Figura 4: Estrutura Organizacional da Paradiplomacia no Governo do Estado de Pernambuco



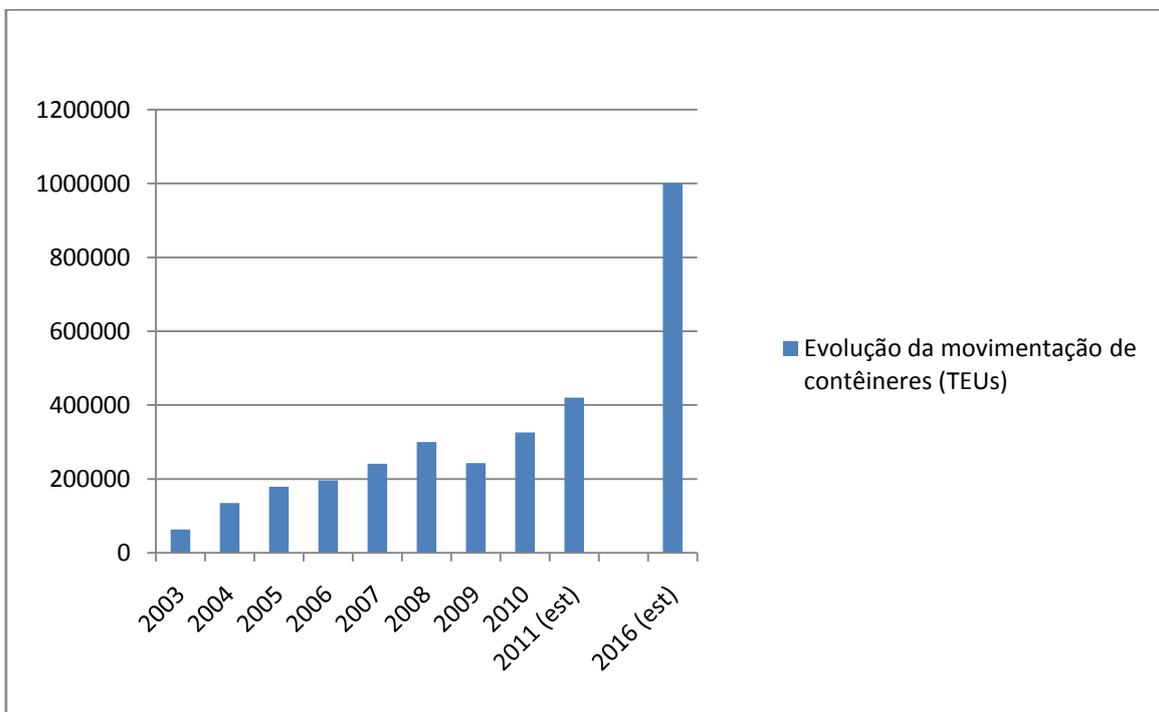
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado de Pernambuco.

Dentre os fatores responsáveis pelo desenvolvimento de Pernambuco a logística de transportes assume uma posição de relevo. O estado conta com uma rede de meio de transportes diversificada, incluindo rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. De fato, não existindo ou parecendo meios que favoreçam a circulação de bens e pessoas restaria prejudicado o crescimento de qualquer estado com vistas ao desenvolvimento. Apesar de possíveis falhas, não se pode negar que o estado em questão apresenta uma estrutura logística favorável ao escoamento de sua produção, bem como à entrada de novos produtos, o que tem atraído a atenção de investidores nacionais e internacionais.

Em relação à estrutura portuária distinguem-se os portos de Recife e de Suape. O primeiro caracterizado pela facilidade de acesso e pela proximidade com o centro da cidade. Já o segundo integra um complexo portuário e industrial conectado com cento e sessenta outros portos e notadamente reconhecido como o mais desenvolvido da região Nordeste. Possuindo uma estrutura moderna, com águas profundas (entre 15,5m e 20m) a sua concepção de porto-indústria oferece condições ideais para a instalação de empreendimentos em diversos segmentos. Suape conta com uma infraestrutura terrestre própria, em permanente desenvolvimento e modernização, com ferrovias e rodovias. Abaixo se podem conferir gráficos demonstrando a evolução da movimentação de cargas e contêineres e que refletem a importância do complexo para o escoamento da produção.

Gráfico 5: Evolução da Carga Movimentada no porto de Suape (t)

Fonte: Complexo Industrial e Portuário de Suape (2011)

Gráfico 6: Evolução da movimentação de contêineres (TEUs)

Fonte: Complexo Industrial e Portuário de Suape (2011)

Sobre a estrutura aeroportuária Pernambuco conta com quatro aeroportos (Recife, Petrolina, Fernando de Noronha e Caruaru), o que implica na possibilidade de se escoar a produção – a depender da natureza dos produtos – via Aeroporto Internacional do Recife e

Petrolina. O transporte rodoviário no estado também apresenta características de viabilidade, tendo em vista que Pernambuco encontra-se entre os oito estados brasileiros com melhor infraestrutura de transporte terrestre, com uma malha rodoviária possuindo aproximadamente quarenta e dois mil quilômetros de extensão. No que concerne ao transporte ferroviário, o estado será beneficiado com a ferrovia Transnordestina, projeto orçado em 5,4 bilhões de reais. Conectando o interior do Piauí aos portos de Pecém, no Ceará, e ao de Suape em Pernambuco, e contando com uma logística que integrará portos, rodovias e ferrovias, o projeto criará vantagens competitivas para os produtos da região Nordeste.

No intuito de atrair novos investimentos e fomentar o desenvolvimento da economia local o estado lança mão de incentivos fiscais de ordem federal e estadual. Os de ordem federal ficam a cargo da atuação da SUDENE, tais incentivos constituem-se em redução nos impostos de competência federal (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Imposto sobre operações financeiras, PIS/PASEP e COFINS) concedidos a empresas que venham a instalar-se não só em Pernambuco, mas em qualquer outro estado da região Nordeste. Em âmbito estadual os incentivos fiscais são conferidos através do PRODEPE – Programa para o Desenvolvimento de Pernambuco – e PRODINPE - Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco. Em respeito à distribuição das competências tributárias, constitucionalmente outorgadas aos estados, tais incentivos incidem apenas sobre os impostos de competência estadual (Imposto sobre circulação de mercadorias e Serviços – ICMS).

Em decorrência do exposto e tendo em consideração o seu potencial econômico e desenvolvimentista, a internacionalização mostrou-se e mostra-se ainda como uma rota viável para o crescimento de Pernambuco. O estado tem demonstrado uma capacidade de atuação considerável, sabendo aproveitar as oportunidades advindas com a globalização através da atração de investimentos externos e da celebração de acordos de cooperação que tem por escopo fomentar a sua expansão não só em âmbito econômico, mas também social, ambiental, educacional, da saúde, etc. Até 2010 tais ações eram efetivadas pelas agências esparsas ligadas ao Poder Executivo (Secretarias diversas), a depender do interesse a ser tratado e da consonância com sua área de alcance. A criação da Secretaria do Governo em 2011 representou um passo à frente dado por Pernambuco rumo à consolidação da sua internacionalização. É sobre o referido órgão que se passa a discutir adiante.

3.2.3 A Secretaria do Governo e a Articulação Internacional de Pernambuco

Durante o primeiro mandato do governador Eduardo Campos sentiu-se a ausência de uma equipe destinada exclusivamente ao suporte, apoio, auxílio, acompanhamento e coordenação de ações das secretarias que executam programas e inauguram obras – as chamadas secretarias “fim” – assim como a articulação de investimentos em nível nacional e internacional. O bom momento da economia de Pernambuco, o crescimento dos recursos atraídos, e a quantidade de projetos considerados essenciais em andamento geraram demandas que não poderiam ser dificultadas por entraves jurídicos ou burocráticos, atrapalhando assim as metas de gestão a serem atingidas.

É com o intuito de funcionar na qualidade de um agente intermediário facilitador que nasce a Secretaria de Governo. Instituída pela Lei n. 14.624 publicada em seis de janeiro de 2011 possui como missão institucional:

coordenar, fomentar, planejar, acompanhar e articular a execução de programas e projetos de cooperação nacional e internacional; coordenar as atividades do Executivo Estadual em nível regional, nacional e internacional, bem como, com organismos multilaterais e entidades não-governamentais, concernentes aos aspectos administrativos, políticos e de representação voltados para ampliar e fortalecer o desenvolvimento social e econômico de Pernambuco; planejar, incentivar e coordenar as Parcerias Público-Privadas com vistas à viabilização de ações e programas de implantação de projetos e empreendimentos estruturadores e fomentadores do desenvolvimento social e econômico do Estado.

Pelo exposto, podem-se identificar as três linhas de ação da Secretaria do Governo: articulação nacional, articulação internacional e gerenciamento das Parcerias Público Privadas – PPPs. O interesse do presente estudo volta-se ao segundo aspecto que será tratado minuciosamente adiante. Sobre a articulação nacional pode-se dizer, de forma breve, que o órgão atua como um intermediador entre o Executivo Estadual e os demais Poderes em âmbito federal. Suas ações continuadas constituem no acompanhamento das atividades que digam respeito a Pernambuco nas esferas executiva (Governo Federal), judiciária (Supremo Tribunal Federal), e legislativa (Congresso Nacional), além do monitoramento do Diário Oficial da União para a localização de projetos que possam contribuir para o desenvolvimento do estado e o envio das informações a todas as prefeituras que o compõe. O órgão também atua junto aos Ministérios no intuito de agilizar a tramitação de programas e convênios, resolver pendências e demandas, e captar novos recursos, dando suporte às secretarias “fim”.

As PPPs em Pernambuco, antes acompanhadas pela Secretária de Planejamento Gestão, passaram à competência da Segov em janeiro de 2011. Cabe ao órgão:

planejar, incentivar e coordenar as Parcerias Público-Privadas com vistas à viabilização de ações e programas de implantação de projetos e empreendimentos estruturadores e fomentadores do desenvolvimento social e econômico do estado (Lei estadual n. 14.264/11)

Depois de delineados os outros campos de atuação da Segov, passemos agora à discussão acerca daquele que interessa à pesquisa, objeto do presente estudo de caso, qual seja, a articulação internacional. A secretaria mantém uma agenda caracterizada pelo desempenho de uma série de ações continuadas, dentre as quais:

- Reuniões com membros de corpos diplomáticos de outros países tendo como objetivo a atração de investimentos para o estado.
- Missões oficiais a diversos países para acompanhar ou representar o governador, ministrando palestras ou participando de reuniões. Dentre os países já visitados encontram-se: China, Costa Rica, EUA, Índia, Itália, México, Noruega e Reino Unido.

Vale salientar que à época da realização do presente estudo o estado de Pernambuco organizava uma nova missão ao Panamá no intuito de firmar acordos nas áreas de educação, desenvolvimento econômico e turismo, bem como celebrar um pacto de cooperação portuária.

- Reuniões em embaixadas ou recebimento em Pernambuco de cônsules, embaixadores, delegações acadêmicas e empresariais dos seguintes países: Alemanha, Argentina, Áustria, Canadá, Catar, China, Cuba, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Reino Unido, Rússia e Senegal.

Uma das ações nesse sentido foi a recente visita do governador do estado americano de Illinois para a assinatura de quatro documentos entre acordos de cooperação e memorandos de entendimento. Os documentos compreendem ações de troca de experiências nos campos de educação, pesquisa, desenvolvimento científico, intercâmbio tecnológico e sustentabilidade.

- Intercâmbio com organismos internacionais e reuniões com agências de fomento, dentre os quais: ONU, UNESCO, Câmara Americana de Comércio (AMCHAM), Banco Mundial, Câmara de Comércio e Indústria Brasil/China (CCIBC), Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX Brasil).

Conforme exposto anteriormente, a Segov funciona como uma espécie de intermediário entre o Executivo estadual e as secretarias “fim”. Nesse contexto, alguns

projetos foram e vêm sendo empreendidos com a participação desta e de outras secretarias. Devido à natureza do trabalho pontuar-se-ão aqueles nos quais o elemento internacional encontra-se presente através do estabelecimento de parcerias que representam um ganho em termos de desenvolvimento para Pernambuco.

Programa “Ganhe o Mundo”

Trata-se de um programa que integra as Secretarias de Educação e de Ciência juntamente com a Segov. Através dele estudantes de escolas públicas poderão frequentar cursos de inglês ou espanhol oferecidos pelo governo do estado e realizar um intercâmbio com duração de seis meses em países de língua inglesa ou espanhola. A possibilidade de intercâmbio deu-se graças à formação de convênios com os Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Nova Zelândia. Para os estudantes de espanhol a experiência de intercâmbio poderá realizar-se na Espanha, Uruguai ou Chile. Os intercambistas selecionados dentre os estudantes com maior destaque nas turmas receberão passagens aéreas, seguro-saúde, estadia gratuita, além de uma ajuda de custo no valor de US\$ 300,00 mensais. O programa teve início em maio de 2011 e continua em funcionamento.

Inauguração do Consulado Geral do Reino Unido no Recife

A presente iniciativa teve como resultados a assinatura do memorando de entendimento com o British Council/Reino Unido para o fomento de relações nas áreas educacional e de qualificação profissional, bem como nas áreas de intercâmbio e cooperação cultural.

Articulação do Programa Brasil de Treinamento de Língua Inglesa

O programa encontra-se em fase de implementação e sobre o mesmo não se forneceram muitos detalhes. É fato, contudo, que integrará a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco – SECTEC – e a embaixada da Nova Zelândia na implantação de um projeto piloto em Pernambuco.

Assinatura de Protocolo de intenções com a Universidade de Bolonha e parceria entre o Governo do Estado, a montadora Fiat e a Politécnica de Turim

A comitiva do Governo do estado de Pernambuco, com o apoio da Segov – responsável por conduzir e dar apoio às reuniões com empresários e universidades firmou acordos para a qualificação de mão de obra e traçou prospecções para novos investimentos, estabelecendo contatos relevantes com o governo italiano. Na oportunidade firmou-se o protocolo de intenções com a Universidade de Bolonha que prevê a cooperação técnica em três âmbitos: formação profissional, intercâmbio científico e experiências em políticas públicas. Ademais, consolidou-se uma parceria entre o Governo do Estado, a montadora automotiva Fiat e a Politécnica de Turim que possibilitará que os estudantes de engenharia de universidades públicas pernambucanas concluam seus cursos na Itália. Durante a V Conferência Itália-América Latina a relação prévia foi ampliada e estabeleceu-se contato com importantes grupos empresariais italianos a exemplo da Pirelli, o Grupo Fincatieri e a Enet Green Power.

Acordo com a UNESCO para viabilizar a vinda de professores indianos para a rede pública de ensino de Pernambuco

A iniciativa tem como escopo a concretização de convênios de cooperação na área de educação junto à UNESCO, integrando também a Secretaria de Educação de Pernambuco. O acordo propõe viabilizar a vinda de professores indianos para lecionarem inglês e matemática na rede pública de ensino.

