



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V – MINISTRO ALCIDES DA CUNHA  
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**JORDÊNIA ADELAIDE DE ALMEIDA**

**ATORES SUBNACIONAIS E SUAS AGENDAS NAS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS:**

**A captação de recurso externo através do Projeto Capibaribe Melhor e a  
gestão internacional da cidade do Recife–PE.**

**JOÃO PESSOA - PB  
2013**

**JORDÊNIA ADELAIDE DE ALMEIDA**

**ATORES SUBNACIONAIS E SUAS AGENDAS NAS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS:**

**A captação de recursos através do Projeto Capibaribe Melhor e a gestão  
internacional da cidade do Recife–PE.**

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

Área de Concentração: Cooperação, Integração e Instituições Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Elias David M. Martinez

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A447a Almeida, Jordênia Adelaide de  
Atores subnacionais e suas agendas nas relações internacionais  
[manuscrito] : a captação de recursos externos através do Projeto  
Capibaribe Melhor e a gestão internacional da cidade do Recife - PE /  
Jordênia Adelaide de Almeida. - 2013.  
196 p. : il.

Digitado.  
Dissertação (Mestrado em Mestrado em Relações Internacionais)  
- Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e  
Sociais Aplicadas, 2013.  
"Orientação: Prof. Dr. Elias David Morales Martinez,  
Departamento de".

1. Atores subnacionais. 2. Paradiplomacia municipal. 3.  
Cooperação Descentralizada. 4. Captação de recursos externos.  
5. Projeto Capibaribe Melhor. I. Título. 21. ed. CDD 327

JORDÊNIA ADELAIDE DE ALMEIDA

**ATORES SUBNACIONAIS E SUAS AGENDAS NAS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS:**

**A captação de recursos através do Projeto Capibaribe Melhor e a gestão  
internacional da cidade do Recife-PE**

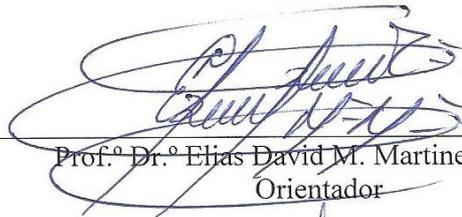
Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Relações Internacionais.

JOÃO PESSOA, 2013

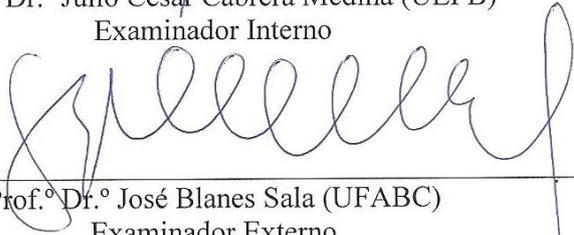
A Banca Examinadora Considerou a Dissertação:

APROVADA

Banca:

  
Prof.º Dr.º Elias David M. Martinez (UEPB)  
Orientador

  
Prof.º Dr.º Julio César Cabrera Medina (UEPB)  
Examinador Interno

  
Prof.º Dr.º José Blanes Sala (UFABC)  
Examinador Externo

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho ao criador de todas as coisas, Deus e, em segundo lugar, à minha família, pessoas que amo, ao meu querido pai, seu Rijovan Josué, ao meu querido irmão Ribervan, à minha querida mãe, in memoriam, Maria Bernadete, e à minha madrastra Dulce.*

## AGRADECIMENTOS

O ato de agradecer carrega consigo um significado grandioso para quem dar e para quem recebe. O reconhecimento, por mais simples que seja, no conselho, na orientação, no apoio e na força, na construção de algo novo e bom na sua vida é maravilhoso. Por isso, agradeço a Deus por me guiar e fortalecer, nas minhas preces e orações, principalmente nos desafios e dificuldades encontradas, como também nas oportunidades oferecidas.

Agradeço ao meu Pai, a meu irmão, minha madrasta e, a minha marca indelével, minha mãe, que sempre está ao meu lado, mesmo que não fisicamente, mas sua força sempre está presente comigo.

Agradeço,

Imensamente, ao meu orientador, o Prof. Dr. Elias David, que proporcionou momentos de companheirismo, orientação, de chamar atenção e gentilmente reconhecer minhas falhas e também apontar os meus maiores acertos.

Aos amigos da Pós-Graduação em Relações Internacionais. Dentre os quais, não poderia deixar de destacar: Emmilyne Nascimento, Jan Marcel, Mariana Nobrega. Também, aos amigos que me incentivaram ao longo do Mestrado acadêmico: Carla, Clara, Cezilene, Liliane Froio e aos meus familiares do interior da Paraíba e aos que moram em João Pessoa.

Agradeço ao senhor Bruno Sadeck, Assessor Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, ao Embaixador Sérgio França Danese, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores, pelas informações concedidas via e-mail. Como também, ao Sr. Fernando Henriques, Diretor de Gestão de Contratos, da Coordenadoria de Captação de Recursos e Gestão de Contratos-CCRG, da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento - SEGESP, da Prefeitura do Recife. Como também, ao Senhor Roberto Trevas, o Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura da Cidade do Recife, e sua Assessora Mariane. E, ao Senhor Guilherme Tavares, Coordenador da Unidade Gestora do Projeto Capibaribe melhor, e ao Sr. Jose Mazio, Coordenador Geral da Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos/Recife, por se responsabilizarem em passar informações necessárias sobre o Projeto Capibaribe Melhor.

Aos funcionários e professores da UEPB, que tornaram possível a conclusão do Mestrado em Relações Internacionais, em especial, aos professores: Henrique Altemani, Sílvia Nogueira, Carlos Ruiz, Filipe Melo e a secretaria do Mestrado Alyne Benevides.

Por fim, agradeço a Universidade Estadual da Paraíba, essa instituição à qual fiz parte ao longo de seis anos, na Graduação em Relações Internacionais e, como também, no Mestrado em Relações Internacionais.

*O caminho da Paradiplomacia vem representando níveis de desenvolvimento em variados segmentos, além de dar ao conhecimento local, um reconhecimento internacional. (JACKOBSEN, 2006).*

*A Cooperação Internacional dos governos locais pode ser analisada dentro de duas vertentes: a cooperação técnica e a cooperação financeira (CNM, 2011, p.118).*

*“Eis que vos envio como ovelhas ao meio de lobos; portanto, sedes prudentes como as serpentes e simples como as pombas.” (MATEUS 10:16).*

## RESUMO

As Relações Internacionais contemporâneas concentram meios e processos que partem do atual curso da globalização, como: a revolução técnico-científica, a domesticação das relações internacionais, a participação crescente, em âmbito internacional, de governos subnacionais (regiões, estados, cidades, municípios, províncias, governos locais no geral), com a perceptível descentralização fiscal e política de poder dos Estados-Nações. Um tema importante, mas fora do *mainstream* das Relações Internacionais, é a paradiplomacia, que tem raízes antigas e ganha novas proporções nos dias atuais, através de processos de cooperação internacional descentralizados, um fenômeno, no qual destaque é dado aos sistemas de governo com descentralização política de poder, que proporcionam maior ou menor grau de abertura à incursão internacional dos Governos Não Centrais (GNCs). Esta dissertação procura abordar às relações exteriores dos governos municipais brasileiros, com foco no conceito de gestão internacional local, como também destacar a cooperação financeira, através da captação de recursos externos. Neste processo, observar a construção de uma agenda de interesses municipais locais em âmbito internacional, colocando Recife em perspectiva, capital do estado de Pernambuco, que possui uma Coordenadoria de Relações Internacionais, e o Projeto Capibaribe Melhor, dando destaque para a captação de recursos externos, no caso, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Este estudo visa mostrar empiricamente o tratamento da inserção internacional dos entes federativos pelo Governo Federal Brasileiro e a paradiplomacia na Região Nordeste do Brasil, um processo heterógeno de projeção internacional das cidades, mas que fortalece a percepção de um desenvolvimento local endógeno. Para cumprir essa meta, a dimensão teórica tem contribuições de pesquisadores na área, como Soldatos (1990), Duchacek (1990), Lecours (2008), Ribeiro (2009), Bessa Maia (2012), com a contribuição do debate em torno da visão federalista e sociológica, sendo que a primeira proporciona uma contribuição mais concertada sobre a existência conceitual do termo paradiplomacia e sua influência na diplomacia clássica e a segunda aprofunda um debate mais reflexivista da atuação das cidades internacionalmente. Como resultado, a pesquisa mostra que tanto a gestão internacional local quanto à cooperação financeira delongam tempo e contribuem para um processo que é permeado pela vontade política do ator envolvido na dinâmica. Em Recife não foi diferente, com a sua respectiva Coordenadoria de Relações Internacionais, que por seu turno mostra-se como um canal para cooperação internacional, administrando, portanto, às relações internacionais do município. Outro resultado igualmente importante é a captação de recursos externos, na qual a interferência do Governo brasileiro, a vontade do ente subnacional em realizar o desenvolvimento local, com cooperação financeira e, o ator internacional de dispor recursos para o município, contribuiu para uma normatização da cooperação financeira internacional no país e a responsabilidade dos compromissos assumidos com a instituição financeira internacional, por parte do ente federativo. Finalmente, toda essa explicação, pode corroborar para dar ênfase a paradiplomacia municipal no país, pelo exemplo da cidade do Recife.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atores subnacionais. Paradiplomacia municipal. Cooperação Descentralizada. Captação de recursos externos. Projeto Capibaribe Melhor. Recife-PE.

## ABSTRACT

The contemporary International Relations concentrating means and processes leaving the current course of globalization, as: scientific-technical revolution, domestication of international relations, increasing participation in the international, subnational governments (regions, states, cities, counties, provinces, governments sites in general), with noticeable fiscal decentralization and political power of the Nation-States. An important issue, but outside the mainstream of International Relations, is paradiplomacy, which has ancient roots and is gaining new proportions nowadays, through international cooperation processes decentralized, a phenomenon emphasizing systems of government with political decentralization of power, that provide greater or lesser degree of openness to international foray of the Non-Central Governments (NCG). This dissertation seeks to address foreign affairs of municipal governments in Brazil, focusing on the concept of Local International Management, but also highlights the financial cooperation through external funding. In this process, we observe the construction of an agenda of local municipal interests on the international level, putting into perspective Recife, capital of the state of Pernambuco, which has an International Relations Coordination, and the *Capibaribe Melhor Project*, highlighting for external funding, in this case, with the International Bank for Reconstruction and Development - IBRD. This study aims to show empirically the treatment of international integration of federal Brazilian Federal Government and paradiplomacy in Northeastern Brazil, a heterogeneous process of projection international of the cities, but which strengthens the perception of an endogenous local development. To meet this goal, the theoretical dimension have contributions from researchers in the area and a discussion around the federalist and sociological vision, the first of which provides a more concerted contribution to the existence of the conceptual term paradiplomacy and its influence on classical diplomacy and second examines a reflexive debate over the role of cities internationally. As a result, research shows that both Local International Management and financial cooperation lead time and contribute to a process that is permeated by the political will of the actor involved in the dynamics. In Recife was no different, with their respective International Relations Coordination which in turn shows up as a channel for international cooperation, administering therefore international relations of the municipality. Another equally important result is the external funding, in which the interference of the Brazilian government, the will of the subnational entity in realizing local development and financial cooperation, the international actor of making resources available to the municipality, which contributed to a normalization of international financial cooperation in the country and the responsibility of commitments to the international financial institution, by the federalist entity. Finally, All this explanation, may corroborate to give more emphasize to the municipal paradiplomacy in the country, by the example of the city of Recife.

**KEYWORDS:** Subnational Actors. Municipal Paradiplomacy. Decentralized Cooperation. External Funding. Capibaribe Melhor Project. Recife-PE.

## LISTA DE QUADROS

<i>Quadro 1</i> – Tipologia da paradiplomacia na perspectiva de Lecours (2008) .....	52
<i>Quadro 2</i> – Atores Envolvidos na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	94
<i>Quadro 3</i> – Municípios com Estrutura para as Relações Internacionais .....	106
<i>Quadro 4</i> - Ações Desenvolvidas por Municípios Sem Estrutura para as Relações Internacionais .....	109
<i>Quadro 5</i> – Municípios no Nordeste Brasileiro com Estrutura para as Relações Internacionais Principais Parceiros Internacionais .....	119
<i>Quadro 6</i> – Objetivos para Médio Prazo da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife.....	129
<i>Quadro 7</i> – Acordos de Cooperação e/ou Irmanamentos da Cidade do Recife.....	137
<i>Quadro 8</i> – Parcerias diversas da Prefeitura do Recife.....	141

## LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1</i> – Oportunidade de Estrutura Paradiplomática .....	51
<i>Figura 2</i> – Cooperação Horizontal Intergovernamental .....	78
<i>Figura 3</i> – Cooperação Vertical Intergovernamental .....	79
<i>Figura 4</i> – Cooperação Horizontal Intergovernamental/Intragovernamental Paradiplomática (governos locais, regionais, nacionais e supranacional) .....	81
<i>Figura 5</i> – Cooperação Vertical Intergovernamental/Intragovernamental Paradiplomática (governos locais, regionais, nacionais e supranacional). .....	82
<i>Figura 6</i> – Estrutura administrativa da Secretaria de Gestão e Planejamento do Recife .....	135
<i>Figura 7</i> – Limite da Área Coberta pelo Projeto Capibaribe Melhor .....	151
<i>Figura 8</i> – Mapa das maiores cidades globais (1999) .....	160

## LISTA DE GRÁFICOS

<i>Gráfico 1</i> – Ano da Criação de Órgãos de RI nos Municípios Brasileiros (em %) .....	112
<i>Gráfico 2</i> – Motivação para criação de órgãos de RI (médias ponderadas).....	113
<i>Gráfico 3</i> – Órgãos de Representação Federal, apontados pelos Municípios .....	117
<i>Gráfico 4</i> – Ações Internacionais Desenvolvidas pelos Municípios com Estrutura para as RI .....	118

## LISTA DE TABELA

<i>Tabela 1</i> – Produto Interno Bruto do Recife/PE .....	125
<i>Tabela 2</i> – Indicadores municipais de Rede Urbana de Água e Saneamento - posição de algumas capitais.....	127
<i>Tabela 3</i> – Instituições Financiadoras de Projetos no Brasil .....	145
<i>Tabela 4</i> – Fase I (Projetos): Os empréstimos na primeira fase do APL .....	149

## **LISTA DE SIGLAS**

**ABC/MRE** - Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores

**AFEPA** – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

**APL** – Programa de Empréstimos aos Municípios Brasileiros

**ARF** – Assessoria de Relações Federativas

**BACEN** – Banco Central do Brasil

**BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**CAF** – Comitê de Articulação Federativa

**CAF** - Corporação Andina de Fomento

**COFIEIX** - Comissão de Financiamentos Externos

**COBRAPE/Recife** – Companhia brasileira de Projetos e Empreendimentos/Recife

**CNM** – Confederação Nacional dos Municípios

**CRI** – Coordenadoria de Relações Internacionais

**ERENE** – Escritório de Representação do Ministério das Relações Internacionais na Região Nordeste

**FCCR** – Fórum Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL.

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FNP** – Frente nacional dos Municípios

**FONARI** – Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais

**GNCs** - Governos não-centrais

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MERCOCIDADES** – Rede de Cidades dos países do MERCOSUL

**MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**MRE** – Ministério das Relações Exteriores

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PGFN/MF** – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**RI** – Relações Internacionais

**RIDEs** – Regiões Integradas de Desenvolvimento

**SAF/SRI/PR** – Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria das Relações Institucionais da Presidência da República