Tendo em vista o exposto acerca da atuação internacional dos estados, exemplificada pelas atividades paradiplomáticas do estado de Pernambuco, compete-nos agora voltar à atenção para a esfera municipal. Na seção seguinte serão delineadas linhas gerais sobre a atuação internacional dos municípios, levando-se em consideração a realidade brasileira e tomando como parâmetro exemplificador a cidade do Recife.

3.3 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES

Não se pode começar a falar sobre a articulação internacional das municipalidades sem se levar em consideração os efeitos da globalização. A já consolidada ideia de que o global e o local se inter-relacionam em impactos mútuos ganha neste caso uma dimensão perceptível, posto que na maioria dos Estados-nação a cidade é a unidade político-burocrática mínima de administração, mantendo uma relação direta com os governos centrais. Nesse sentido, legítimas se tornam as suas reivindicações e interesses referentes às agendas internacionais dos Estados. Sassen (2004), corroborando a ideia, salienta que o impacto dos processos globais transformam radicalmente a estrutura social das próprias cidades, alterando a organização do trabalho, a distribuição dos ganhos e a estrutura de consumo, os quais, por sua vez, criam novos padrões de desigualdade social urbana.

A aceleração da urbanização e dos processos de internacionalização e globalização, ao mesmo tempo em que reduzem o poder do Estado-nação e geram grandes concentrações urbanas, ampliam a necessidade de cooperação descentralizada em nível local, abrindo novos horizontes para a articulação entre cidades de diferentes partes do mundo, privilegiando relações diretas entre as mesmas e organismos internacionais.

Levando-se em consideração a interferência do global no local assume-se que os fluxos internacionais²² são capazes de alterar significativamente a rotina social, econômica e política das cidades. O reflexo dos acontecimentos de cunho internacional, ou seja, daqueles que ultrapassam as fronteiras dos Estados nacionais, é sentido no ambiente doméstico, em nível local. Em última instância, são as empresas, as organizações e as pessoas que sofrem esses reflexos. Por outro lado, é a partir do ambiente local, da iniciativa de pessoas, de grupos, de organizações ou de empresas que acontecem as tomadas de decisão que repercutem no cenário internacional.

Presentemente os municípios vêm adquirindo crescente importância na definição e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local e para a proteção social de seus munícipes. Cada vez mais as autoridades locais se apresentam como atores relevantes

²² Segundo Castells (2006, p. 501): “nossa sociedade está construída em torno de fluxos: fluxos de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de interação organizacional, fluxos de imagens, sons e símbolos. Fluxos não representam apenas um elemento da organização social: são a expressão dos processos que dominam nossa vida econômica, política e simbólica.”

na política nacional e praticamente, todos os eventos e fatos políticos importantes da atualidade ocorrem em zonas urbanas.

A relevância dessas unidades administrativas foi formalizada na II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos (Habitat II) realizada em Istambul no ano de 1996. Na Conferência foram atribuídas aos municípios as iniciativas visando o intercâmbio internacional entre as cidades, cabendo aos governos municipais empreenderem ações para ocupar o espaço nas relações internacionais diante do mundo globalizado. Demonstrando claramente uma preocupação tocante às condições de vida dos indivíduos, o documento resultante da Conferência dispõe:

We have considered, with a sense of urgency, the continuing deterioration of conditions of shelter and human settlements. At the same time, we recognize cities and towns as centres of civilization, generating economic development and social, cultural, spiritual and scientific advancement. We must take advantage of the opportunities presented by our settlements and preserve their diversity to promote solidarity among all our peoples. (ONU, 1996)

Da Conferência resultou o entendimento de que as ações locais realizadas devem seguir os preceitos estabelecidos por outros programas, bem como acompanhar as diretrizes propostas pelos governos centrais:

Local action should be guided and stimulated through local programmes based on Agenda 21, the Habitat Agenda, or any other equivalent programme, as well as drawing upon the experience of worldwide cooperation initiated in Istanbul by the World Assembly of Cities and Local Authorities, without prejudice to national policies, objectives, priorities and programmes. (ONU, 1996)

Diante do exposto pode-se afirmar que a conjuntura externa tem impulsionado as cidades a se adequarem a uma nova realidade, adaptando suas estruturas a novas demandas e se aproveitando de oportunidades que surgem. Sobre esse segundo aspecto vale lembrar a importância de um certo impulso de protagonismo, inerente a algumas cidades e ausente em outras. Nem todas as cidades vem sabendo aproveitar-se das possíveis vantagens que podem advir com a globalização.

Via de regra, nem todas as cidades estão aptas para essa prática, conforme afirma Rodrigues (2004, p. 442):

a inserção internacional como via estratégica ampla não é, ao menos ainda – para todas as cidades. As cidades mundiais ou globais seriam as que, por sua própria condição, poderiam desenvolver uma política de inserção internacional sustentada. (2004, p. 442)

Rodrigues (2004, p. 447) assegura ainda que “apenas cidades médias e grandes, sobretudo as globais (...) têm tido condições de atuar de forma independente ou despertaram politicamente para as relações internacionais e passaram a exercer alguma forma de ação internacional estruturada e sistemática.”

Em sua maioria, essas cidades são capitais ou grandes centros urbanos de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, tais como: Nova York, Londres, Paris, Barcelona, Cidade do México, Cingapura, São Paulo, etc. Tais cidades são conceituadas como “centros de poder com autoridade econômica e cultural no sistema mundial contemporâneo” (KNOX; TAYLOR, 1995, p. 7, *apud* RODRIGUES, 2004, p. 443).

Na opinião de Sassen (1998, p. 35), “as cidades globais são os lugares-chave para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais”. Contudo, ela esclarece ainda que:

Algumas têm sido centros do comércio mundial e da atividade bancária durante séculos, mas, além dessas funções de longa duração, as cidades globais da atualidade são: (1) pontos de comando na organização da economia mundial; (2) lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque do atual período, isto é, as finanças e os serviços especializados destinados às empresas; (3) lugares de produção fundamentais para essas indústrias, incluindo a produção de inovações. Várias cidades também preenchem funções equivalentes em escalas geográficas menores, no que se refere a regiões transnacionais e subnacionais. (SASSEN, 1998, p. 17)

Objetivamente, nem todas as cidades possuem condições de atuar de forma autônoma nas relações internacionais por uma série de razões. Nem todas as cidades possuem atributos que despertam o interesse de outras cidades, países ou grupos internacionais. Uma vez que a ordem econômica que rege as relações internacionais está assentada no modelo de produção capitalista, é possível afirmar que não é apenas o tamanho da cidade que vai determinar se ela tem ou não condições de relacionar-se com o mundo, mas o que ela tem a oferecer.

Fatores geográficos como: localização, recursos naturais, matérias-primas, população e sua distribuição pelo espaço são alguns dos aspectos a serem considerados quando da participação das cidades nas relações internacionais. Também, o desenvolvimento econômico, a capacidade industrial instalada, o acesso e a capacidade de assimilação das recentes tecnologias da informação e da comunicação, o poder de compra e o nível de conhecimento da população bem como sua cultura são aspectos relevantes a serem considerados ante o tipo de participação que as cidades terão em seus relacionamentos internacionais.

Além desses, são fatores determinantes da participação das cidades nas relações internacionais os aspectos políticos (regime, forma e sistema de governo do país, mas também

a cultura política local), legais (constitucionais) e institucionais (disponibilidade de recursos técnicos, humanos e financeiros) da cidade.

Romão (2009, p. 49) reforça essa opinião quando afirma:

fatores geopolíticos, institucionais e econômicos estabelecem um quadro em que as cidades foram impulsionadas a potencializar a gestão pública a partir de estratégias que transpõem seu próprio território nacional e preceitos constitucionais.

Também Serra (2009, p. 74) assevera que:

A caracterização de uma região ou localidade como ator internacional é determinada por uma série de variáveis, como, por exemplo, o grau da descentralização de recursos, o padrão de relacionamento com o governo central e a disponibilidade de recursos. A questão geográfica também deve ser levada em conta, já que a proximidade territorial pode estimular o desenvolvimento de vínculos transnacionais entre localidades e regiões, embora não seja condição *sine qua non*, nem os vínculos dependam exclusivamente dela.

No caso brasileiro tem-se um cenário propício, ao menos do ponto de vista jurídico-formal, para uma maior articulação internacional dos municípios, haja vista ser o Brasil o único país que lhes confere constitucionalmente status de ente federativo²³. A partir da autonomia atribuída constitucionalmente, o município é capaz de se auto-organizar através da sua lei orgânica municipal, autogovernar-se mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos governos federal e estadual. Autonomia esta que também lhes impõe a capacidade de auto-administração, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativa, diretamente conferidas pela Constituição Federal (MORAES, 2001).

Diante da autonomia conferida constitucionalmente a situação dos municípios do ponto de vista da sua atuação internacional não muito difere da dos estados. Embora sem previsão legalmente constituída, é fato empiricamente comprovado que muitas cidades têm agido no plano externo em busca de seus interesses objetivando o fomento do desenvolvimento local, seja através de burocracias especialmente constituídas para tal (secretarias especiais, agências coordenadoras, etc.), seja por meio de ações esparsas por parte dos gestores municipais ou via secretarias “fim”.

²³ De acordo com o art. 18 da Constituição Federal de 1988: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição.”

As políticas internacionais de cidades como Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Recife, dentre outras, colocaram o municipalismo brasileiro como um ator de destaque, sempre lembrado nas diversas redes, associações de cidades, etc. A existência de políticas locais consistentes e a criação de estruturas nas administrações municipais voltadas à cooperação internacional, possibilitaram o desenvolvimento de importantes experiências no ramo da cooperação descentralizada.

Inserir as cidades no contexto internacional requer determinação política, estrutura organizacional, investimentos públicos e capacitação de pessoal. A captação de recursos e apoio técnico via projetos de cooperação com instituições e governos do exterior somente serão exequíveis a partir de uma política de Relações Internacionais que contemple visões políticas, econômicas e administrativas que reforcem os parceiros a somarem esforços conjuntamente.

O caso da cidade de Recife mostra-se bastante representativo a nível regional. Sendo considerada uma das cidades mais importantes da região Nordeste, devido à sua relevância econômica, Recife tem assumido um papel centralizador e de liderança em relação às demais capitais nordestinas, servindo-lhes de referência especialmente no tocante ao pioneirismo de muitas de suas ações e serviços. No que se refere ao aspecto internacional pode-se dizer que a cidade têm mantido fortes laços com o plano externo desde a época colonial, posto que foi durante o domínio dos holandeses que Recife adquiriu status de capital do Brasil holandês. Atualmente outros fatores contribuem para que a capital pernambucana mantenha em ritmo intenso os seus contatos com o plano internacional, fatores especialmente econômicos, consequências da globalização.

3.4 A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DO RECIFE: ESTUDO DE CASO A PARTIR DA COORDENADORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO MUNICÍPIO

É inegável a relevância assumida pela cidade de Recife em âmbito nacional e mais ainda no plano regional. Capital do estado com o segundo maior PIB do Nordeste, a cidade apresenta a maior renda de PIB *per capita* dentre as capitais nordestinas. Recife também se destaca pelo grande fluxo de atração de pessoas devido à diversidade de serviços oferecidos e em virtude também de seu potencial econômico. Embora possa ter sua importância ofuscada pela relevância de outras metrópoles em nível nacional, a cidade vem assomando em

proeminência, demonstrando um crescimento que acompanha o desenvolvimento do estado do qual é capital administrativa. O interesse do estudo pela cidade em questão deu-se principalmente pelo caráter “internacional/internacionalizante” perceptível pela presença estrangeira que sempre se tem feito notar em Recife, bem como pelas oportunidades que a cidade tem aproveitado devido aos efeitos da globalização. A existência de um órgão vinculado ao Poder Executivo Municipal voltado ao trato com questões referentes ao plano internacional também foi fator determinante para a escolha. Crê-se que a análise da ocorrência de um mesmo fenômeno em duas instâncias político-administrativas essencialmente distintas trará ao estudo maiores critérios do ponto de vista comparativo.

3.4.1 Caracterização da cidade

Capital do estado de Pernambuco, Recife apresenta uma área geográfica que compreende 218,50 km² e conta com uma população de aproximadamente 1.537.704 habitantes²⁴. Ocupando uma posição central no litoral nordestino, a cidade limita-se ao norte com os municípios de Olinda e Paulista; ao sul, Jaboatão dos Guararapes; a leste com o oceano Atlântico e a oeste com São Lourenço da Mata e Camaragibe.

Fundada pelos portugueses em 1537, a cidade ganha maior importância com a chegada dos holandeses em 1630, quando, por ocasião do incêndio da capital Olinda, passa a ser sede do governo holandês no Brasil. O governo do Conde Maurício de Nassau, a serviço da Companhia das Índias Ocidentais (1637-1644) considera-se um período áureo na história de Recife. Sob a gestão de Nassau a cidade teve sua arquitetura modificada e planejada em projetos que adequavam os avanços trazidos da Europa às necessidades locais. A imigração foi incentivada, principalmente entre os judeus europeus, o que ocasionou o grande contingente judaico presente no Recife até os dias de hoje. O governo de Nassau terminou em 1644, com o seu retorno à Holanda, o domínio holandês no Brasil cessou em 1654, mas a importância de Recife não sofreu grandes abalos, continuando como capital da província.

A História de Recife é prova de que a cidade sempre foi um dos palcos da interferência internacional no território brasileiro. Se durante a Colônia tal interferência pode ser encarada sob um ponto de vista discutível, posto que o desenvolvimento propugnado pelos holandeses apresentava intuítos meramente exploratórios economicamente falando,

²⁴ Fonte: IBGE, 2012.

atualmente pode-se afirmar que a presença dos estrangeiros em Recife apresenta matizes mais cooperativistas. A afirmação é endossada pelo fato de Recife destacar-se por ser a cidade brasileira que apresenta o maior número de consulados estrangeiros fora do eixo Rio-São Paulo (32 ao todo), fato que denota a presença e o fluxo de estrangeiros na cidade.

Economicamente a cidade apresenta um perfil voltado ao comércio e ao setor de serviços. O município se sobressai no cenário pernambucano com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 24,8 bilhões, representando aproximadamente um terço do PIB estadual 31,67 % e quase a metade do PIB metropolitano 48,62% (Agência Condepe/Fidem, 2009). Do total de riquezas produzidas, o setor de serviços tem a maior participação (83%), ressaltando-se as atividades de comércio, administração pública, serviço financeiro, aluguéis, construção civil, indústria de transformação e serviços prestados a empresas²⁵.