**SEAIN/MP** – Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão

**SNIS/Ministério das Cidades** – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

**SRI** – Secretaria de Relações Institucionais

**STN/MF** – Secretaria do Tesouro nacional do Ministério da Fazenda

**UCLG** - United Cities and Local Governments

**UE** – União Europeia

**UN-Habitat** – United Nations Human Settlements Programme

**URB** – Empresa de Urbanização de Recife

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>CAPÍTULO I - A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: TEORIAS E VISÕES SOBRE O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA</b> .....	27
1.1. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: UMA INTRODUÇÃO AO CONCEITO DE PARADIPLOMACIA .....	28
1.2. DA DIPLOMACIA CLÁSSICA À DIPLOMACIA PARALELA: ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE GOVERNOS NÃO CENTRAIS .....	35
1.3. A PARADIPLOMACIA EM FOCO: ENTENDENDO O FENÔMENO DENTRO DA VISÃO FEDERALISTA E SOCIOLÓGICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	45
1.4. INICIATIVAS PARADIPLOMÁTICAS: A PARADIPLOMACIA NO CONE SUL, ARGENTINA E BRASIL .....	56
<b>CAPÍTULO II - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL</b> .....	61
2.1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: CAPTAÇÃO DE CRÉDITO INTERNACIONAL .....	62
2.1.1 O Cenário Político Contemporâneo das Relações Internacionais e a Cooperação Internacional: Uma Breve Análise Explicativa.....	69
2.1.2 Modalidades de Cooperação Internacional.....	76
2.1.3 Captação e Contratação de Operações de Crédito Externo pelos Municípios Brasileiros.....	83
2.2. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO LOCAL .....	91
<b>CAPÍTULO III - UMA ANÁLISE SOBRE A INCURSÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES BRASILEIRAS: A GESTÃO INTERNACIONAL LOCAL NOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO</b> .....	95
3.1. RELAÇÕES INTERNACIONAIS FEDERATIVAS NO BRASIL.....	95
3.2. INSTITUCIONALIZAÇÃO E NÃO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE PARADIPLOMATICA NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL .....	106
3.3. EIXOS DE ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DOS MUNICÍPIOS COM ESTRUTURA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: REGIÃO NORDESTE DO BRASIL .....	115
<b>CAPÍTULO IV - A CAPTAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS E GESTÃO INTERNACIONAL DO RECIFE EM PERSPECTIVA</b> .....	121
4.1. ESTUDO DE CASO: RECIFE .....	122
4.1.1 Aspectos Gerais da Cidade do Recife e o tratamento das questões internacionais .....	125
4.1.2 Agenda Internacional dos Prefeitos: Uma Análise a partir de 2005 até 2012 .....	131
4.2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS QUESTÕES INTERNACIONAIS NO RECIFE: TEMAS E AGENDAS VOLTADOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	134
4.2.1 A Paradiplomacia da Cidade do Recife: Processos e Agenda .....	135
4.2.2 Captação de Recursos Externos: o Projeto Capibaribe Melhor .....	144
4.2.3 Avaliação da Política de Atuação Internacional de Recife-PE .....	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	165
REFERÊNCIAS .....	175
ANEXOS .....	189
APÊNDICES .....	193

## INTRODUÇÃO

A ideia de que nossa imaginação política foi discursivamente construída e centrada na figura do Estado-Nação como ator central das Relações Internacionais, com o seu modelo e poder, precisa ser questionada teoricamente (WALKER, 1993). Nas entrelinhas da argumentação de Walker (1993), nos foi proposto ter como referência a figura do Estado, com autonomia suficiente, de manter e gerir as suas relações externas, na qual as pequenas unidades administrativas dificilmente acrescentariam algo mais numa relação exterior, mais do que nas relações intergovernamentais, o que precisa ser questionado teoricamente. Isso destaca, ou direciona uma referência muito conservadora, ontológica e epistemologicamente da manutenção do *status quo* no cenário internacional. Soldatos (1990, p.34) acrescenta que as crises nos processos sistêmicos dos Estados-Nações e no desempenho da política externa “serviram como precedente de referência para reação de entidades subnacionais a estas crises, através de um fenômeno que coexiste pelos resultados da intensificação dos processos de globalização, um fenômeno de ‘muitas vozes’,” ou paradiplomacia.

De fato, Robert Walker (1993) fala que as Relações Internacionais são um mundo. Mas “existem vários mundos com zonas de contatos que evidenciam a co-presença temporal e espacial de sujeitos, atores e processos políticos anteriormente separados por disjuntivas geográficas e históricas” (INAYATULLAH; BLANEY, 2004, p.187). Com isso, fica claro que a corrente teórica realista não peca em dizer que o Estado é o ator central das Relações Internacionais, mas por não aprofundar uma análise consistente de como se constituiu o Estado, com suas contradições e organizações.

No entanto, contemporaneamente, uma corrente de autores na área, autores neoliberais, como Keohane e Nye (2001), Hoffman (1979), com uma visão mais multilateral e heterodoxa, observam uma abertura à geografia dos fluxos dos mais diversos possíveis, cultural, comercial, tecnológico, como também, a dinâmica das redes transnacionais, na qual novos tipos de gestões locais tendem a ser observados e um olhar mais crítico e fundamentado nas Relações Internacionais precisa ser feito. Isso devido a existir um ambiente propício à dinamização dos atores e a interdependência econômica que interfere nas relações estatais, nos seus níveis de governo. De acordo com Sassen (2004), a nova geografia de poder tem grande contribuição da globalização econômica e interfere numa transformação importante na organização territorial, que reforça o argumento dos fluxos dos mais diversos possíveis.

Diante disso, será que a globalização, como um fenômeno de grande impacto nas Relações Internacionais Contemporâneas, mudará ou aperfeiçoará o escopo da atuação de atores centrais e não centrais no cenário Internacional? Direcionando a resposta para o foco da presente dissertação, o fenômeno da paradiplomacia<sup>1</sup> representa a atividade internacional de governos não-centrais (GNCs) nas Relações Internacionais, o que chama atenção para o impacto do fenômeno da globalização, pela construção de direcionamentos, e uma atividade substancial ao desenvolvimento do paradigma sobre a atividade internacional dos governos não centrais (ou, como também, atores subnacionais)<sup>2</sup> e a globalização permite esse desenvolvimento. Vários são os exemplos da mudança de ordem prática da gestão das Relações Internacionais, essa transformação é bem clara desde a criação do Sistema da Organização das Nações Unidas, logo após a Segunda Guerra Mundial. E, na Europa, com o processo em construção durante a segunda metade do século XX da União Europeia, como também, nas redes de cidades pelo mundo, que demonstram abertura ao diálogo com o local, a Rede Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU assemelha-se a ONU no intuito de representar os interesses das cidades e governos subnacionais de 136 países em todas as regiões do mundo.<sup>3</sup>

Em perspectiva de análise, é interessante observar o fenômeno da paradiplomacia sendo um processo ou meio para se alcançar no cenário internacional novas fontes de recursos integradores para se enfrentar dificuldades nos países, colocando os governos locais como “sujeitos da cooperação”. Mediante essa amplitude, faz-se interessante traçar os elementos norteadores da presente investigação científica: (a) Relações Internacionais e Atores Municipais Subnacionais; (b) Paradiplomacia Municipal no Nordeste Brasileiro; (c) Captação de Recursos Externos; (d) Gestão Internacional Local de Recife - PE.

Verificando esse esquema, ainda é necessário acrescentar a visão do governo brasileiro sobre o fenômeno, traçar a nível histórico, o atendimento das demandas por atuação internacional, os reflexos na política externa brasileira, com a “domesticação” das relações internacionais, e como pontua José Flávio Sombra Saraiva (2004, p.132), analisar o

---

<sup>1</sup> Soldatos (1990) descreve a essência do fenômeno como resultado das crises sistêmicas dos Estados-Nações e no desempenho da política externa. Ele chama o fenômeno da paradiplomacia em suas análises de “segmentação”.

<sup>2</sup> Segundo Barbé (2003, p.137-138) foi Richard W. Mansbach um dos primeiros autores a incluírem os atores subnacionais na listagem dos atores internacionais, classificados de acordo com a corrente transnacionalista como atores governamentais não centrais.

<sup>3</sup> Para mais informações: <<http://www.cities-localgovernments.org>>. Acesso em: 18 de Set. de 2012.

federalismo brasileiro. Parte da preocupação real da dissertação que será apresentada, é delimitar um *modus operandi* da “diplomacia federativa” no Brasil, que começa a ser identificada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e passa a ganhar um novo *status* de atenção no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a criação da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, ligada a Secretaria de Relações Institucionais – SRI e a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares – AFEPA, entre outros, como os escritórios de representação regional do Itamaraty, divididos por todo país.<sup>4</sup>

Para reforçar a análise aqui proposta, de identificar e divulgar a internacionalização das cidades brasileiras, é importante acrescentar a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que reflete a divisão federativa brasileira, no que diz respeito aos níveis de governo, como mera ilustração da divisão político-administrativa do país: o Governo local (municipal) faz parte de uma pequena parcela de um país ou região. No Brasil, os municípios constituem as unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do país.<sup>5</sup> A localidade onde está sediada a prefeitura municipal tem a categoria de cidade. Ainda existem os distritos, que são unidades administrativas dos municípios. A localidade onde está sediada a autoridade distrital, excluindo os distritos das sedes municipais, tem categoria de vila. (IBGE, 2013).<sup>6</sup>

No Brasil, a constituição de 1988 promoveu a descentralização das unidades políticas, fortalecendo o papel dos estados e, principalmente dos municípios. O art. 18 dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição. (Constituição brasileira, 1988).

---

<sup>4</sup> Atualmente existem oito escritórios de Representação Regional do Itamaraty por todo país, que são chefiados por diplomatas de carreira: 1) no Rio de Janeiro: Escritório de Representação do Estado do Rio de Janeiro (ERERIO); 2) em Manaus: Escritório de Representação da Região Norte (ERENOR); 3) em Recife: Escritório de Representação da Região Nordeste (ERENE); 4) Porto Alegre: Escritório de Representação do Estado do Rio Grande do Sul (ERESUL); 5) em Florianópolis: Escritório de Representação do Estado de Santa Catarina (ERESC); 6) em Curitiba: Escritório de Representação do Estado do Paraná (EREPR); 7) em São Paulo: Escritório de Representação do Estado de São Paulo (ERESP); 8) em Belo Horizonte: Escritório de Representação do Estado de Minas Gerais (EREMINAS).

<sup>5</sup> O número de municípios brasileiros: 5.561. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

<sup>6</sup> Mais informações: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/geo/divisao.html>. Acesso dia: 25 de Ago. de 2012.

Com isso, ainda podem ser citadas as Regiões Metropolitanas dos estados brasileiros e Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs<sup>7</sup>, estas mais abrangentes que as primeiras, foram criadas para construção de redes de cooperação, observando as mudanças no cenário nacional e internacional. Esses dois tipos de regiões mostram que, a nível nacional, existe articulação propícia aos objetivos de desenvolvimento local. Frente a isso, às incursões internacionais promovidas por cidades brasileiras servem para complementar uma agenda voltada ainda mais para desenvolvimento local.

Neste espaço, o interessante é observar a especialização e a estratégia de cada governo local para manter ou estabelecer contatos no cenário internacional, que vão desde projetos de visitas de governantes e prefeitos a países e localidades pelo mundo, projetos de cooperação técnica até a institucionalização das relações internacionais, com secretarias, assessorias e coordenadorias, voltadas para atender a área internacional.

Num reforço a compreensão da importância das cidades no centro da política internacional atualmente, é preciso voltar o olhar para história. Na Antiguidade Clássica (VIII a.C. e V d.C.) as cidades eram centros de grande relevância política, encontra-se nas cidades-estados gregas o fomento a promoção comercial e cultural. Para Le Goff (2005), na Antiguidade, a cidade desempenhava três papéis principais: o primeiro, um papel militar, uma vez que, no Império Romano, o recrutamento dos exércitos se apoiava nas cidades; o segundo, uma função administrativa e política; e por fim, uma função econômica, restrita ao consumo e sem ligação com a produção, uma vez que esta estava restrita às grandes propriedades rurais, denominadas *villae*. Na transição da Idade Média para o Feudalismo (do século V ao XIII), as cidades tiveram uma importância secundária e sofreram mutações, com o surgimento dos castelos e suas fortificações, através da construção de muralhas e fossos, implantados principalmente no norte da França. Neste caso, a cidade deixa de abrigar a função de recrutamento e organização militar, que anteriormente desempenhava. Do mesmo modo, do ponto de vista administrativo e político, as cidades perdem a sua importância.

No entanto, a partir do século XII e, sobretudo, no século XIII, período em que justamente ocorreu o que estamos chamando de 'gênese do estado moderno', aquele *status quo* sofreu uma reviravolta. Inicialmente, já desde o reinado de Philippe Auguste, houve a integração das cidades no sistema monárquico nacional. É em seu

---

<sup>7</sup> Existem atualmente três RIDEs, após a criação da RIDE-DF foram criadas a RIDE Petrolina-Juazeiro e a RIDE Grande Terezina. As RIDEs têm como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos estados e municípios, visando traçar prioridades no recebimento dos recursos públicos em áreas com baixo desenvolvimento econômico e social. Mais informações no site do Ministério da Integração Regional: <<http://www.mi.gov.br/programasregionais/rides/index.asp>>. Acesso em: 26 de Ago. de 2012.

governo que Paris se torna a capital do reino. Mas, em minha opinião, é logo depois que acontece a principal mudança: ao invés de núcleos essencialmente voltados para o consumo, as cidades se transformam, também, em centros de produção, coisa que não eram na Antiguidade. Foi assim que a Idade Média assistiu ao desenvolvimento do artesanato. Esta é uma das características da cidade medieval. Ainda que ele já existisse nas pequenas aglomerações, irá se difundir principalmente nas cidades e utilizar – para moer os grãos e prensar os fardos de lã – a primeira máquina desenvolvida no Ocidente: o moinho. Poderosos moinhos hidráulicos, os primeiros a movimentar riachos, rios e grandes cursos d'água. (LE GOFF, 2005).

Le Goff (2005) ressalta que a Idade Média é enxergada com obscurantismo. Pelo fato, de não se realizar em tudo, mas desencadeou processos essenciais em direção à “democracia e a instrução generalista”, que está na base da vida moderna, dentro dos sistemas de governo. Já na segunda metade do século XV, com o renascimento dos centros comerciais com os burgos, ocorreu o ressurgimento das cidades e do comércio. Com a Revolução Industrial (iniciada no século XVIII), através da urbanização, que se iniciou em grande escala, a partir de então, novas formas e influências foram dadas as cidades, que hoje, constituem centros de grande relevância nas relações nacionais, regionais e internacionais de governos centrais e não centrais.

Deste modo, o que Soldatos (1990) considera como novo na atuação internacional dos entes subnacionais é a qualidade da abrangência das ações, não a abrangência no geral de ações externas no mundo contemporâneo, que pode ser categorizada na existência de políticas e uma agenda própria para as relações internacionais, tudo isso reforçado por um cenário de cooperação internacional, além da sua forma tradicional entre os Estados nacionais.

No Nordeste brasileiro, iniciativas que envolvam interesses quanto à captação de recursos externos para financiamento de projetos entre um ator subnacional<sup>8</sup> e um ator internacional, a denominada cooperação financeira, que segundo Lecours (2008) podem ser entendidas desde promoção de exportações, transferência de *Know-how* até captação de recursos financeiros externos, têm predominância nas relações externas entre os estados, como também, em menor número de projetos, nos municípios. Segundo Soldatos (1990) este tipo de captação de recursos representa ações cooperativas importantes.