Além disso, a cidade tem a seu favor o fato de abrigar um dos maiores parques tecnológicos do Brasil: o Porto Digital, e de sediar o mais importante pólo médico do Norte/Nordeste. Soma-se a isso o reflexo dos novos empreendimentos no Estado, como o Estaleiro Atlântico Sul no Complexo Industrial Portuário de Suape e a instalação da fábrica da Fiat no eixo norte. Embora as empresas estejam instaladas em outro município, elas buscam no Recife o suporte necessário nas mais diversas áreas, estimulando a criação de novos negócios na capital.

Diante do cenário esboçado pelo potencial da cidade e do paradigma da globalização surgem as oportunidades de atuar no plano internacional e manter relações com outros atores, representando ganhos no que tange ao desenvolvimento local. Foi seguindo este quadro que a Prefeitura do Recife criou e vem dando sustentação à Coordenadoria de Relações Internacionais, braço operacional hoje vinculado à Secretaria Especial de Planejamento e Gestão. A caracterização do órgão, bem como seu funcionamento serão analisadas na seção seguinte.

²⁵ Dados da Secretaria de Finanças do Recife.

3.4.2 A Coordenadoria de Relações Internacionais e a Articulação Internacional da cidade de Recife

Tem-se como uma das primeiras iniciativas internacionais da cidade de Recife um acordo de Geminção celebrado entre as Câmaras Municipais desta cidade e da cidade do Porto, em Portugal no ano de 1981²⁶. Tratava-se de um acordo para fins de cooperação científica, tecnológica, econômica, política, social e cultural. Embora de simplicidade patente, a natureza do acordo estabelece algo além do irmanamento entre as cidades, servindo como semente de uma parceria que viria a ser consolidada nos dias de hoje.

A agenda internacional da cidade do Recife vem sendo cumprida desde 2005, até então, pela Coordenadoria de Relações Internacionais²⁷ instituída pela Reforma Administrativa implantada pela Prefeitura através da Lei n. 17.108 de 27 de julho de 2005²⁸, tendo por atribuições funcionais a projeção das potencialidades culturais, econômicas, turísticas e sociais do Recife no cenário internacional. Primeiramente prevista para ser uma secretaria autônoma, vinculada à Secretaria de Gestão Estratégica, a CRI hoje se encontra vinculada à Secretaria Especial de Planejamento e Gestão. Entendemos aqui que a mera mudança terminológica não alterou a função do órgão. Através da CRI o governo municipal vem estimulando a prática da paradiplomacia, com o objetivo não apenas projetar internacionalmente a cidade, através de seus valores políticos, econômicos e culturais, mas também buscar soluções e idéias por meio da troca de experiências com outras cidades e organizações, visando o aprimoramento de suas políticas públicas no enfrentamento dos desafios administrativos.

A CRI tem como objetivos promover o relacionamento da cidade do Recife com outras cidades do mundo, a fim de realizar trocas de experiências, acordos de Cooperação/Irmanamento e a inserção do Recife em Redes Internacionais. Dentre as suas atribuições no âmbito da administração municipal encontram-se:

²⁶ O referido acordo é o documento mais antigo constante dos registros mantidos pela CRI e encontra-se em anexo.

²⁷ Cumpre salientar, contudo, que desde o ano de 2001 a cidade já vem atuando internacionalmente. Antes de 2005 tal função era desempenhada por uma Assessoria Especial, diretamente ligada ao Gabinete do prefeito. Ainda durante o funcionamento desta Assessoria foram iniciadas importantes negociações, algumas foram concluídas, outras tiveram seguimento dado pela CRI.

²⁸ Os trechos desta Lei que dizem respeito à criação do órgão em questão encontram-se em anexo.

- 1) Organizar e coordenar o planejamento estratégico da Assessoria de Relações Internacionais, visando: a) definir o potencial de relações bilaterais e cidades prioritárias; b) inserir o município nas redes e organizações mundiais; c) estabelecer relações em diferentes esferas, tais como: representações comerciais e diplomáticas (consulados de outros países com representações na cidade em Recife, ONGs internacionais, instituições multilaterais e outras entidades internacionais relevantes para a cidade) estabelecendo diretrizes necessárias para a execução de cada plano;
- 2) Delinear a política e as vocações sob as quais o município do Recife se apresentará internacionalmente;
- 3) Participar na definição de procedimentos de protocolo e participação do Prefeito diante das viagens, recepções, visitas e atividades internacionais, juntamente com a Diretoria de Relações Públicas;
- 4) Elaborar as propostas de processo jurídico complementar (leis municipais, decretos, portarias, etc.) para ajustar o papel e as atribuições da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento no âmbito municipal, bem como sua relação com as demais Secretarias e empresas do município;
- 5) Preparar material de divulgação da política internacional de Recife em português, inglês, espanhol e francês, juntamente com a Coordenadoria de Comunicação Social;
- 6) Elaborar a organização do cadastro de autoridades, instituições e demais entidades internacionais, juntamente com a Coodernadoria de Comunicação Social e Relações Públicas;
- 7) Capacitar os servidores da Coordenadoria e demais instâncias municipais que necessitem lidar com assuntos referentes às relações internacionais da cidade do Recife para aplicar sua política com eficácia;
- 8) Orientar os procedimentos internacionais para apresentar e solicitar projetos de cooperação descentralizada;
- 9) Orientar e acompanhar as negociações e trâmites de projetos de cooperação descentralizada;
- 10) Acompanhar os procedimentos do processo de operacionalização de uma cooperação internacional de modo a: a) identificar e analisar o potencial das cidades que desejam realizar acordos de cooperação internacional ou irmanamento com a cidade de Recife; b) encaminhar as solicitações de cooperação com a cidade de Recife para a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento e aguardar a aprovação da mesma; c) formalizar e

operacionalizar o processo de irmanamento, acordos de cooperação e convênios entre a cidade do Recife e outras cidades.

De acordo com a Figura 4, a Secretaria de Especial de Gestão e Planejamento atua em três linhas de ação distintas: 1) captação de recursos; 2) monitoramento da execução de projetos; 3) Relações Internacionais. Como o setor de interesse a presente pesquisa apresenta-se como sendo o último elencado, acreditamos que será oportuno traçarmos linhas gerais sobre os dois primeiros, pela razão de se tratarem de setores que atuam conjuntamente e que de certa maneira também demonstram a capacidade de articulação internacional da cidade.

O setor de captação de recursos opera diretamente com instituições financeiras de natureza nacional e internacional²⁹ na atração de verbas que possam financiar projetos que interessam a cidade. Esses recursos são contratados pelo município sempre com o aval da União, tendo por plano de fundo um contrato de contra-garantia, oferecido pela própria cidade do Recife, em caso de descumprimento.

O setor de monitoramento funciona na qualidade de agente fiscalizador do andamento dos projetos, atentando para o prazo de cumprimento das metas estabelecidas. Em meio aos projetos que se encontram em andamento destaca-se o projeto Capibaribe Melhor³⁰. Realizado a partir de uma parceria entre a Prefeitura do Recife, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Governo Federal, o programa visa corrigir, dentre outros problemas, o grave quadro de poluição do Rio Capibaribe e do Açude de Apipucos, o acúmulo de lixo, vegetação e obstrução nos canais, bem como redefinir a questão da ocupação irregular e desordenada e incrementar o sistema de esgotamento sanitário, num perímetro correspondente a 10% da área total do Recife.

²⁹ Dentre as instituições nacionais objeto da captação de recursos foram mencionadas a SUDENE e o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil. Dentre as instituições internacionais destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial (BIRD), e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF).

³⁰ O Capibaribe Melhor consiste num projeto desenvolvido com o objetivo de melhorar as condições socioeconômicas e de urbanismo dos habitantes do Recife, localizados num perímetro de 20km², ao longo do Rio Capibaribe. Novos parques, ponte-viaduto e sistemas viários serão implementados na cidade, num conjunto de ações que deverão melhorar a realidade das localidades situadas às margens do rio. O projeto será desenvolvido no trecho da bacia do Capibaribe, contemplando um total de 26 bairros, dos quais 22 são áreas pobres do Recife. Compreendido entre a BR-101 até a avenida Agamenon Magalhães, o Capibaribe Melhor prevê intervenções de caráter urbanístico, ambiental e social, promovendo a requalificação da bacia e a redução da vulnerabilidade urbana e social.

Figura 5: Estrutura organizacional da Paradiplomacia do Recife



Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados fornecidos pela Coordenadoria de Relações Internacionais da Cidade do Recife.

No que compete à atuação da Coordenadoria no domínio das Relações Internacionais alguns critérios devem ser observados visando o estabelecimento de acordos de cooperação técnica e adoção de políticas comuns, quais sejam: a) cidades que tenham afinidade política com o Recife; b) semelhança geográfica; c) identidade cultural; d) cidades portuárias que tenham na sua agenda experiências nas áreas de desenvolvimento sustentável e economia solidária; e) cidades que sejam sede de região metropolitana com elevado nível de conurbação; f) cidades que fortaleçam o incremento da política do Governo Federal no âmbito internacional através de operações de cooperação descentralizada.

Com base nestes critérios algumas cidades, potencialmente adequadas a futuros acordos, foram selecionadas para manter contato com a cidade do Recife, através de acordos de irmanamento, ou de cooperação técnica. Selecionamos os seguintes acordos de cooperação técnica e irmanamento para serem objeto de análise: a) Recife-Nantes (França); b) Recife-Guangzhou (China); c) Recife-Barcelos (Portugal); d) Recife-Santiago (Cuba); e) Recife-Luanda (Angola); f) Recife-Maputo (Angola); g) Recife-Argel (Argélia).

Acordo de cooperação Recife-Nantes

Assinado em Outubro de 2003 entre as cidades de Nantes (França) e Recife (Brasil), este acordo tem por objetivo estimular e desenvolver operações de cooperação entre estas

duas cidades, nos eixos de cultura, de desenvolvimento econômico e dos direitos humanos, este último incluído na reativação do Acordo (Agosto de 2006).

Foram desenvolvidos diversos projetos na área de cultura, envolvendo o intercâmbio entre artistas e manifestações culturais das cidades, no intuito de promover a cidade do Recife em Nantes e vice-versa. Dentre os projetos já realizados, destacam-se:

- exposição “*Recife, a Cidade Multicultural do Brasil*” em Nantes (agosto/setembro de 2003);
- exposição “*Viagens a Nantes*” em Recife (julho/agosto de 2005);
- festival anual de Jazz “*Les Rendez-Vous de L’Edre*” em Nantes, (agosto/2003);
- “*Festival des 3 Continents*”, na área audiovisual (2005);
- lançamento do livro de poesia bilíngue: “*Recife/Nantes: Um olhar transatlântico*” no V Festival de Literatura do Recife, 2007.

Em maio de 2011, o Recife recebeu Missão da Prefeitura de Nantes, onde foram discutidos novos projetos que serão incluídos no Plano Plurianual Recife-Nantes (2011-2012), a ser assinado em Nantes, em junho do corrente ano, pelo Prefeito João da Costa.

Faz parte da parceria entre as duas cidades à criação do *Centro Público de Economia Solidária* na Comunidade Caranguejo/Tabaiaras, trabalho que vem sendo realizado para desenvolver a prática da economia solidária, sob a coordenação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura do Recife. Esta Iniciativa propiciou a formação de um grupo de trabalho entre Nantes e Recife para discutir a Economia Solidária. Também contou com o apoio financeiro daquela cidade para a construção do Centro de Economia Solidária na Comunidade Caranguejo/Tabaiaras.

Acordo de Cooperação Recife-Guangzhou

Capital da província de Guangdong, Guangzhou localiza-se na costa sul da China, sendo a terceira cidade mais importante daquele país, destacando-se por seus altos índices de industrialização e crescimento. É sede do porto de Nansha, um dos mais importantes para o comércio exterior chinês. Os primeiros contatos com a cidade do Recife vieram no ano de 2003, sendo formalizados através de um acordo de cooperação firmado em 5 de novembro de 2004. Ressalte-se que o sucesso para a aproximação das duas cidades foi reforçado pela visita do presidente Lula à China no ano de 2004, com o objetivo de aproximação econômica,

cultural e política entre os dois países. Tal fato demonstra que as políticas dos governos central e subnacional devem andar em consonância para que as relações paradiplomáticas restem bem sucedidas. Em abril de 2005 foi realizada uma missão à China para que a prefeitura de Recife apresentasse projetos nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento econômico para serem intercambiadas com a cidade de Guangzhou. Os resultados advindos do entendimento do acordo tiveram início formal em junho de 2005.

No ano de 2007, por ocasião da visita de uma comitiva formada por agentes públicos da Prefeitura do Recife foi assinado o acordo de irmanamento entre as duas cidades, acordo este que foi referendado também pela Província de Guangdong e pela República Popular da China. Entre as atividades a serem desenvolvidas como resultados do Acordo de Irmanamento destacam-se: o intercâmbio entre empresas do Recife e de Guangzhou nas áreas de consultoria, tecnologia de informação, microcrédito e desenvolvimento urbano; o intercâmbio de estudantes universitários; estágio de representantes de ambas as Prefeituras na área de Relações Internacionais; estudo do Mandarim e do Português.

Em setembro de 2010 o coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife, Roberto Trevas visitou a cidade-irmã de Guangzhou, onde foram rediscutidos os projetos a serem implementados nas áreas de Desenvolvimento Urbano, Cultura e Educação. Na ocasião, ficou acertado que seria elaborado um Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade de Estudos Estrangeiros de Guangdong.

Dos contatos estabelecidos entre a CRI e o governo de Guangzhou ficou acertado que ambas as cidades cooperariam em âmbito educacional, através do intercâmbio de estudantes envolvendo a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade de Estudos Estrangeiros da província de Guangdong.

No dia 18 de setembro de 2012 a cidade recebeu uma comitiva composta por agentes públicos da cidade de Guangzhou no intuito de se discutir, juntamente com a CRI, e outros setores ligados ao Gabinete do Prefeito, projetos relacionados ao tratamento de resíduos sólidos e habitação voltada à população de baixa renda.

Acordo de Cooperação Recife-Barcelos

O referido acordo de cooperação foi assinado em maio de 2010 entre as cidades de Barcelos (Portugal) e Recife (Brasil), tendo por objetivo estimular e desenvolver projetos na

área de tecnologia da informação, política cultural, saúde, democracia participativa, política de gênero, promoção de relações bilaterais em nível comercial e industrial.

Em agosto de 2010 foi realizada a primeira atividade na área de cultura prevista no Acordo de Cooperação, envolvendo o envio de peças artesanais de artistas recifenses para Barcelos, no intuito de promover e divulgar a cidade do Recife durante a *Feira de Artesanato* em Barcelos.

Acordo de Cooperação Recife-Santiago de Cuba

O protocolo de intenção de Cooperação, assinado entre os dias 27 e 28 de setembro de 2007 contempla o fortalecimento das relações entre as duas cidades elegendo áreas de intercâmbio de experiências em educação, saúde, esporte, cultura, e ciências. Como fruto desta aproximação, a cidade do Recife confirmou participação em julho de 2008 no XXVIII *Festival del Caribe*, tendo como parceiro a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (FUNDARPE), e levando a Cuba representantes da cultura popular pernambucana.