---

<sup>8</sup> A descrição ator subnacional, em geral, envolve todos os níveis de governo e entidades públicas abaixo do governo federal. Dentre os quais, incluem-se, estados, províncias, cidades, municípios, entidades públicas, distritos escolares, entre outras denominações. É sinônimo do termo governos não-centrais (GNC) e, tanto esta forma quanto ator subnacional, ente federativo, serão recorrentemente utilizadas no decorrer da dissertação. (BESSA MAIA, 2012, p.54).

Vale ressaltar que no estudo do fenômeno da paradiplomacia, no qual se fomenta a atuação dos atores subnacionais, com a elaboração de uma agenda específica para área internacional, à captação de recursos externos, que será apresentada no Projeto Capibaribe Melhor, passa pelo crivo da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é importante destacar as relações intergovernamentais, que exige a interação com o governo federal (o fiador) e a entidade subnacional para o estabelecimento e repasse do dinheiro pela entidade financeira internacional, formando um tripé interessante que precisa ser destacada neste estudo. Este estudo contribui para compreender a atividade internacional mais colaborativa, nela destaque é dado às unidades da federação e o aparato institucional vinculado para melhorar a comunicação entre a União, estados e municípios. Ou seja, para compreender a paradiplomacia na região Nordeste do Brasil, como também o de chamar atenção para um processo de interação internacional mais assertivo, através do conceito de gestão internacional local<sup>9</sup> que será apresentado com mais detalhes no último capítulo da dissertação, é preciso entender a evolução do fenômeno e dar suporte as suas vertentes no Brasil.

Na formulação da situação problema, indaga-se uma pergunta chave: **Como está se desenvolvendo a estratégia de inserção internacional da cidade do Recife-PE desde 2005, portanto, a partir da criação da Coordenadoria de Relações Internacionais para a cidade?** Complementando essas perguntas pretende-se responder outras: quais são as iniciativas do Governo Federal para acompanhar paralelamente à inserção internacional e a captação de recursos externos pelos os seus entes federados? E, como se realizou o processo de negociação do Projeto Capibaribe Melhor?

A justificativa da escolha do objeto de estudo da presente dissertação encontra-se na relevância, que tem origem através dos diversos questionamentos ou considerações sobre a atuação paradiplomática de atores não centrais internacionalmente, dentre os quais, empresas multinacionais, ONGs, também autarquias e governos locais. E, a escolha culminou em Recife-PE, por existir uma agenda estratégica de inserção internacional da cidade, que

---

<sup>9</sup> De acordo com Milani e Ribeiro (2010), à discussão entorno da elaboração do conceito de “gestão internacional local” faz referência à análise da paradiplomacia municipal, sua projeção e coordenação através de uma estrutura formal, para o atendimento das relações internacionais das cidades. Essa referência será projetada na pesquisa para analisar a organização interna das cidades no Nordeste brasileiro e, como também, a inserção internacional de Recife-PE.

apresenta uma Coordenadoria de Relações internacionais e perspectivas interessantes para a observação o estudo da paradiplomacia.

Como objetivo geral da presente dissertação procurou-se analisar a forma como é administrada às relações internacionais do Recife, destacando o conceito de gestão internacional local, juntamente com a captação de recursos externos, através do Projeto Capibaribe Melhor, tendo a percepção da existência de uma agenda específica para área internacional e o acompanhamento, por parte do Governo Federal Brasileiro, da paradiplomacia financeira e da interação internacional dos governos subnacionais no país. Em específico, buscou-se analisar o fenômeno da paradiplomacia e sua repercussão no sistema federativo brasileiro; como também, os eixos propostos, as estratégias<sup>10</sup> voltadas para gestão internacional local, da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife e a contribuição da cooperação descentralizada para inserção internacional da cidade, através da captação de recursos externos; e, a receptividade do fenômeno da paradiplomacia pela República federativa do Brasil.

Com relação à metodologia utilizada, num primeiro momento, em função dos objetivos propostos, a pesquisa utiliza o método quantitativo-qualitativo, por trazer uma análise dos livros e autores bases sobre o fenômeno da paradiplomacia, como *Federalism and International Relations*, organizado por Hans J. Michelmann e Panayotis Soldatos, *Paradiplomacy in Action*, Francisco Aldecoa e Michael Keating, entre outros, para averiguar às investigações sobre a extensão do fenômeno da diplomacia paralela<sup>11</sup> dos governos subnacionais; depois, na confecção de quadros, gráficos, ilustrações e tabelas, para melhor compreensão dos números da atividade paradiplomática na região nordeste e, como também, na cidade do Recife. A pesquisa no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão, através da sua Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN também se fez necessária. Posteriormente, uma pesquisa no site, Portal Federativo, que está sobre a gestão da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SAF/SRI/PR foi realizada. Como parte da pesquisa eletrônica, outros sites foram

---

<sup>10</sup> Principais estratégias ou eixos de atuação que serão discutidos: integração e redes (internacionais e transnacionais); cooperação/irmanamentos e intercâmbios; eventos e fóruns; assessoria ao prefeito e missões; desenvolvimento socioeconômico e ambiental; coordenação de ações em Relações Internacionais com outras secretarias; projeção internacional e acompanhamento de um projeto específico, que está em andamento, o Projeto Capibaribe Melhor, a consecução da captação de recursos externos.

<sup>11</sup> Termo que é sinônimo de paradiplomacia, o autor Panayotis Soldatos (1990) inventou o termo paradiplomacia como abreviação de diplomacia paralela.

pesquisados, como do Ministério da Integração, das Cidades e o site do Ministério das Relações Exteriores – MRE. No site do *World Bank* e da Prefeitura do Recife foi feita uma pesquisa, juntamente com entrevistas feitas a COBRAPE, empresa terceirizada pelos serviços de gerenciamento e planejamento do Projeto Capibaribe Melhor, para acompanhar o funcionamento e estágio do Projeto.

Devido à escolha do estudo de caso situar-se na região Nordeste do país, critérios foram selecionados para ilustrar a pesquisa nos municípios, são eles: ser capital de um estado no nordeste do Brasil, apresentar um volume populacional maior que 500 mil habitantes, ser sede ou importante cidade da região metropolitana, ser cidade histórica com potencial turístico<sup>12</sup> e possuir área e/ou órgão especializado para as relações internacionais. Neste sentido, como a escolha dos estudos de casos vai se concentrar em Recife, capital de Pernambuco, o recorte temporal escolhido para realização da pesquisa concentra-se no período de 2005 a 2012.<sup>13</sup>

Como referencial teórico utilizado para presente dissertação, as pesquisas de Ivo D. Duchacek (1990) e de Panayotis Soldatos (1990), como também, nos estudos de Paquin (2004) e Lecours (2008) com as definições da paradiplomacia ou sua tipologia. Outras contribuições complementam o estudo como Michael Keating (1999) e Noé Cornago Prieto (2004). E, pesquisas sobre o fenômeno no Brasil com, Maria Clotilde Ribeiro (2009), Tullo Vigevani (2006), Mariana Andrade e Barros (2009), Bessa Maia (2012), entre outros, que constam nas referências. Como complemento a pesquisa, autores como Castells (2007), Sassen (2004), Habermas (2012) que tratam, respectivamente, sobre a sociedade em rede, a nova geografia global, racionalidade comunicativa, temáticas importantes para entender melhor à dinâmica em que a paradiplomacia se encontra e está inserida, foram pesquisados. Juntamente com a contribuição de Arretche (2004), sobre as relações federativas no Brasil, visando complementar a análise sobre a coordenação das relações intergovernamentais.

Com isso, a estrutura do trabalho se encontra dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo, tomando como base o referencial teórico, aprofunda-se uma discussão

---

<sup>12</sup> Os critérios de seleção para os estudos foram embasados nas pesquisas de Maria Clotilde Ribeiro, que atualmente investiga o fenômeno da paradiplomacia das entidades subnacionais. A pesquisadora desenvolveu sua investigação metodológica no triênio março de 2005 a março de 2008.