Acordo de Cooperação Recife-Maputo

Em reunião com o Gabinete de Relações Internacionais de Maputo, ficou demonstrado o interesse de ambas as partes em estabelecer um Acordo de Cooperação em várias áreas, destacando-se: política cultural; política de emprego e renda; saúde; esportes e lazer. Foi também mencionada a área de economia solidária, notadamente no setor de reciclagem de resíduos sólidos.

Em dezembro de 2010, a cidade do Recife recebeu visita de Missão de 03 Prefeitos de cidades moçambicanas e 10 técnicos de diversas áreas dessas Prefeituras, quando, na ocasião, foi apresentado pela Secretaria de Finanças dessa Prefeitura, um Relatório de Progresso sobre o Projeto BID/CEF- PNAFM³¹.

³¹ PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal, de competência da Caixa Econômica Federal. O Programa contempla ações que visem a modernização da gestão administrativa e fiscal. Também possibilita ao município a elaboração e implementação de Plano Diretor, Cadastro Multifinalitário e Planta Genérica de Valores.

Nessa apresentação, as diversas diretorias da Secretaria de Finanças complementaram para a mencionada Missão, informações sobre o desempenho econômico-financeiro do Município do Recife. Nessa ocasião, a Secretária Especial de Gestão e Planejamento, Evelyne Labanca, representando o Prefeito em exercício, Sr. Milton Coelho, assinou em nome da FNP – Frente Nacional dos Prefeitos, um Acordo de Cooperação com a Associação Nacional de Municípios Moçambicanos, visando o desenvolvimento de diversos projetos em áreas a serem posteriormente fixadas.

Acordo de Cooperação Recife-Luanda

No intuito de fortalecer os vínculos econômicos entre as duas cidades, o Governo Provincial de Luanda enviou em 2008 à Prefeitura do Recife a minuta de um Acordo de cooperação com o objetivo de promover o intercâmbio e o desenvolvimento de ações conjuntas, bem como a execução de projetos nas áreas de Planejamento Urbano, Cultura, Desporto, Tecnologia e Comunicação. Discutiu-se também a possibilidade de se estabelecer uma Comissão Mista no intuito de supervisionar a implementação do referido Acordo. A comissão seria formada por um representante de cada uma das partes signatárias que deverão encontrar-se anual e alternadamente em Luanda e Recife.

Acordo de Cooperação Recife-Argel (em andamento)

A efetivação desse acordo teve a participação da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores, que em 2010 intermediou os contatos entre a cidade de Argel e Recife. Como resultado desses contatos está previsto a assinatura de um acordo de cooperação no qual a cidade do Recife irá apresentar uma lista de programas e ações desenvolvidas pela Gestão Municipal que apresentem maior importância e interesse para a formalização da cooperação técnica propostas em setores como: saneamento ambiental, saúde e esportes.

Recife e a integração regional via Mercosul: a Rede Internacional de Mercocidades

Criada em 1995, a Rede Mercocidades é uma rede de cooperação que envolve mais de 90 cidades dos Países Membros e Associados do Mercosul: Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai e Venezuela. A Prefeitura do Recife participa de forma atuante de várias de suas Unidades Temáticas, nas quais são discutidas políticas referentes a tópicos relevantes concernentes à integração intermunicipal do Mercosul. A cidade é partícipe, dentre outras, da Unidade Temática da Juventude, através da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer; da Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; da Unidade Temática de Gênero e Município, através da Coordenadoria da Mulher e da Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano, onde a Secretaria de Planejamento foi coordenadora, no período de 2004 a 2006.

A inserção do Recife na Rede foi marcada pela participação em seminários envolvendo debates sobre os temas relacionados às Unidades Temáticas, além da troca de conhecimentos e experiências com outras cidades.

Em 2008, a Prefeitura do Recife participou, através da Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos, da *XIII Cumbre de Mercociudades*, realizada em Montevideu, no Uruguai.

A Prefeitura do Recife tomou parte ainda, em Belo Horizonte, de 01 a 03 de dezembro de 2010, da *XVI Cumbre de Mercociudades*. Nessa ocasião Belo Horizonte foi eleita como a cidade sede da Secretaria Geral das Mercocidades durante o período de 2010 a 2012.

Nesse período, foram nomeados os novos membros das 12 Unidades Temáticas, e o Município do Recife participará das Unidades Temáticas de Planejamento Urbano, Desenvolvimento Econômico, Gênero, Juventude, Direitos Humanos, Educação e Cultura.

Nessa mesma ocasião, foi realizada a 59ª Reunião da FNP – Frente Nacional dos Prefeitos, onde a Cidade do Recife foi representada pelo Secretário de Finanças, Sr. Marcelo Barros, que representou o Prefeito em exercício, Sr. Milton Coelho.

A Secretaria de Direitos Humanos participou, na cidade de Montevideu/Uruguai nos dias 30 de novembro, 01 e 02 de dezembro de 2011 do “Seminário sobre Migrações e Direitos Humanos”, realizado simultaneamente com a 16ª Cúpula da Mercocidades, cujo tema central foi “Cidadania no Mercosul: livre circulação de pessoas, um direito fundamental.”

Atuações internacionais esparsas

Além dos acordos supracitados e da participação na Rede Mercocidades, a CRI tem buscado manter um desempenho ativo no que concerne à interação com outros atores internacionais. Dentre elas consideram-se as mais relevantes:

a) Recife-Bologna

A parceria prevê a realização de projetos na área de inclusão social que contarão com a participação de ONGs de ambas as cidades. Tendo como público alvo crianças e adolescentes considerados em situação de vulnerabilidade, os projetos preveem a realização de seminários de conscientização objetivando a retirada desses jovens de situações de marginalidade e a sua inclusão no mercado de trabalho. Além da CRI, no âmbito desta parceria, as ações da cidade do Recife são articuladas também pela Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã.

b) Recife-Canadá

A parceria com o Canadá prevê a instalação de um consórcio público entre a cidade de Recife e a província de Columbia com atividades de sensibilização para reduzir os índices de violência na região de Beberibe. No ano de 2007 a CRI assessorou a Secretaria de Direitos Humanos na realização do Seminário referente ao projeto “Novos consórcios públicos para Governança Metropolitana”, realizado em Recife com a presença de autoridades canadenses e brasileiras.

c) Recife-Japão

Projeto executado entre os anos de 2009 e 2010 objetivou impedir o aumento da taxa de infecção por HIV/AIDS entre surdos e pessoas com outros tipos de deficiência (desde que fossem analfabetas). Contou com a participação de agências japonesas e pernambucanas (Assembléia Nacional de Pessoas com Deficiência do Japão, Agência de Cooperação Internacional do Japão, Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos – FENEIS/PE, e a Prefeitura Municipal do Recife, através da Secretaria de Direitos Humanos).

d) Recife-Porto

Prevê a construção da Casa de Pernambuco na cidade do Porto, sede do Instituto Pernambuco-Porto, em Portugal. O projeto tem como objetivo promover o intercâmbio

cultural, acadêmico, e científico entre Portugal e Pernambuco, numa parceria que une a Prefeitura do Recife, o Governo do Estado, a Câmara do Porto e as Universidades de Pernambuco e do Porto. As obras da sede física do Instituto encontram-se atualmente em fase de execução e a Prefeitura do Recife participou ativamente na aplicação de recursos financeiros.

Além dos acordos, parcerias e participações em redes, a cidade do Recife, via CRI, tem tomado parte em vários eventos³² (feiras, seminários e exposições) internacionais no intuito de divulgar o potencial turístico, cultural e econômico da cidade, do estado e do país. Tais iniciativas além de denotarem o protagonismo municipal, servem como fator explícito do anseio da cidade em ser reconhecida como ator relevante no cenário internacional.

####

Excursão: análise comparativa dos dois níveis de atuação internacional

Diante do panorama exposto pela descrição dos cenários estudados, bem como pela atuação dos governos subnacionais em questão, tentar-se-á estabelecer uma comparação entre ambos. Embora não se possa afirmar que as diferenças são muito explícitas, elas existem, sustentadas principalmente pela quantidade de recursos disponíveis e pelo modo de atuação, bem como pelos interesses a serem defendidos em cada nível.

O primeiro aspecto³³ a ser comparado diz respeito à disponibilidade de recursos, bem como à estrutura disponível para ambas as esferas de atuação. Afirmamos que a estrutura montada em nível estadual é de certo modo superior no que concerne à disponibilidade de recursos materiais. Acreditamos que não poderia ser de outra forma, tendo em vista que naturalmente, em respeito à distribuição das receitas tributárias decorrente do pacto federativo, cabem mais recursos aos estados, o que lhes confere uma maior capacidade de estruturar seus órgãos e agências de modo mais eficiente do que a administração municipal. Entretanto, a despeito da relativa insuficiência de recursos, materiais e humanos, em relação a Secretaria do Governo, a CRI da Prefeitura do Recife não deixa a desejar no tocante ao desempenho de suas funções, promovendo a articulação internacional da cidade de modo

³² Feira Cultural em El Salvador (2009), Feira Mundial de Turismo e Lazer em Hangzhou (2006), Expo Shanghai (2010) e Seminário de Investimento em Shanghai (2010).

³³ Alguns dos parâmetros utilizados na comparação foram também utilizados por Salomón & Nunes (2007).

eficaz, dentro das suas possibilidades e antevendo o aproveitamento das oportunidades que surgem.

No que diz respeito à eficácia das ações, encontramos outra distinção, que embora possa ser verificada, precisa ser relativizada. Ocorre que a Secretaria do Governo é órgão recentemente instituído no âmbito da administração estadual do estado de Pernambuco. Anteriormente à sua institucionalização, a atuação internacional do estado se davam de forma descentralizada e *ad hoc* por meio de secretarias e órgãos diversos da administração estadual que pudessem manifestar interesse em se articular internacionalmente com outras instâncias. Com a institucionalização e a centralização da “micro” política externa em um órgão único, veio a possibilidade do estabelecimento de uma agenda que prioriza as oportunidades atuais de desenvolvimento do estado, e também a possibilidade de se estabelecerem metas a longo prazo. Na visita realizada, quando frequentemente perguntamos sobre alguns projetos de interesse, frequentemente nos era respondido que “estavam em fase de negociação, ou andamento”. Não vemos, entretanto, que por ter data de criação relativamente nova tal órgão deva ser considerado menos atuante, fato atestado pelos próprios projetos “em andamento” que denotam o seu impulso pela atuação paradiplomática. No que diz respeito à atuação internacional da cidade do Recife via CRI percebe-se uma linha de articulação mais consolidada, tendo em vista a maturidade do órgão, bem como a série de projetos e parcerias estabelecidas ao longo do tempo desde a sua criação, o que denota uma atuação pautada em uma agenda mais bem definida.

O terceiro aspecto diz respeito à matéria inerente à cooperação e parcerias pactuadas entre os atores subnacionais analisados e os demais agentes internacionais. Pode-se dizer que tanto o estado quanto o município buscam firmar acordos paradiplomáticos imbuídos de anseios desenvolvimentistas. Entretanto, podemos aqui fazer uso do comparativo exposto na figura 1 apresentada nesta dissertação. Percebemos que o *animus* paradiplomático em nível estadual pauta-se em maior parte pelo crescimento econômico via estabelecimento de parcerias comerciais e a projeção econômica através do incentivo à exportação (sobre este aspecto destacamos a participação da AD Diper e seu empenho na articulação do empresariado local com o nível internacional). Tal aspecto não obscurece, contudo, o interesse no estabelecimento de parcerias e acordos que venham a privilegiar outros setores (a educação é um campo bastante privilegiado na esfera de parcerias no âmbito da Segov, como se pôde perceber pela exposição acima). Já na esfera municipal, os acordos e parcerias estabelecidos privilegiam em maior parte o intercâmbio informacional na criação e implementação de políticas públicas, bem como das “boas práticas” de gestão do espaço

urbano. Conforme explicitado, a cidade do Recife mantém uma política frutífera no que tange ao irmanamento com cidades com as quais pode antever uma possível identidade. Embora tal prática não seja considerada como paradiplomacia na acepção mais purista do termo, cremos que pode servir como porta de entrada para o estabelecimento de acordos de cooperação futuros.

O quarto elemento de comparação, aplicado ao presente estudo de caso diz respeito à participação em redes de cooperação. Nesse caso, constatamos a maior propensão por parte da cidade do Recife em atuar internacionalmente via rede (veja-se a sua já citada integração à rede Mercocidades). A participação ativa das cidades³⁴ via redes justifica-se pelo fato de tais atores buscarem uma atuação de maior proeminência na condução das políticas econômicas e sociais que ditem impactos em suas realidades locais. “As cidades procuram se articular mais ativamente no campo doméstico e posteriormente apresentar suas demandas no âmbito internacional, na medida em que as políticas dos Estados nacionais não correspondem de forma satisfatória às necessidades dos atores domésticos.” (PRADO, 2007, p. 3).

Outro aspecto a ser observado diz respeito à relação intergovernamental, à articulação dos órgãos estudados com outros setores dos respectivos governos. Neste caso encontramos mais semelhanças do que diferenças. Tanto a Segov como a CRI mantém uma política de atenção pautada em atender, na medida de suas possibilidades, de modo uniforme às demandas setoriais, mantendo uma boa relação dentro do âmbito dos governos aos quais estão vinculadas. Podemos comprovar isso pelos projetos atendidos por cada órgão que demonstram o acolhimento de pautas diversas, que vão desde a infra-estrutura à educação, passando pelo meio-ambiente e pela saúde. No que concerne à relação com a chefia do poder executivo, ambas também apresentam atuação semelhante. Tanto em nível estadual, como no municipal, cabe ao governador ou ao prefeito a decisão final sobre os projetos e acordos a serem firmados, cabendo aos órgãos neste caso a função consultiva, ou de apoio à sua implementação e articulação. Cumpre ressaltar aqui que quando questionados sobre a relação com o governo estadual via Segov, os responsáveis pela CRI informaram não manter qualquer tipo de contato. Cremos que tal resposta negativa tenha se dado em virtude da criação recente da Secretaria do Governo, tendo em vista que a prefeitura do Recife mantém relação com o

³⁴ Em estudo, Perpétuo (2006) aborda o tema da seguinte forma: “A diplomacia das cidades pode ser definida como as instituições e processos pelos quais cidades comprometem-se em relações com outros atores em nível político internacional, com o objetivo de representar os seus próprios interesses perante uns aos outros. Diplomacia das cidades é uma atividade profissional, pragmática e em crescimento, que está transformando e continuará a transformar os processos diplomáticos atuais” (p. 56)

governo do estado na implementação de um projeto em comum (Casa de Pernambuco no Porto).

A relação com o Executivo Nacional se dá também de forma semelhante nas duas esferas de atuação. Tanto a Segov como a CRI buscam manter relações de cooperação com o governo central e as agências responsáveis pelo acompanhamento da atuação internacional dos governos subnacionais do Itamaraty (AFEPA e ERENE foram os mencionados).

####

3.5 GOVERNANÇA MULTINÍVEL NO CONTEXTO DA INTERDEPENDÊNCIA: A PARADIPLOMACIA DE PERNAMBUCO E RECIFE COMO AGENTE FOMENTADOR DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

A queda da bipolaridade, fez ascender a ordem multipolar caracterizada pela emergência de processos e fenômenos nos quais se percebe a influência da globalização. As transformações ocorridas compreendem fatos múltiplos, como: a mobilidade dos capitais e conexão entre os mercados internacionais, os processos de integração regional, a velocidade nas comunicações, a admissão de novos atores na arena internacional, a priorização de novos temas constituintes de uma agenda global, etc. No âmbito do presente trabalho devemos considerar como relevante a influência do elemento internacional sobre o local, e vice versa, fenômeno que em um contexto global caracterizado pela interdependência entre os atores e níveis de atuação contribui para a relativização da distinção entre o interno e o externo.

Nesse contexto, faz-se relevante considerar a Interdependência Complexa, enquanto construto teórico que auxilia na compreensão da globalização como fenômeno que considera a inserção de novos atores e a mudança nas escalas de prioridades dos Estados. Keohane e Nye (2001, p. 7) sobre interdependência a definem como: “*mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries*”.

O conceito de interdependência complexa considera, portanto, a intensificação das interações entre os diversos atores internacionais através de *canais múltiplos de comunicação* entre os mesmos nos níveis interestatal, transgovernamental e transnacional. Sobre essa multiplicidade de canais dispõem os autores supracitados:

Interstate relations are the normal channels assumed by realists. Transgovernmental applies when we relax the realist assumption that states act coherently as units; transnational applies when we relax the assumption that states are the only units. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 21)

Embora admita o Estado enquanto ator central, e não mencione sobre a esfera subnacional, as interações mútuas preconizadas pela teoria de Keohane e Nye, levam-nos a compreender o cenário internacional e suas relações sob uma dimensão de dependência e interdependência. Nessa conjuntura, os atores não sobrevivem isolados e as hierarquias estatais tendem a se deslocar de maneira dinâmica, com a finalidade de não perder o prumo das oportunidades de sobrevivência, crescimento e desenvolvimento oferecidos pela globalização.

Tal concepção corrobora a compreensão de Giddens (1991) que considera a globalização como a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes, de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice versa. Diante deste cenário, no qual os impactos globais podem ser sentidos na esfera local, os governos subnacionais podem ser considerados como agentes capacitados para também atuar no jogo internacional, atuação esta que subjaz ao fomento do desenvolvimento e busca pela defesa dos interesses locais.

Desse modo, o Estado nacional parece ter perdido a sua tradicional centralidade, enquanto ator singular de iniciativa econômica, social e política. A intensificação das interações que atravessam as fronteiras modifica a capacidade que o Estado nacional tinha, de modo isolado, para o controle do fluxo de pessoas, bens, capital e idéias. O contexto atual das relações internacionais no qual imperam os pressupostos da globalização e da interdependência pressupõe uma alteração no comportamento dos Estados que passam a não ser mais os únicos atores capazes de interferir de maneira significativa no panorama global. Atores como as corporações multinacionais, os movimentos sociais transnacionais, as organizações internacionais, e governos subnacionais, passam a agir de maneira cada vez mais significativa, fazendo notar sua existência a partir de interferências dentro do próprio território dos Estados e também além de suas fronteiras.

O panorama desenhado pelas relações internacionais na contemporaneidade pressupõe a admissão de novos padrões de governança. O conceito de governança desenvolvido por Rosenau (2000, p. 16) definido como: “[...] um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos”, aliado à

noção de interdependência, que pressupõe a atuação de novos atores através de múltiplos canais de articulação, deve ser estendido à esfera multinível, num esforço que reconhece a redistribuição e reorganização dos focos de autoridade.

A interdependência estabelecida entre os diferentes atores do sistema internacional em diferentes níveis fortalece, portanto, uma governança global multinível. Diante da realidade interna dos Estados nacionais que não conseguem responder aos problemas das suas populações, os governos locais buscam espaço de ação no sistema internacional. A crescente interdependência entre governos operando em níveis territoriais diferentes e os pressupostos da governança em múltiplos níveis apontam para a crescente interdependência entre governos e atores não-governamentais em vários âmbitos territoriais.

Entenda-se, portanto, que a compreensão da governança multinível engloba a aceitação de esferas que se inter-relacionam (conforme explicitado na tabela 1). Tal compreensão incorpora noções que implicam em um reescalonamento de funções que vão, desde a flexibilização do papel do Estado (através de mecanismos como a descentralização político-administrativa, por exemplo), até a redistribuição de forças entre os novos atores nas várias instâncias de poder. Nesse sentido, entendemos que a articulação internacional via paradiplomacia pode ser considerada como um dos mecanismos propícios ao desenvolvimento de bases satisfatórias de uma governança territorial com vistas ao desenvolvimento, conforme discutido no capítulo 1.

Tendo em vista que o fenômeno da governança territorial assume importância no contexto da governança multinível na medida em que as demandas locais extrapolam a escala nacional, acreditamos que os exemplos abordados servem como indicativos de um padrão de desenvolvimento local que se articula de forma compassada com o âmbito internacional. Haja vista o quadro desenhado pela globalização, e os contornos de um cenário econômico cada vez mais interdependente, o estado de Pernambuco e a cidade do Recife vêm buscando atingir padrões de desenvolvimento articulados com as demandas e oportunidades advindas do plano internacional. Por meio da institucionalização de órgãos responsáveis pela assunção da pauta em questão percebe-se um *animus* que confere identidade internacional a estes governos subnacionais. Além disso, a institucionalização permite também a possibilidade de se estabelecer uma agenda em longo prazo, caracterizada pelos interesses e necessidades que impulsionam tais governos à articulação internacional.

Através da percepção das demandas locais em variadas áreas (comércio, educação, saúde, planejamento urbano, cultura, e meio ambiente, por exemplo), a Segov e a CRI da Prefeitura do Recife, têm desempenhado um papel relevante do ponto de vista do

desenvolvimento local. As ações desempenhadas apontam para um modelo de desenvolvimento autônomo que, utilizando-se de estruturas articulatórias com base em uma plataforma internacional, assinalam parâmetros que buscam fomentar um cenário propício às bases da governança territorial. Fato que pode ser constatado pelos acordos já pactuados (bem como pelos que se encontram em andamento) com governos subnacionais estrangeiros e instituições internacionais, explicitados na presente pesquisa.

Diante do exposto, pretendeu-se compreender a paradiplomacia não apenas como resultante ou efeito de um contexto internacional no qual se pressupõem os paradigmas da globalização e da interdependência, mesmo reconhecendo-se a relevância de tais fenômenos para a ocorrência daquela. Acreditamos que a atuação internacional das unidades subnacionais implica de forma acessória na busca por novos paradigmas de articulação que objetivam o alcance dos parâmetros da governança territorial e o desenvolvimento local através da dinamização das inter-relações entre governos não centrais e outros atores internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas na presente dissertação tiveram como escopo compreender o papel desempenhado pela atuação dos governos subnacionais no cenário internacional, analisando-se como exemplo o caso do estado de Pernambuco e da cidade do Recife. Pode-se, em linhas gerais, dizer que a atuação de atores deste tipo tem sido impulsionada por inúmeros fatores, que podem ser elencados desde o simples desejo por parte das lideranças políticas locais por uma maior projeção internacional, até a criação de uma estrutura organizacional que tenha como intuito a promoção do desenvolvimento da região, aliando crescimento econômico ao atendimento das demandas da população local.

Cumprido salientar que o cenário internacional atual, delineado pelo paradigma globalizante tem se mostrado extremamente propício à articulação dos governos subnacionais em vários níveis. Levando-se em consideração as transformações impostas pela globalização em diversos âmbitos – econômico, cultural, e político, principalmente -, a relativização do papel do Estado enquanto principal agente articulador das relações internacionais, o deslocamento dos focos de poder, impulsionado pelo surgimento e atuação de novos atores, e a diversificação da pauta de discussões internacionais, a paradiplomacia dos governos subnacionais assume *status* de maior relevância.

Tendo em vista a crescente influência do internacional sobre o local e vice versa, bem como a ampla gama de relações que podem ser estabelecidas a partir da conjuntura global vigente e também a insuficiência do governo central em atender todas as demandas das suas unidades locais, são inúmeros os exemplos de estados federados e municípios que têm articulado uma política de internacionalização. Essa articulação geralmente se pauta por fatores de identidade, nos quais os atores buscam se inter-relacionar levando-se em conta problemas ou demandas em comum, que podem ser solucionados via acordos bilaterais de cooperação que privilegiam intercâmbio informacional, ou mesmo através de redes que viabilizem a união de entes da mesma natureza institucional em torno de debates que interessem a todos.

Diante do que muitos teóricos identificam como “crise do Estado-nação”, os governos subnacionais adquirem importância na medida em que se configuram como *locus* de implementação das políticas públicas cujas diretrizes são traçadas pelo governo central. O sistema federalista de organização estatal do ponto de vista administrativo-burocrático também apresenta vantagens no que diz respeito a este tipo de articulação internacional, haja vista a autonomia concedida às unidades componentes do todo. Pode-se dizer ainda que a

natureza híbrida - que não os permite o enquadramento no rol dos atores estatais (posto lhes faltar o requisito da estatalidade, conferido apenas aos Estados), nem dentre o grupo composto pelos atores não estatais (aqui nos referimos às organizações/instituições supranacionais, corporações empresariais multinacionais, movimentos transnacionais, dentre outros) - não inibe os governos subnacionais de atuarem internacionalmente, utilizando-se de seus recursos, da sua organização político-burocrática e da autonomia relativa concedida pelo governo central.

No caso brasileiro, pode-se dizer que a falta de uma estrutura jurídico-constitucional que ampare a atuação dos governos subnacionais não impede que os governos subnacionais estabeleçam estratégias de inserção internacional. Apesar de termos aqui um dos modelos federativos que mais conceda autonomia às unidades constituintes (ao menos do ponto de vista formal), o histórico de dependência em relação ao governo central (principalmente financeira) e o insulamento da política externa em torno do MRE ainda se mostram como possíveis entraves à paradiplomacia dos estados e cidades. Por outro lado as transformações na ordem mundial e os imperativos e novas oportunidades que se assomam a partir da globalização estimulam novos comportamentos ensejando a criação e consequente aceitação de novas estruturas de articulação internacional por parte dos atores. Temos aqui mais um caso que denota um descompasso relativo entre as mudanças na realidade empírica e o atraso e dificuldade do aparato jurídico-formal vigente em reconhecer, legitimar e apoiar tais condutas em mutação.

O ordenamento jurídico constitucionalmente estabelecido no caso do Brasil estabelece como prerrogativa exclusiva da União a pauta concernente à política externa e a atribuição de manter relações com Estados estrangeiros e participar de Organizações Internacionais (CF/88, art. 21, I) denotando a tendência inerente ao paradigma realista que preconiza o estatocentrismo. Diante desse panorama, para alguns mais ligados a um possível formalismo, a articulação internacional dos governos subnacionais pode tomar ares negativos de “atividade periférica”, que se desenvolve nos interstícios e lacunas da atividade estatal formal, assumindo-se inclusive como “ameaça” à unidade em torno da qual devem se pautar os paradigmas da política externa. Não foi este o enfoque (e crê-se que também não será em trabalhos futuros, tendo em vista a maneira como vem sendo tratado o tema) que se pretendeu com a presente dissertação. No caso brasileiro, especificamente, acreditamos tratar-se mais de uma questão referente ao aproveitamento de oportunidades que surgem com os impactos da globalização, reduzindo-se assim, possíveis déficits deixados pelo governo central.

Em decorrência do exposto, cremos que a atuação paradiplomática no Brasil não encontra possíveis traços nocivos, ameaçadores da unidade política e que afrontam o pacto federativo em sua essência. Como se disse acima se trata mais de uma questão afeita a um “oportunismo” que não poderia existir sem certo grau de “protagonismo” por parte dos estados e cidades que se lançam a tais políticas. Até porque, observando-se os temas mais recorrentes na pauta dos acordos de cooperação celebrados pelas unidades subnacionais, perceber-se-á que seguem mais a linha da *low politics*, respeitando-se os limites da *high politics* como sendo área de atuação exclusiva do governo central.

Sendo assim, da mesma forma que outros temas novos nas Relações Internacionais, a importância da paradiplomacia tem extrapolado o nível político-pragmático, ganhando espaço também nas discussões acadêmicas como objeto de dissertações, teses e trabalhos de outra natureza nos últimos anos. A atuação transnacional dos governos locais pode não ser um fenômeno tão recente, mas tem se aprofundado de forma mais vigorosa nos últimos anos. As análises que delas se seguiram ainda buscam interpretar as tendências características desse complexo emaranhado de informações.

A academia brasileira segue essa tendência e tenta entender o que há por trás da crescente participação dos atores locais e regionais em temas internacionais. A paradiplomacia, antes de tudo, é um assunto transversal, que pode ser analisado por diferentes disciplinas, lentes, níveis de análise e métodos.

No caso presente, primeiro optou-se por analisar o fenômeno da governança global enquanto padrão intrínseco da conformação da ordem mundial atual, atentando-se para a forma de organização multinível e as tendências e atores que influem principalmente no nível local. Em seguida discutiu-se sobre a globalização e sua participação no desenho da ordem mundial contemporânea, salientando-se o papel dos novos atores e oportunidades que com ela surgem. Foi também traçado um breve esboço conceitual sobre o fenômeno paradiplomático, explicitando-se sua sistemática de funcionamento e área de alcance. Por fim, dedicou-se atenção ao estudo de caso que constitui o cerne da pesquisa, qual seja, uma análise da ocorrência da paradiplomacia em dois níveis, tendo como foco o estado de Pernambuco e a cidade do Recife e seus respectivos modelos de inserção internacional.

Tocante ao estudo de caso, especificamente, um fato torna-se evidente: a atuação internacional direta via estruturas burocrático-administrativas institucionalmente organizadas facilita e torna mais viáveis e eficazes as ações de cunho paradiplomático. A criação dessas agências, secretarias ou braços operacionais da “micro” política exterior dos governos subnacionais representa um avanço no que concerne às estratégias de inserção e articulação

internacional dos mesmos. Tal inserção/articulação poderia até se perfazer por outras vias, mas certamente não apresentaria o mesmo grau de efetividade, nem serviria para denotar o *animus* pela internacionalização do governo subnacional em questão.