<sup>13</sup> Em 2001, antes de ser criada a Coordenadoria de Relações Internacionais - CRI, existiu o cargo de Assessor Especial ligado diretamente ao gabinete do Prefeito. A partir da Reforma Administrativa implantada pela prefeitura de Recife (com a Lei nº 17.108 de 27.07.2005), criou-se a CRI nesta cidade, subordinada à Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social.

sobre o fenômeno da paradiplomacia e sua perspectiva de análise sobre a inserção internacional dos governos não centrais (GNCs). No segundo capítulo, a preocupação central é a de analisar mais uma nuance da cooperação internacional, a cooperação descentralizada e suas perspectivas, juntamente com a cooperação financeira internacional e como a cooperação consegue redimensionar as Teorias de Relações Internacionais.

No terceiro capítulo, o foco é verificar a evolução e da preocupação, por parte do Governo Federal brasileiro de acompanhar a incursão internacional dos seus entes federados. E, no quarto e último capítulo, juntamente com o objetivo da dissertação, analisar a gestão local internacional do Recife e mostrar através da cooperação financeira internacional, com o Projeto Capibaribe Melhor, a interação entre o Governo brasileiro, o ente federado e a instituição financeira internacional, em prol de um objetivo específico o desenvolvimento local mais acertado e acompanhamento da captação de recursos externos.

Nas considerações finais, o interessante, através de toda discussão feita nos capítulos, é mostrar a repercussão de um fenômeno tão intrigante nas Relações Internacionais, na sua forma mais tradicional, entre Estados Centrais, quanto à proporcionalidade dispensada aos governos não centrais de se sentirem protagonistas de um desenvolvimento real para as suas municipalidades, no caso, administrando suas relações exteriores, como ocorre na cidade do Recife-PE. Portanto, o foco vai ser mais analítico, através das percepções dos estudos sobre a natureza da paradiplomacia e das pesquisas que contribuem para entender a amplitude do fenômeno.

O presente estudo é resultado da pesquisa realizada para dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na Área de Concentração: cooperação, integração e instituições internacionais, organizado pelo Programa em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba.

No correlacionar de assuntos e pesquisas que trazem o tema da cooperação internacional, a análise e questionamento do ator central das relações Internacionais, o Estado, com autoridade absoluta de gerir o espaço interno e externo, deixa espaço para o *insight* de ideias e pesquisas que podem valorizar e anexar conhecimento ao tema da paradiplomacia ou, como é mais conhecida no Brasil, diplomacia federativa. Neste espaço, esta pesquisa pretende contribuir para o conhecimento estratégico do fenômeno da paradiplomacia subnacional das unidades governamentais brasileiras, mais precisamente, a cidade. Para isso, tornou-se como objeto de estudo a cidade do Recife, entre os anos de 2005 a 2012, período de tempo em que entra em funcionamento a Coordenadoria de Relações Internacionais da cidade.

Posteriormente, observando a evolução do tema e pesquisa na área, principalmente no Brasil, espera-se que a pesquisa possa servir de subsídio, no que diz respeito à implementação de políticas públicas ou o seu financiamento internacional, através do Projeto Capibaribe Melhor, junto com o World Bank, tanto no sentido de analisar a paradiplomacia financeira, como para os estudos acadêmicos do tema da inserção internacional das cidades no Brasil.

Sendo assim, a perspectiva da cooperação internacional e suas vertentes entram na análise da dissertação e proporcionam uma configuração de como se apresenta as relações internacionais federativas no Brasil. Destarte, a pesquisa visa contribuir com um estímulo epistemológico do conceito de Gestão Internacional Local, que revela a configuração de uma agenda internacional que proporciona ao ente federativo, através do estudo de caso apresentado, Recife- PE, uma maior dinamização das suas relações e sustentabilidade a médio e longo prazo das atividades exercidas internacionalmente, aumentando perspectivas de desenvolvimento local, em seu âmbito cultural, econômico, social, político e ambiental. Isso tudo, em contribuição as pesquisas sobre o fenômeno da paradiplomacia em seu âmbito municipal.

## **CAPÍTULO I - A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: TEORIAS E VISÕES SOBRE O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA**

Neste primeiro capítulo abordar-se, através de uma breve revisão teórica das Relações Internacionais, como o realismo, o liberalismo e sua variante, com o neofuncionalismo; e visões sobre a incursão internacional dos governos subnacionais: a primeira relacionada com o federalismo e a política externa e a segunda agrupando uma análise sociológica das cidades como atores globais, o fenômeno conhecido como paradiplomacia. Através disso, pretende-se examinar a dinâmica do mundo contemporâneo, o contexto em que, há recentes anos, abriu espaço para o aumento da atuação dos governos locais internacionalmente.

A significativa perda da centralidade do Estado como único ator das Relações Internacionais confere aos governos locais e demais atores, como organizações não governamentais, sindicatos e associações civis públicas e privadas fazerem frente a uma perspectiva ampliada das relações externas mais descentralizadas. O que teria contribuído para isso acontecer? Para responder a essa questão, ao longo do capítulo, serão feitas referências ao adensamento da globalização, à interdependência e à domesticação das Relações Internacionais.<sup>14</sup>

O neologismo “paradiplomacia” surge na literatura científica nos anos de 1980, para descrever a atividade internacional dos estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização, sendo proposta por Panayotis Soldatos<sup>15</sup> (1990) e adotada por Ivo D. Duchacek (1990). Trata-se de um fenômeno social que pode indicar tanto a atuação internacional dos governos locais (cidades/municípios, no caso do Brasil) quanto dos entes subnacionais regionais (estados federados, no caso do Brasil) (ZABALA *apud* RIBEIRO, 2009, p. 33). Cabe acrescentar que existem abordagens distintas sobre o fenômeno. Para alguns autores, dentre eles, Hocking (1993, p. 31), sugere a ideia de *multilayered Diplomacy*,

---

<sup>14</sup> Adota-se aqui o padrão de escrever com maiúscula sempre que se referir às Relações Internacionais dos Estados-Nações e minúscula quando a referência for para designar as relações internacionais dos governos não centrais para tornar nítidas especificações de atuação, principalmente quando se falar dos entes federados brasileiros.

<sup>15</sup> Dr. Panayotis Soldatos é o titular da cátedra Jean Monet da Universidade de Montreal, onde é professor de ciência política, fundador e coeditor do *Jornal da Integração Europeia*, cofundador e vice-presidente do Conselho Canadense para os Assuntos Europeus. Soldatos também é diretor do Projeto Nova Era Internacional das Cidades (sigla em inglês – NICE), professor visitante da Universidade de Harvard e da Universidade de Jean Moulin, Lyon, em Paris. Como também, nas Universidades de Versalhes, McGill e Concordia. Soldatos, Junto com Michelmann, organizou a obra *Federalism and International Relations – The Role of subnational units*. Para mais informações, visite o site: <<http://www.umontreal.ca/>>. Acesso em: 12 de Ago. de 2012.

ou seja, diplomacia de múltiplas camadas; já Der Derian vê a paradiplomacia como uma forma de diplomacia não governamental (nesse caso as atividades de ONGs, *lobbies* internacionais, corporações transnacionais, entre outras). (DER DERIAN *apud* RIBEIRO, 2009, p. 34). Aqui, o enfoque é dado às cidades, mais precisamente à paradiplomacia das cidades (RIBEIRO, 2009).

Devido à grande discussão em volta do tema, é importante traçar uma análise sobre os conceitos de diplomacia, inserindo, posteriormente, a discussão sobre a tipologia da paradiplomacia, na visão de pesquisadores fundamentais, como Soldatos (1990) Duchacek (1990), Lecours (2008). O capítulo é finalizado com a discussão teórica sobre as vertentes federalistas e sociológicas e é encerrado com uma explicação da extensão do fenômeno da paradiplomacia no Cone sul e no Brasil. O tópico a seguir atenta-se para uma breve introdução sobre o conceito de paradiplomacia e as tendências das relações internacionais contemporâneas que proporcionaram uma maior dimensionalidade de novas incursões no cenário global.

### 1.1. AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: UMA INTRODUÇÃO AO CONCEITO DE PARADIPLOMACIA

De acordo com a indagação de José Flávio Sombra Saraiva (2007, p. 342), aquilo que se tem como presente é passado e o que se tem como passado, como ente sepultado, está quase sempre se recriando, daí ser necessária uma periodização, arbitrar, para se organizar tempos múltiplos e processos que se compõem ao longo do tempo, como é a globalização (SOMBRA SARAIVA, 2007, p.342). Um fenômeno que articula a criação de interconexões proporciona um entendimento mais claro da discussão composta em torno do tema. Na verdade, a partir do momento em que se cogita falar sobre mais um processo possibilitado pela globalização, novos conceitos surgem, como a gestão internacional local, a gestão dos compromissos internacionais em lugares condizentemente menores que os Estados-Nações e onde os problemas reais são mais sentidos.

Entender a globalização ou o fenômeno da globalização representa um desafio para cientistas políticos contemporâneos, pois envolve a investigação de elementos diversos, com processos em operação distintos ao redor do mundo. Ianni (1999, p. 24), observa que a globalização não é um fato acabado, pois enfrenta obstáculos, sofre interrupções, mas generaliza-se e aprofunda-se. No século XXI, este fenômeno permeia muitas dimensões da

atividade humana e das sociedades, com destaque para a sua multidimensionalidade. Held et al. (1999) diz que esse fato reflete na alteração dos limites entre o doméstico e o internacional que se tornam menos nítidos, devido ao crescimento de redes mundiais de diversas naturezas. Reforçando essa ideia, Keohane e Nye (2001) afirmam que a interconexão entre as nações não é nova, e sim a revolução tecnológica que alterou a expansão da interdependência complexa<sup>16</sup>, como os processos transnacionais, os avanços das comunicações, a intensificação das transações financeiras, pela atuação de empresas multinacionais, organizações internacionais não governamentais (OINGs), entre outros, incluindo os governos subnacionais.

A multidimensionalidade e a pluralização das relações internacionais mostram que existe um espaço no mundo para novos atores intervenientes e fomentadores de interesses em nível nacional e internacional. Refiro-me aqui aos entes subnacionais, estados, às províncias, aos municípios e governos locais como um todo. Mas a complexidade e abrangência imprimem uma variável fundamental para compreender as transformações da realidade contemporânea. Quando se destaca este cenário, o importante é observar a agregação, a multicausalidade, os processos contraditórios da globalização, novos eventos geopolíticos, históricos, geográficos e multiculturais. Pensar globalmente agir localmente<sup>17</sup>, novos questionamentos passam a se inserir nas agendas internas, em específico dos governos locais, a fluidez das fronteiras e as possibilidades de desenvolvimento local para além do território nacional se apresentam como uma possibilidade mais que viável, possível.

Esta atividade não é nova, referindo-se à atividade internacional das regiões, como várias das contribuições mostram, seu ressurgimento no final do século vinte é normalmente atribuído aos efeitos da globalização e ascensão dos regimes continentais de comércio, como a União Europeia (UE) e o Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA). Um fenômeno às vezes conhecido como paradiplomacia, onde as razões que o explicam vêm tanto do nível dos Estados quanto do sistema internacional. A globalização, por si só, tem dimensões econômicas, políticas e culturais que provocam a perda da autonomia e da capacidade dos Estados de gerir suas economias nacionais como um todo, promover e proteger suas culturas e, especula-se sobre a perda da soberania dos Estados como

---

<sup>16</sup> Termo cunhado por Keohane e Nye, onde se define a nova dinâmica da política mundial, com a existência de múltiplos canais de comunicação e diálogo, no qual a fronteira entre o doméstico e o internacional se torna difusa. Ao propor o modelo da interdependência complexa, os dois autores afirmam que o realismo estaria ultrapassado por não conseguir explicar as mudanças no cenário internacional (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p.85-86).

<sup>17</sup> A expressão “pensar globalmente e agir localmente” foi usada para mostrar a capacidade humana de fazer pontes entre o local e o global. O termo globalização surgiu a partir de práticas de negócios japonesas, por definição, o termo “global” refere-se ao indivíduo, grupo, divisão, unidade, organização ou comunidade que contribui para fomentar esse pensamento (BESSA MAIA, 2012).

é entendida nos últimos 200 anos ou mais.<sup>18</sup> Muita das disposições dos regimes e os efeitos da globalização incidem sobre assuntos que são de responsabilidade dos governos subnacionais, projetando-os internacionalmente. (KEATING, tradução do autor, 1999, p.01).

Através dessas palavras, pode-se entender melhor o processo por trás das formas de relações e inter-relações existentes internacionalmente e provocadas pela globalização. Assim é importante pensar, de modo geral, numa relação de proporcionalidade, na qual a limitação da soberania, que passa pelas mãos dos Estados, e a expansão do comércio, que abriu novos mercados e espaços em tempos de grandes avanços tecnológicos, numa forma de representar uma mudança de paradigma. A esse respeito Keating (1999, p.02) afirma que “isso serve para erodir a velha distinção entre assuntos domésticos e internacionais e focar na necessidade da posição das regiões na competição global.”

O cenário internacional pode ter diversas dimensões que hoje dinamizam o desenvolvimento das sociedades: dimensão econômica, financeira, comercial, cultural, vinculadas ao turismo, à saúde, ao meio ambiente, ao controle fronteiriço, à prevenção de delitos, ao tráfico, à subscrição de acordos internacionais com outros atores estatais, subnacionais, com organizações governamentais regionais e internacionais, como também a grande variedade de ONGs existentes pelo mundo.

Em outras palavras, a arquitetura internacional atual se apresenta muito mais conexa e multifacetada. Um termo chave reproduzido e disseminado é “globalização”, como já foi afirmado anteriormente, num primeiro momento é caracterizada pela repartição internacional do trabalho, correspondente aos fluxos econômicos de capitais, pessoas, bens e serviços ao redor do mundo. Mas, agora, ligá-la ao desenvolvimento significa reconhecer a revolução da informação e da sociedade moderna, que, cada vez mais, se posiciona internacionalmente, como é o caso da ampla exigência dos direitos humanos e das expectativas quanto às práticas de governo que também são pressionadas, inaugurando termos como *good local governance*<sup>19</sup>, transparência e *accountability*<sup>20</sup> na administração pública interna, local e

---

<sup>18</sup> O autor não faz referência ao modelo westfaliano de Estado, por não compartilhar da opinião de que o sistema atual de estados remonte a 1648. Para Keating (1999), o sistema de Estados como conhecemos hoje, é em grande medida, produto da segunda metade do século XIX e do acordo de Versalhes, de 1919. A razão para enfatizar este fato é a de salientar que as fronteiras dos estados têm sido permeáveis em muitos aspectos, desde a Primeira Guerra Mundial, e o colapso do sistema de comércio mundial, em 1930, que chamaram atenção para a estratégia financeira mundial e interdependência econômica global, que pode interferir na dinâmica interna dos Estados.

<sup>19</sup> *Good Local Governance* refere-se não apenas ao fornecimento de uma gama de serviços locais, mas, também, sobre a preservação da vida e da liberdade dos moradores, criando espaços de diálogo e participação cívica

nacional, como também em organismos internacionais, como no caso da Organização Mundial do Comércio, que preza pela transparência de suas ações e dos Estados que a compõem. Segundo Kleiman (2011 *apud* CESÁRIO, 2011, p.123), as informações acerca da ação internacional dos municípios são pouco claras. Quando se questiona a questão da transparência e da responsabilidade, poucas entidades se dispõem a realizar maiores levantamentos sobre suas atuações internacionais. Muitos fatores podem traduzir essa situação, como a falta de interesse dos políticos em dar continuidade e institucionalizar as ações internacionais das suas cidades.