O exemplo de Pernambuco e da cidade do Recife se apresentou como uma experiência exitosa para a conformação desta pesquisa. Em nível estadual, pode-se até afirmar que a institucionalização da Secretaria do Governo se deu de modo relativamente tardio, tendo em vista a projeção e o potencial internacional que o estado de Pernambuco vem atingindo. Apesar da institucionalização relativamente tardia em relação à CRI, o órgão vem cumprindo suas funções de modo regular, acompanhando o desenvolvimento do estado e aproveitando as oportunidades que surgem para projetá-lo internacionalmente e retirar “do que vem de fora” o *know how* necessário ao desenvolvimento interno via cooperação.

No âmbito municipal, a CRI da cidade do Recife já possui um longo histórico de atuação, efetivado por profissionais entusiastas da área. Mesmo diante das possíveis limitações que se possam antever à atuação municipal comparativamente à estadual, pode-se afirmar que o órgão dispõe de uma estrutura que conta com aparato funcional e recursos humanos consideráveis. O modelo de articulação internacional desempenhado pela CRI segue em consonância com os padrões de desenvolvimento estaduais e nacionais, buscando inserir a cidade do Recife na esfera internacional.

Crê-se que com o presente trabalho buscou-se não só trazer à discussão um tema polêmico, que suscita considerável debate acadêmico, mas também se fez tomar conhecimento sobre o modelo paradiplomático seguido pelos governos subnacionais acima citados. Pernambuco e Recife podem ser tomados como exemplos para outros estados e outras cidades do Nordeste de como o fomento do desenvolvimento local pode ser aliado a estratégias internacionais.

Ao assim afirmarmos, não poderíamos deixar de pensar em primeiro lugar no estado da Paraíba, que, em virtude da proximidade geográfica, pode-se dizer que está na zona da influência exercida por Pernambuco. Além disso, cremos que a institucionalização da paradiplomacia, ao menos em nível estadual (num primeiro momento) encontraria aqui campo propício, tendo em vista o franco potencial para o desenvolvimento encontrado no estado. Outro aspecto que merece menção diz respeito diretamente aos recursos humanos. Não se deve olvidar que o estado da Paraíba conta com dois cursos de graduação em Relações Internacionais, além de uma pós-graduação em nível de mestrado na área. Tal fato contribui para que se crie aqui um campo propício à formação e capacitação de profissionais habilitados a atuarem com vistas ao desenvolvimento local através da articulação internacional.

REFERÊNCIAS

ADAME, E. A. P. Historia e actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. In: **Trabajos de investigación en paradiplomacia**. Ano 1. No. 1. Buenos Aires: 2011.

ALBUQUERQUE, E. S.. **As relações federativas no sistema internacional globalizado**. Revista Sociedade e Território, v. 22, n. 1. pp. 32-45. Natal, 2010.

ARTURI, C. S. **Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: uma síntese do debate**. Revista Indicativo Econômico. FEE, Porto Alegre, v. 31, n. 1, pp. 75-94, 2003.

ARTS, B. **Non State Actors in Global Governance, Three Faces of Power**. Bonn. Max Planck Institute for Research on Collective Goods, 2003.

BACHE, I.; FLINDERS, M... Themes and Issues in Multi-level Governance. In: BACHE, I.; FLINDERS, M. (orgs.). **Multi-level Governance**. Oxford University Press, 2004.

BARROS-PLATIAU, A.F.; VARELLA, M.; SCHLEICHER, R.; **Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate**. Revista Brasileira de Política Internacional vol. 47 n. 2, pp. 100-130, 2004.

BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P.. **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2008.

BESSA MAIA, J. N.. **A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. Brasília, 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

_____. **Apontamentos sobre a paradiplomacia no Brasil**. Disponível em <http://files.demartone.webnode.com/200000047-d657bd7518/Paradiplomacia%20%20-%20Talking%20Points.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2010.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos. Cebrap**, nº 45, p. 152-166, 1996.

BRANDÃO, C. A.. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e do reescalamento territorial do Estado: trajetórias e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

CAMARGO, S. de. Governança Global: utopia, desafio ou armadilha? In: **Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Konrad-Adenauer- Stiftung. 1999.

CAMARGO, V. O.. **Desenvolvimento e Globalização: novos e velhos desafios aos sujeitos**. Revista Perspectivas Contemporâneas. Campo Mourão, v. 1, n. 2. pp. 183-195, 2006.

CASTELLS, M.. **A sociedade em rede**. 9. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CEDEC, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. **Cadernos CEDEC**. n. 80. São Paulo: Cedec, abril de 2006.

COLACRAI, M ; ZUBELZÚ, G. 2004. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. In: VIGEVANI, T., WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I., MARIANO, M. P. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ/Fundação Editora da Unesp/Edusc, pp. 313-344.

COX, Robert W. Reconsiderations in The New Realism. **Perspectives on Multilateralism and World Order**. United Nations: University Press, 1997.

CRIEKEMANS, D.. **How subnational entities try to develop their own ‘paradiplomacy’. The case of Flanders (1993 – 2005)**. Genebra: 2006.

CZEMPIEL, E. O. Governança e Democratização. In: In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. **Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica**. In: Revista Desenvolvimento em questão. Ano 1. No 2. Ijuí: 2003, pp. 73-97

DINIZ, E. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, 1995, pp. 385-415.

EVANS, G.; NEWNHAM, J. **Dictionary of International Relations**. Penguin Books, 1998.

FARIA, C. A. P.. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil**. In: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, n. 2. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília: 2008.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo, Saraiva: 2011.

GONÇALVES, A. **A legitimidade na governança global**. In: Anais do Conselho Nacional de Pesquisa em Direito (CONPEDI). Manaus: 2006.

GONÇALVES, W.. **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

HELD, D.; MCGREW, A. G.; GOLDBLAT, D.; PERRATON, J.. **Global transformations: politics, economics, and culture**. Stanford University Press, 1999.

HELD, D.; MCGREW, A.. Introduction. In: HELD, D; MCGREW, A. (orgs.). **Governing globalization: power authority and global governance**. Cambridge: Polity Press, 2002. pp. 1 - 21.

HIRST, P; THOMPSON, G.. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. São Paulo: Editora Vozes, 1996.

IVAN, A; CUGLESAN, N. **Multi-level governance and decentralization in the unitary states of the European Union. Case Study: France and Romania**. NEJ, vol. 14, n. 1. pp. 47-59, 2009.

KEATING, M.. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Orgs.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, pp. 49-76.

KEOHANE, R. O e NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. 3 ed. Boston: Little, Brown and Company, 2001.

KEOHANE, R. O. Global Governance and Democratic Accountability. In: HELD, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M. **Taming Globalization: frontiers of governance**. Polity: Cambridge, 2003. pp. 130-151.

KINCAID, J. La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (orgs.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madri: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas, 2000.

KUGELMAS, E.; BRANCO, M. S.. Os Governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, T. (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p.161-188.

KRAHMAN, E. National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many. In: **Global Governance**, n. 9, v. 3, 2003, pp. 323-346.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983.

LEAL FARIAS, D. B. **Federalismo e relações internacionais**. Brasília: 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

LECOURS, A.. **Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World**. In: **Discussion Papers in Diplomacy**. Netherlands Institute of International Relations. Clingendael: 2008.

_____. **Basque Nationalism and the Spanish State**. Las Vegas: University of Nevada Press, 2007.

LOHBAUER, C.. Governança Global: regras para ordenar um mundo anárquico. In: **Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação**. São Paulo: Konrad-Adenauer- Stiftung. 1999.

MATIAS, E. F. P.. **A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MARKS, G. Structural policy and multi-level governance in the EC. In: CAFRUNY, A. W.; ROSENTHAL, G. (orgs). **The state of the european community, vol. 2: the Maastricht debates and beyond boulder**. Colorado: Harlow Longman, 1993.

MCGREW, Anthony. Power shift: from national government to global governance? In: HELD, David. **A globalizing world? Culture, economics, politics**. Routledge, New York, 2000. p. 127-167.

MCGREW, A.. Globalization and global politics. In: BAYLIS, J.; SMITH, S.; OWENS, P.. **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2008.

MEIRELES, Thiago de Oliveira. **O governo Lula e os atores subnacionais: um estudo de posturas antagônicas do governo frente a atuação dos governos não centrais**. 2009. Disponível em: <http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/1/3/2/p381324_index.html> Acesso em 10 de janeiro de 2012.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAIS, M. C. A.. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção dos municípios paraibanos a partir do programa plano diretor**. João Pessoa: 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais). Universidade Estadual da Paraíba.

MOREIRA, F. A.; SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S.. **Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades**. 2009

NOGUEIRA, M. A.. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001

NYE, J. S.. **Cooperação e conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

ONU. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos urbanos – Habitat II**. Istambul, 1996.

ONU. **Economic and Social Council (ECOSOC). Resolução 31/1996**. 49th Plenary Meeting. July, 1996.

PAQUIN, S.. **Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation**. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PENALVA SANTOS, A. M.. **Descentralização, desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios**. Quivera. vol. 10, n. 1, pp. 47-64. México: 2008.

PERNAMBUCO, Diário Oficial do Estado. Recife, Ano LXXXVIII, n. 6: 2011.

PERPÉTUO, R. O. **Governos locais e desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia.** Revista Carta Internacional. Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. vol. 3, n. 3. São Paulo: 2008.

PETIT, M.. **The global governance of cultural diversity. The cultural paradiplomacy of Catalonia as a sub-central government.** Anais do Seminário: “Diplomacia cultural: uma perspectiva da Cataluña. 2009.

PRADO, D. F. B. do. **As cidades como atores nas relações Internacionais: a atuação via rede.** 2007

PRIETO, N. C.. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, T. et al. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, p.251-282.

RECIFE, Prefeitura da cidade do. Lei n. 17.108/2005. Disponível em <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.recife.pe.gov.br%2Fnoticias%2Farquivos%2F64.rtf&ei=NsanUI2pDYue8gTv4oCACw&usg=AFQjCNGpsY95kPLMckQTRqNgVav3s5lLow>> Acesso em 10 de setembro de 2012.

ROCHA, C. L. A.. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODRIGUES, G. M. A.. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** p.441-462. Orgs. VIGEVANI, T. et al. São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004.

RÖHRING, F. A.; ZASSO, S. M. B.; WACULICKZ, G. J.. **Descentralização rumo ao desenvolvimento regional sustentável.** RACE – Revista de Administração, Contabilidade e Economia. v. 6, n. 2. pp. 129-140, 2007

ROMÃO, W. de M.. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In. RODRIGUES, G. M. A.; XAVIER, M.; ROMÃO, W. M.. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Desatino, 2009.

ROSENAU, J.. **Turbulence in world politics.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. Governance in the twenty-first century. **Global Governance: a Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 1, n. 1, p. 13- 44, 1995.

_____. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. O. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SALOMÓN, M. **La Acción Exterior de los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores.** In: 1º Encontro nacional da Abri (Anais).

SALOMÓN, M.; NUNES, C.. **A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos.** Revista Contexto Internacional. vol. 29, n. 1. pp. 99-147. Rio de Janeiro, 2007

SÁNCHEZ, R. M.. La conformación federal del estado y su implicación en los procesos de integración. In: VIGEVANI, T. et al. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, 2004. p.345-372.

SAMPAIO, G. J. M. C. **O princípio da subsidiariedade como critério de delimitação de competências na regulação bancária.** São Paulo: 2011. Tese (Faculdade de Direito da USP). Universidade de São Paulo.

SANTOS, R. Governabilidade e governance: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: Anais.** ANPOCS. Caxambu, 1996.

SASSEN, S. El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, T. et al. (Orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.373-403.

_____. **Globalization and its discontents: Essays on the New Mobility of People and Money.** New York: The New Press, 1998.

SENARCLENS, P. de. **Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations.** International Social Science Journal, n. 155, 1998, p. 91-104.

SERRA, A. A. A.. Cooperação descentralizada: o caso europeu. In: RODRIGUES, G. M. A.; XAVIER, M.; ROMÃO, W. M. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras.** São Paulo: Desatino, 2009.

SILVA NUNES, C. J. da. **A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

TORRES, E. M. R.. **A captação de recursos externos pelos municípios brasileiros no sistema ONU de cooperação internacional. O poder local e sua relevância mundial.** 2009. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=14186>> Acesso em 10 de janeiro de 2012.

VIGEVANI, T. Obstáculos e possibilidades para a governança global. In: **Governança Global – A reorganização da política em todos os níveis de ação.** São Paulo: Konrad-Adenauer- Stiftung. 1999.

_____. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 21, n. 62, pp. 127-139, São Paulo: 2006.

YAHN FILHO, A. G. **Relações Internacionais e atores subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas.** Campinas, 2011. Tese

(Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

YOUNG, O.. **International governance: protecting the environment in a stateless society**. Ithaca: Cornell University Press. 1994.

_____. **International cooperation: building regimes for natural resources and the environment**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1989.

ZABALA, N. A. Que sentido tiene hablar de Paradiplomacia? In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (orgs.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas, 2000.

Sítios consultados

- <http://www.segov.pe.gov.br/>
- <http://www.ibge.gov.br/>
- <http://www.bcb.gov.br/>
- <http://www.mdic.gov.br/>
- <http://www.addiper.pe.gov.br/>
- <http://cicex.desenvolvimento.gov.br/>
- <http://www.suape.pe.gov.br/>
- <http://www2.recife.pe.gov.br/>

ANEXOS

ANEXO I – Lei estadual que institui a Secretaria do Governo de Pernambuco – SEGOV**LEI Nº 14.264, DE 06 DE JANEIRO DE 2011.***Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder**Executivo, e dá outras providências.***O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:****Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:**

Art. 1º Os órgãos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo passam a ter as seguintes denominações e competências:

(...)

XXXI - Secretaria do Governo: coordenar, fomentar, planejar, acompanhar e articular a execução de programas e projetos de cooperação nacional e internacional; coordenar as atividades do Executivo Estadual em nível regional, nacional e internacional, bem como, com organismos multilaterais e entidades não-governamentais, concernentes aos aspectos administrativos, políticos e de representação voltados para ampliar e fortalecer o desenvolvimento social e econômico de Pernambuco; planejar, incentivar e coordenar as Parcerias Público-Privadas com vistas à viabilização de ações e programas de implantação de projetos e empreendimentos estruturadores e fomentadores do desenvolvimento social e econômico do Estado.

(...)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário, em especial, a Lei nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, e alterações.

PALÁCIO DO CAMPO DAS PRINCESAS, em 06 de janeiro de 2011.**EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS**

Governador do Estado

FRANCISCO TADEU BARBOSA DE ALENCAR

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA

JOSÉ RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA

ALEXANDRE REBELO TÁVORA

THIAGO ARRAES DE ALENCAR NORÕES

ANEXO II – Lei municipal que institui a Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife – CRI

LEI Nº 17.108/2005

EMENTA: *Dispõe sobre a adequação da estrutura da Administração Direta e Indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições.*

O POVO DA CIDADE DO RECIFE, POR SEUS REPRESENTANTES, DECRETOU, E EU, EM SEU NOME, SANCIONO PARCIALMENTE A SEGUINTE LEI:

CAPÍTULO I DAS DIRETRIZES DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 1º As atividades da Administração Municipal Direta e Indireta e a estrutura de seus órgãos e unidades administrativas deverão ser redefinidas na forma desta Lei, obedecendo às seguintes diretrizes:

- I - otimização da estrutura e do funcionamento da administração com vistas ao atendimento mais eficaz das demandas apresentadas pela sociedade;
- II - racionalização da estrutura administrativa, adaptando os órgãos que compõem a administração do Município às prioridades de governo;
- III - ampliação das atividades dos órgãos da administração, com o aproveitamento eficiente das suas potencialidades;
- IV - valorização dos recursos humanos da municipalidade e sua participação no planejamento e monitoramento da gestão.
- V - Destacar as relações estratégicas extramunicípio, potencializando apoios ao desenvolvimento local.
- VI - Adequar a estrutura administrativa ao modelo de gestão participativa regionalizado, integrando as políticas públicas no processo de planejamento, desenvolvimento, monitoramento dos programas, projetos e ações.
- VII. Reestruturar a atuação da Secretaria de Governo em sua interação com as demais Secretarias com vistas a fortalecer as interlocuções com demandas do Poder Legislativo, setores econômicos, acadêmicos e sociais.

CAPÍTULO II DOS ORGANISMOS

Art. 2º São órgãos da Administração Direta:

- I - Gabinete do Prefeito;
- II - Gabinete do Vice-Prefeito;
- III - Secretaria de Coordenação Política de Governo;
- IV - Secretaria de Assuntos Jurídicos;
- V - Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas;
- VI - Secretaria de Finanças;
- VII - Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental;

- VIII - Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais;
 - IX - Secretaria de Serviços Públicos;
 - X - Secretaria da Assistência Social;
 - XI - Secretaria de Saúde;
 - XII - Secretaria de Educação, Esporte e Lazer;
 - XIII - Secretaria de Cultura;
 - XIV - Secretaria de Turismo;
 - XV - Secretaria de Habitação;
 - XVI - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico;
 - XVII - Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã.
- Art. 3º São entidades da Administração Indireta:
- I - Fundação de Cultura da Cidade do Recife - FCCR;
 - II - Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães - GERALDÃO;
 - III - Autarquia Municipal de Previdência e Assistência à Saúde dos Servidores;
 - IV - Instituto de Assistência Social e Cidadania - IASC;
 - V - Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana - EMLURB;
 - VI - Empresa de Urbanização do Recife - URB/RECIFE;
 - VII - Empresa Municipal de Informática - EMPREL;
 - VIII - Companhia de Serviços Urbanos do Recife - CSURB;
 - IX - Companhia de Trânsito e Transportes Urbanos - CTTU.

CAPÍTULO III

DAS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

(...)

SEÇÃO VIII

DA SECRETARIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Art. 19. A Secretaria de Comunicação Social passa a ser denominada Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais, considerada órgão superior, subordinado diretamente ao Prefeito, constituindo o núcleo central do sistema de gestão estratégica, de comunicação social e de relações internacionais e captação de recursos.

Art. 20. São atribuições da Secretaria de Gestão Estratégica e Relações Internacionais:

- I - Coordenar a estratégia e metodologia de gestão e acompanhar os projetos prioritários do Governo Municipal, desde a captação de recursos até sua formulação, execução e monitoramento;
- II - coordenar a elaboração do Plano Plurianual, juntamente com as Secretarias de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental e de Finanças, em articulação com os demais órgãos do governo;
- III - Assessorar o Prefeito subsidiando-o com informações, análises, sínteses e pareceres, sobre áreas de interesse do governo municipal, por iniciativa ou quando solicitado;
- IV - Formular e coordenar a política de comunicação do Governo Municipal;
- V - Coordenar as relações do Governo Municipal com os mais diferentes setores e veículos de comunicação;
- VI - Produzir materiais informativos para a imprensa e à sociedade em observância aos princípios da publicidade, da transparência e da prestação de contas;
- VII - Manter arquivo de documentos, matérias, reportagens e informes publicados na imprensa local e nacional, e em outros meios de comunicação social, e tudo o que for

noticiado sobre o Governo Municipal;

VIII - Manter página na internet com informações gerais sobre o Governo Municipal e seus projetos, ações e programas;

IX - Coordenar a publicidade institucional do Governo Municipal;

X - Editar o Diário Oficial do Município;

XI - Prestar assessoria na área de comunicação a todos os órgãos do Governo Municipal;

XII - Promover políticas públicas de comunicação que se insiram no processo de democratização da informação;

XIII - Organizar eventos e solenidades, se responsabilizando pelas ações de relações públicas, cerimonial e protocolo;

XIV - Coordenar os processos de relações internacionais, na busca de intercâmbios, irmanamentos, investimentos e participação nas redes internacionais de cidades que ampliem o desenvolvimento turístico, cultural, social e econômico da cidade;

XV - Proceder ao acompanhamento dos projetos e atividades desenvolvidas pelas secretarias, através da realização de pesquisas qualitativas e da formulação de indicadores sociais.

XVI - Promover a interação do município do Recife com os municípios da Região Metropolitana na implementação de políticas públicas integradas;

XVII - Exercer outras atividades correlatas com as suas atribuições.

(...)

Art. 65. Revoga-se a lei 16662, de 19 de junho de 2001, bem como todas as demais disposições que colidam com as desta lei, em especial o art. 31 da lei 16729, de 27 de dezembro de 2001.

Art. 66. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Recife, 27 de julho de 2005.

João Paulo Lima e Silva
Prefeito do Recife

ANEXO III – Acordo de Geminação entre as Câmaras Municipais da Cidade do Recife e da Cidade do Porto (Portugal).



Em 04 de 06 de 1981
 Presidente

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
 PERNAMBUCO

1981 - PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 25

APROVADO

Em 04 de 06 de 1981

Presidente

EMENTA: Estabelece um Acordo de Geminação entre as Câmaras Municipais das cidades do Recife e do Porto.

Considerando a identidade das formações históricas da República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, consolidados pelo TRATADO DA RECIPROCIDADE firmado entre as duas Nações irmãs;

Considerando o alto nível das tradições históricas que situam a Cidade do Porto, como 2ª cidade mais importante de Portugal;

Considerando as afinidades históricas, político, sociais, culturais e religiosas existentes entre as Cidades do Porto e a do Recife, ambas tradicionais redutos liberais nas lutas contra a opressão e a tirania;

Considerando que a Cidade Recife, nas suas origens de povoação - comércio e estruturação social, registra o traço predominante da colonização portuguesa;

Considerando que Duarte Coelho Pereira, natural da Cidade do Porto, foi o primeiro donatário de Pernambuco, e que ilustres e importantes troncos genealógicos emigraram para esta cidade, a exemplo das tradicionais famílias Bandeira de Melo, Monteiro Gonçalves, Mellos, Queiroz, Holanda, Cavalcanti, Moura Cavalcanti, unindo-se por laços de sangue e de parentesco aos nossos conterrâneos;

Considerando que o Acordo de Geminação oferece às Cidades do Recife e do Porto as melhores perspectivas científicas, tecnológicas, econômicas, políticas, sociais e culturais.

Câmara Municipal do Recife

Considerando a identidade das formações históricas da República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, consolidadas pelo TRATADO DA RECIPROCIDADE firmado entre as duas Nações irmãs;

Considerando o alto nível das tradições históricas que situam a Cidade do Porto, como 2ª cidade mais importante de Portugal;

Considerando as afinidades históricas, político, sociais, culturais e religiosas existentes entre as Cidades do Porto e a do Recife, ambas tradicionais redutos liberais nas lutas contra a opressão e a tirania;

Considerando que a Cidade Recife, nas suas origens de povoação, comércio e estruturação social, registra o traço predominante da colonização portuguesa;

Considerando que Duarte Coelho Pereira, natural da Cidade do Porto, foi o primeiro donatário de Pernambuco, e que ilustres e importantes troncos genealógicos emigraram para esta cidade, a exemplo das tradicionais famílias Bandeira de Melo, Monteiro Gonçalves, Mellos, Queiroz, Holanda, Cavalcanti, Moura Cavalcanti, unindo-se por laços de sangue e de parentesco aos nossos conterrâneos;

Considerando que o Acordo de Geminção oferece às Cidades do Recife e do Porto as melhores perspectivas científicas, tecnológicas, econômicas, políticas, sociais e culturais.

CAMARA MUNICIPAL DO RECIFE



RESOLUÇÃO N.º 1.270

EMENTA:-

Estabelece um Acordo de Geminção entre as Câmaras Municipais das cidades do Recife e do Porto.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Faz saber que o PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO aprovou e ela promulga, nos termos da Lei da Organização Municipal, a seguinte Resolução:

A CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE resolve:

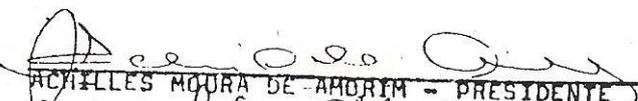
ART. 1º - fica estabelecido um Acordo de Geminção entre as Câmara Municipal da Cidade do Recife e da Cidade do Porto, para fins científicos, tecnológicos, econômicos, políticos, sociais e culturais.

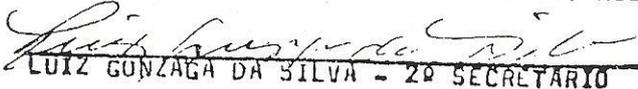
ART. 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões da Câmara Municipal do Recife, em 04 de Junho de 1981.

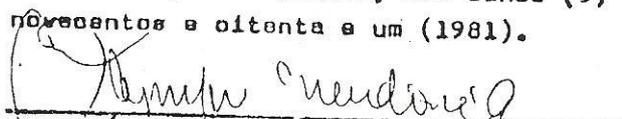

~~PAULO COUTO BARBOSA~~
 CONSUL DE PORTUGAL-PE.

D.P. Câmara Municipal do
 Porto.


~~ACHILLES MOURA DE AMORIM - PRESIDENTE~~

~~RIVALDO ALLAIN TEIXEIRA - 1º SECRETÁRIO~~

~~LUIZ GONZAGA DA SILVA - 2º SECRETÁRIO~~

Publicado na Secretaria de Câmara Municipal do Recife, aos cinco (5) dias do mês de Junho do ano de mil novecentos e oitenta e um (1981).


~~SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, EM
 CARÁTER INTERINO~~

ANEXO IV – Acordo de Cooperação Recife – Nantes (França)

ACORDO DE COOPERAÇÃO
NANTES (França) – RECIFE (Brasil)



ACCORD DE COOPÉRATION
NANTES (France) – RECIFE (Brésil)



ACORDO DE COOPERAÇÃO

NANTES/RECIFE (BRASIL)

TENDO EM VISTA os laços de amizade que unem os povos do Brasil e da França e as cidades do Recife e de Nantes;

CONSIDERANDO que a Cidade do Recife e a Cidade de Nantes atribuem uma grande importância ao desenvolvimento das relações entre suas coletividades nos termos das convenções e tratados assinados pelos países;

CONSIDERANDO que as cidades supracitadas têm objetivos comuns essenciais no que diz respeito à justiça social, ao desenvolvimento e à democracia, à participação dos cidadãos e à defesa das identidades culturais;

CONSIDERANDO que este acordo tem por objetivo estimular e desenvolver operações de cooperação entre parceiros;

CONSIDERANDO ainda que a cooperação descentralizada deve ser um processo de reciprocidade e de aprendizado, onde interesses comuns são partilhados.

A Prefeitura do Recife, neste ato representada pelo prefeito, Senhor João Paulo de Lima e Silva, e a Cidade de Nantes, neste ato representada pelo prefeito, Senhor Jean-Marc Ayrault, celebram o presente ACORDO DE COOPERAÇÃO, regido pelos termos e cláusulas que se seguem:

ARTIGO 1º

O objetivo deste acordo é realizar atividades conjuntas, visando reforçar e desenvolver as relações entre os parceiros e consolidando os laços existentes.

ARTIGO 2º

A cooperação entre os parceiros se concretizará por meio da execução de projetos específicos de interesse recíproco, que serão elaborados pelos membros do Grupo Técnico de Apoio, os quais serão designados em comum acordo pelas duas municipalidades.

ARTIGO 3º

A Prefeitura do Recife compromete-se a:

1) Apresentar o inventário dos Programas e Ações desenvolvidas pelo governo Municipal, a fim de identificar as iniciativas que representam maior importância e maior interesse para a formalização da cooperação técnica proposta para os seguintes setores de intervenção:

a) Eixo socioeconômico:

- Desenvolvimento de zonas economicamente desfavorecidas;
- Sistema operacional do Banco do Povo;
- Centros Públicos de Promoção do Trabalho e Renda;
- Sistemas de gestão financeira, administrativa e jurídica;
- Programa de Desenvolvimento do Artesanato – PRODART.

b) Eixo turístico-cultural:

- Programa multicultural (educação cultural)
- Centro de Formação e Pesquisa das Artes Cênicas Apolo/Hermilo;
- Adaptação de espaços de lazer, turismo e cultura subordinados à administração dos recursos hídricos e das zonas marginais;

- Divulgação de manifestações/produções culturais no campo da Música, do Cinema, da Literatura e das Artes Plásticas;
- Planejamento e realização de eventos culturais públicos de grande envergadura;
- Sistema de gestão financeira, administrativa e jurídica;
- Cooperação no âmbito da iniciativa "Les Anneaux de la Mémoire".

c) Eixo ambiental:

- Plano estratégico de Intervenção para o Desenvolvimento do Uso dos Recursos Hídricos e das Zonas Marginais;
 - Planos Diretivos para os Meios Aquáticos Urbanos.
- 2) Assumir as despesas de hospedagem dos técnicos da Prefeitura de Nantes no Recife, quando de suas missões decorrentes do presente acordo.
 - 3) Introduzir e facilitar a circulação dos técnicos de Nantes nas instalações das unidades responsáveis pelos projetos, nos escritórios de projetos ou nos canteiros de obras, segundo os interesses políticos e os domínios pertinentes.
 - 4) Viabilizar o acesso ao material de consulta relativo aos projetos visados no presente acordo de cooperação.

ARTIGO 4º

Por sua vez, a cidade de Nantes compromete-se a:

1) Apresentar o inventário dos Programas e Ações desenvolvidas localmente em relação com as partes concernidas, a fim de identificar as iniciativas que representam maior importância e maior interesse para a formalização da cooperação técnica proposta para os seguintes setores de intervenção:

a) Eixo socioeconômico:

- Requalificação de sítios urbanos;
- Promoção de salões profissionais.

b) Eixo turístico-cultural:

- Grandes eventos culturais (festivals);
- Política de desenvolvimento do turismo urbano;
- Programação de exposições;
- Cooperação no âmbito da iniciativa "Les Anneaux de la Mémoire".

c) Eixo ambiental:

- Tratamento de resíduos;
- Gestão do tráfego;
- Transportes urbanos;
- Gestão da água.

- 2) Assumir as despesas de hospedagem dos técnicos da Prefeitura do Recife em Nantes, quando de suas missões decorrentes do presente acordo.
- 3) Introduzir e facilitar a circulação dos técnicos do Recife nas instalações das unidades responsáveis pelos projetos, nos escritórios de projetos ou nos canteiros de obras, segundo os interesses políticos e os domínios pertinentes.
- 4) Viabilizar o acesso ao material de consulta relativo aos projetos visados no presente acordo de cooperação.
- 5) Emitir um certificado oficial de participação específico da Prefeitura aos técnicos intervenientes.

Os domínios de cooperação poderão ser estendidos a outros programas e projetos de colaboração, estipulados por meio de aditivos ao presente acordo.

Convenções temáticas também poderão ser elaboradas para a execução de ações concretas determinadas pelas duas cidades.

ARTIGO 5º

Os responsáveis pelas relações exteriores de cada um dos parceiros ficarão incumbidos de garantir e acompanhar regularmente a execução deste acordo.

ARTIGO 6º

Um encontro anual será organizado entre as municipalidades do Recife e de Nantes para a avaliação das obras e a programação para o ano subsequente.

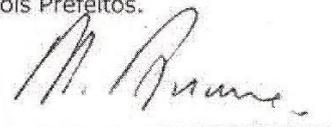
ARTIGO 7º

O presente acordo entrará em vigor na data de sua assinatura pelos dois Prefeitos.



João PAULO DE LIMA E SILVA
Prefeito do Recife

Nantes, le 29 AOUT 2003



Jean-Marc AYRAULT
Prefeito de Nantes



ANEXO V – Acordo de Cooperação Recife – Guangzhou (China)

**ACORDO ENTRE A CIDADE DE GUANGZHOU DA REPÚBLICA POPULAR
DA CHINA
E A CIDADE DO RECIFE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL NO
ESTABELECIMENTO
DA RELAÇÃO DE CIDADES DE AMIZADE**

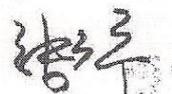
A Cidade de Guangzhou, República Popular da China e a Cidade do Recife, República Federativa do Brasil, de acordo com os princípios do Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento das Relações Diplomáticas entre o Brasil e a China, para forçar o entendimento e a amizade entre o povo chinês e brasileiro, consolida e desenvolve a cooperação amistosa entre as duas cidades através de consultas amigáveis, chegando a este acordo no estabelecimento de Cidades de Amizade.

- I. Os dois lados vão desenvolver, conforme os princípios de igualdade e benefício mútuo, intercâmbios e cooperações de várias formas nas áreas da economia, comércio, saúde, educação, turismo, proteção do meio ambiente, planejamento, etc., no intuito de promover a prosperidade e o desenvolvimento conjunto.
- II. Contatos regulares devem ser mantidos entre os líderes dos respectivos departamentos de ambas as partes para facilitar as consultas nos intercâmbios e cooperações assim como as questões de interesse comum.
- III. Este Acordo deve entrar em vigor a partir da data de assinatura. Ficará válido por cinco anos. Após o prazo de validade, pode continuar em vigor se nenhuma parte o termina.
- IV. Este Acordo, assinado a 22 de outubro de 2007, na cidade de Guangzhou, é feito em duplicata nas línguas chinesa e portuguesa sendo os textos igualmente autênticos.



Prefeito da Cidade do Recife

República Federativa do Brasil



Prefeito da Cidade de Guangzhou

República Popular da China

中华人民共和国广州市与巴西联邦共和国累西腓市 建立友好城市关系协议书

中华人民共和国广州市和巴西联邦共和国累西腓市，根据中巴两国建交公报原则，为增进中巴两国人民的了解和友谊，巩固并发展两市的友好合作，经过友好协商，双方同意建立友好城市关系。

一、双方根据平等互利的原则，在经济、贸易、卫生、教育、旅游、环保、规划等方面开展多种形式的交流与合作，促进共同繁荣发展。

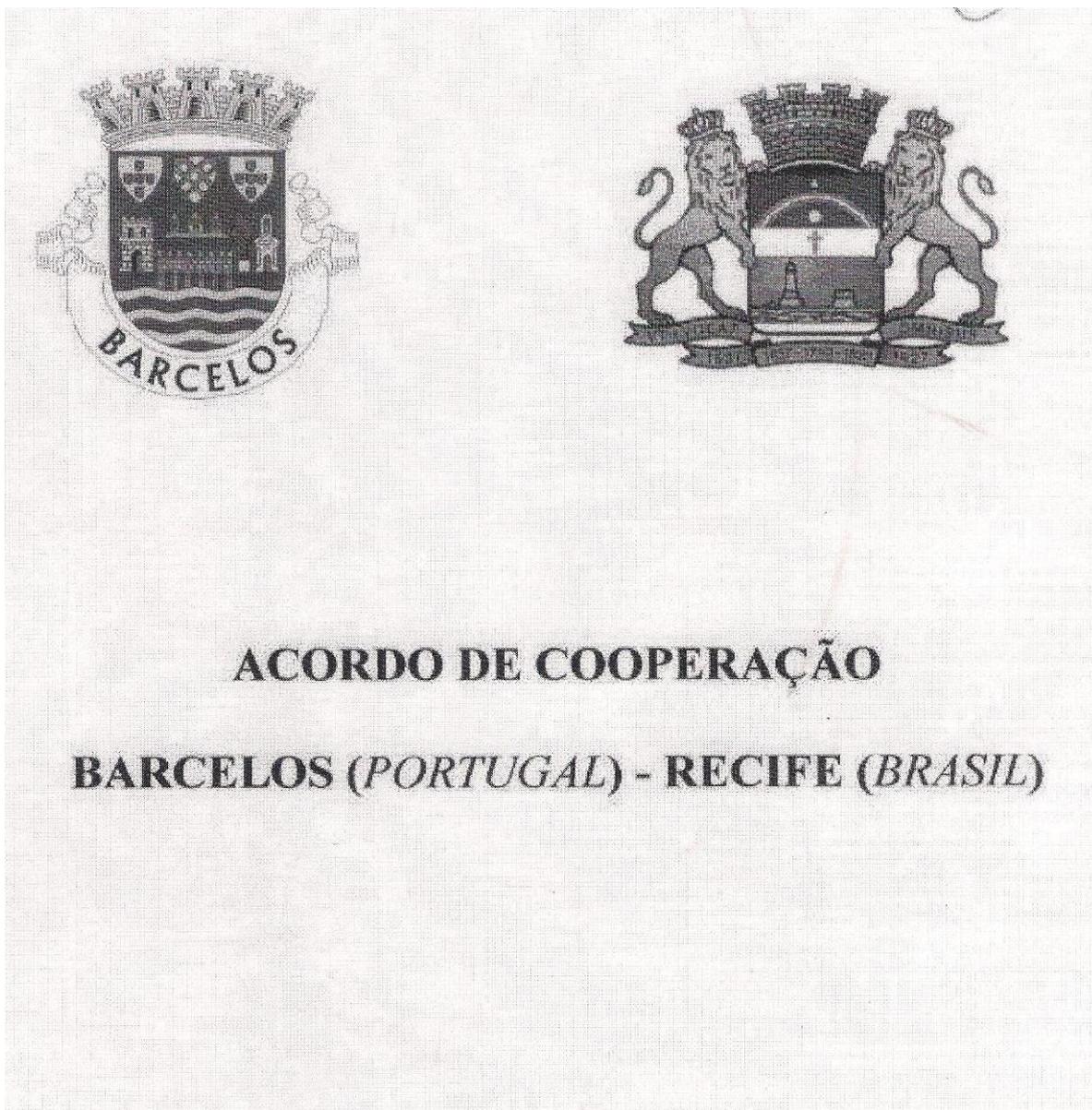
二、双方领导人和有关部门保持经常的联系，以便就双方交流与合作事宜及共同关心的问题协商。

三、本协议书自签字之日起生效。本协议书有效期为五年。有效期满后，如无一方提出终止手续可顺延。

四、本协议书于2007年10月22日在广州市签订，用中文和葡文两种文字写成，一式两份。两种文本同等作准。

中华人民共和国广州市市长 巴西联邦共和国累西腓市市长



ANEXO VI – Acordo de Cooperação Recife – Barcelos (Portugal)

ACORDO DE COOPERAÇÃO

BARCELOS (PORTUGAL) - RECIFE (BRASIL)

TENDO EM VISTA os laços de amizade que unem os povos do Brasil e de Portugal e as cidades do Recife e de Barcelos; e

CONSIDERANDO que:

- a) A Cidade do Recife e a Cidade de Barcelos atribuem uma grande importância ao desenvolvimento das relações entre suas coletividades nos termos das convenções e tratados assinados pelos países, como o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa;
- b) As cidades supracitadas tem objetivos comuns essenciais no que diz respeito à justiça social, ao desenvolvimento e à democracia, à participação dos cidadãos e à defesa das identidades culturais;
- c) Este acordo tem por objetivo estimular e desenvolver operações de cooperação entre parceiros.

CONSIDERANDO ainda que:

- a) A cooperação descentralizada deve ser um processo de reciprocidade e de aprendizado, onde interesses comuns são partilhados.

A PREFEITURA DO RECIFE, neste ato representada pelo Ex.mo Prefeito, Senhor João da Costa Bezerra Filho, e a Cidade de Barcelos, neste ato representada pelo Ex.mo Presidente da Câmara Municipal, Senhor Miguel Jorge da Costa Gomes, celebram, livremente e de boa-fé, o presente ACORDO DE COOPERAÇÃO, regido pelos termos e cláusulas que se seguem:



CLÁUSULA 1ª
(Objectivo)

O objectivo deste acordo é realizar actividades conjuntas, visando a reforçar e desenvolver as relações entre as cidades do Recife e Barcelos e consolidando os laços existentes.

CLÁUSULA 2ª
(Cooperação)

A cooperação entre as cidades do Recife e Barcelos se concretizará por meio da execução de projetos específicos de interesse recíproco, que serão elaborados pelos membros do Grupo Técnico de Apoio de cada cidade, os quais serão designados em comum acordo pelas duas municipalidades.

CLÁUSULA 3ª
(Deveres da Prefeitura do Recife)

A Prefeitura do Recife compromete-se a:

1. Apresentar o inventário dos Programas e Ações desenvolvidas pelo governo Municipal, a fim de identificar as iniciativas que representam maior importância e maior interesse para a formalização da cooperação técnica proposta para os seguintes setores de intervenção:

a) Eixo socioeconômico:

Tecnologia da Informação.

b) Eixo turístico – cultural:

Política Cultural.

c) Eixo da saúde:

Saúde nas áreas de erradicação de endemias.



d) Eixo Democrático:

Democracia Participativa.

e) Eixo de gênero:

Política de Gênero.

f) Eixo do intercâmbio:

Intercâmbios ao nível cultural, profissional, educacional.

g) Eixo do Comércio/Indústria:

Promoção de relações bilaterais ao nível comercial e industrial.

2. Assumir as despesas de hospedagem dos técnicos da Prefeitura de Barcelos no Recife, quando de suas missões decorrentes do presente Acordo.
3. Introduzir e facilitar a circulação dos técnicos de Barcelos nas instalações das unidades responsáveis pelos projetos, nos escritórios de projetos ou nos canteiros de obras, segundo os interesses políticos e os domínios pertinentes.
4. Viabilizar o acesso ao material de consulta relativo aos projetos visados no presente Acordo de Cooperação.

CLÁUSULA 4ª

(Deveres do Município de Barcelos)

Por sua vez, a cidade de Barcelos compromete-se a:

1. Apresentar o inventário dos Programas e Ações desenvolvidas localmente em relação com as partes concernidas, a fim de identificar as iniciativas que representam maior importância e maior interesse para a formalização da cooperação técnica proposta para os seguintes setores de intervenção:

a) Eixo socioeconômico:

Setor Têxtil.



b) Eixo turístico - cultural:

Política Turístico-cultural (artesanato).

c) Eixo ambiental:

Abastecimento de água, Saneamento Básico, Recolha, Tratamento e Valorização de Resíduos.

d) Eixo habitacional:

Construção Civil.

e) Eixo Desenvolvimento Urbano:

Requalificação de Centros Urbanos.

f) Eixo da Formação Profissional:

Formação Profissional de Jovens e Adultos.

g) Eixo do intercâmbio:

Intercâmbios ao nível cultural, profissional, educacional.

h) Eixo do Comércio/Indústria:

Promoção de relações bilaterais ao nível comercial e industrial.

2. Assumir as despesas de hospedagem dos técnicos da Prefeitura do Recife em Barcelos, quando de suas missões decorrentes do presente Acordo.
3. Introduzir e facilitar a circulação dos técnicos do Recife nas instalações das unidades responsáveis pelos projetos, nos escritórios de projetos ou nos canteiros de obras, segundo os interesses políticos e os domínios pertinentes.
4. Viabilizar o acesso ao material de consulta relativo aos projetos visados no presente Acordo de Cooperação.

5. Emitir um certificado oficial de participação específico da Prefeitura aos técnicos intervenientes.
6. Os domínios de cooperação poderão ser estendidos a outros programas e projetos de colaboração, estipulados por meios de aditivos ao presente Acordo.
7. Convenções temáticas também poderão ser elaboradas para a execução de ações concretas determinadas pelas duas cidades.

CLÁUSULA 5ª
(Execução do Acordo)

Os responsáveis pelas relações exteriores de cada um dos parceiros ficarão incumbidos de garantir e acompanhar regularmente a execução deste Acordo.

CLÁUSULA 6ª
(Encontro Anual)

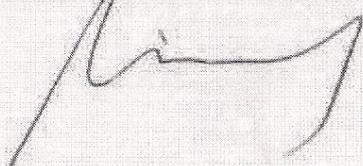
Um encontro anual, a acordar entre as Cidades do Recife e Barcelos, será organizado entre as municipalidades para a avaliação das obras e a programação para o ano subsequente.

CLÁUSULA 7ª
(Vigência)

O presente acordo entrará em vigor na data de sua assinatura pelo Prefeito do Recife e o Presidente da Câmara Municipal de Barcelos e vigorará por tempo indeterminado.

Barcelos, três de Maio de dois mil e dez.

Miguel Jorge da Costa Gomes
Presidente da Câmara Municipal de Barcelos



João da Costa Bezerra Filho
Prefeito do Recife