Nos últimos vinte quatro anos, o ambiente governamental de gestão e operacionalização de estratégias descentralizadoras se tornou mais complexo, aliado ao fenômeno da globalização, quando se analisam os diferentes setores e as experiências de descentralização política nacional. É preciso compreender os impactos heterogêneos e contraditórios de fenômenos globais sobre estruturas nacionais e locais. Nos Estados, com sistemas políticos federativos, o balanço entre regulação, responsabilidade e autonomia no financiamento compartilhado e na gestão da descentralização fiscal, entre os diferentes níveis das unidades político-administrativas da federação, torna a complexidade ainda mais perene. O Brasil, por exemplo, quanto ao endividamento externo dos seus entes federados, impõe sérias restrições a estes, como o nível de austeridade fiscal dada pelo estado e/ou municípios, em suas contas públicas, sobre o endividamento externo, em vista de se ter um controle do compromisso da região para arcar com suas dívidas externas<sup>21</sup>. Isso é um reflexo das relações intergovernamentais no país, as quais se tornam ainda mais complexas com as possibilidades advindas da globalização e a visibilidade local internacional.

Ao se verificar um cenário abrangente e complexo no mundo contemporâneo, com a queda do muro de Berlim que marcou o fim da Guerra Fria e serviu como catalisador de transformações no cenário político, econômico, o capitalismo adentrou com força,

---

democrática, suportando o desenvolvimento local pelo mercado e pelo ambiente sustentável. Essa expressão também é sinônimo de *governance, good governance*. (SHAH, 2006, p.02).

<sup>20</sup> O termo *accountability* é traduzido, como é utilizado na literatura anglo-saxônica, para o português, como “responsabilização”, um conceito chave no estudo da administração e na prática do serviço público. Melo (2007) destaca o termo como sendo Responsabilização, uma denominação privilegiada da boa governança.

<sup>21</sup> Importante informação quanto à contratação de operação de crédito externo, por estados, Distrito Federal e municípios, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes, subordina-se às normas da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e às Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43, de 2001. Quanto à garantia da União, sua concessão, deve-se atender aos limites e condições previstos no art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007. Mais informações, no site: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/operacoes-de-credito-para-estados-e-municipios>>. Acesso em: 12 de Maio de 2013.

proporcionando mudanças na antiga União Soviética, na Europa, como também no resto do mundo. O cenário acadêmico também não ficou de fora de todas as mudanças ocorridas mais de vinte anos atrás: como a globalização nas comunicações, na economia, na política e nos valores: pessoais, social, nacional, regional e mundiais, como também, a intensificação da atuação internacional de governos não-centrais<sup>22</sup>. Apesar de existirem diferentes abordagens que buscam compreender essa prática num mundo globalizado e interdependente, aqui se destaca a paradiplomacia.

No próximo tópico, o fenômeno da paradiplomacia será melhor analisado. Um dos precursores da definição desse termo foi Panayotis Soldatos, que se refere ao fenômeno da paradiplomacia como “atividade internacional realizada diretamente pelos atores subnacionais (unidades federadas, regiões, cidades, entre outros), que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação” (SOLDATOS, 1990, p.46).

Soldatos (1990) refere-se, nesse pequeno fragmento, ao fenômeno da paradiplomacia, comparando-o à diplomacia exercida pelo Estado-Nação em federações ou extensivamente, quase federações e, numa leitura mais aprofundada, enfatiza as várias formas pelas quais as suas unidades federadas interagem, em paralelo (em harmonia com o governo federal ou em desarmonia, conflito) ou em cooperação (coordenada pelo governo federal ou pelo governo federal e pelas unidades federadas conjuntamente).

O termo paradiplomacia e os distintos níveis de ação, no plano internacional, precisam ser destacados, pois, os responsáveis por cunhá-lo dedicaram-se ao estudo dos governos não-centrais em geral, o que quer dizer que existem estudos tanto sobre a atuação internacional dos governos locais (podem ser: municípios, cidades, intendências); como em governos regionais, instância de poder superior à primeira (podem ser: províncias, estados federados, *länder*, cantões); e outros estudos que analisam sob outras óticas a paradiplomacia, como uma atividade não governamental de atores não estatais. Segundo Ribeiro (2009), os países federalistas foram os primeiros que viram nascer o fenômeno da paradiplomacia, como no

---

<sup>22</sup> Governos não-centrais, governos/atores/entes subnacionais, entes federados serão expressões recorrentemente utilizadas nesta pesquisa e que são largamente aceitas na comunidade acadêmica. São sinônimos de governos locais, que podem ser entendidos como cidades, municípios, intendências, distritos escolares, entre outras formas de governos atuantes internacionalmente. O termo Governos não-centrais pode descrever também a atuação internacional dos governos regionais, estados, províncias, *Länder*. Por isso, quando se tratar da sistematização do objetivo central da presente dissertação, conceitos específicos, como governo local será referência para cidade e/ou cidades, já que o objeto da dissertação é a cidade do Recife. Mas quando for feita uma referência de forma ampla, será utilizada a denominação governos não centrais, governos/atores/entes subnacionais e entes federados quando for fazer referência ao sistema federativo brasileiro.

caso das províncias canadenses, dos estados americanos, seguidos pelos Estados unitários europeus.

Van Der Pluijm (2007) proporciona um entendimento mais aprofundado do fenômeno, evidenciando a atuação paradiplomática das cidades e, indo, portanto, além das abordagens centradas nos governos regionais, pela dimensão mais abrangente do que teriam em comparação aos governos locais. Ele propõe estruturar este campo em seis dimensões, que ilustram as ações externas trazidas pela literatura, mesmo com características de mais de uma dimensão. São elas: segurança, desenvolvimento, economia, cultura e, ainda, as dimensões cooperativa e representativa.

A primeira dimensão envolve cidades em situações de beligerância, na busca da paz, o que aconteceu após a Guerra Fria, com também, a revolução por autonomia e dignidade em meio a governos tiranos. As relações entre as cidades se intensificaram, inaugurando uma nova dimensão à resolução de conflitos, com a diplomacia das cidades, que vêm se mostrando ativas em ambientes pós-conflitos. Um Exemplo dessa dimensão são os conflitos no Iraque, em Israel, e toda a celeuma da Primavera Árabe. Segundo o autor, os irmanamentos de cidades na Europa Oriental e nos EUA e, mais tarde, na América Latina e África, eram projetos voltados para a solução e reconstrução pós-conflito. Atualmente, novas dimensões podem ser conferidas aos irmanamentos de cidades, como fatores culturais, sociais e de desenvolvimento de uma boa governança local.

Na segunda dimensão, do desenvolvimento, comunidades locais mostram o importante papel na assistência ao desenvolvimento, onde pode ocorrer sob duas modalidades: a) assistência ao desenvolvimento humanitário, que significa ajuda à população, em momentos de crises que são prolongadas dentro de países e b) assistência por meio de doativos financeiros em períodos subsequentes as catástrofes, tanto naturais quanto permitidas pelos homens.

Na terceira dimensão, o autor coloca dois modos pelos quais os “diplomatas” das cidades poderiam assegurar ganhos econômicos para estas: atraindo turistas, empresas internacionais e eventos para o governo local. Um exemplo dessa dimensão: é o *city marketing*, visando à criação de uma marca e a definição do posicionamento das cidades no cenário mundial.

A quarta dimensão é a cultural. Segundo o autor, representa uma importante dimensão estratégica urbana, pela troca de valores que podem ser difundidos de um governo local para o

outro, que é uma estratégia importante dessa dimensão, um exemplo de configuração que reporta a existência de uma comunidade internacional, é a constituição da União Europeia, as entidades subnacionais vêm se consolidando institucionalmente, juridicamente e por meio de um costume internacional que ampara as entidades subnacionais de concluírem acordos<sup>23</sup>, nesta União Política supranacional. A quinta dimensão, que é a cooperativa, representa mais um meio para se alcançar objetivos tanto em assuntos de segurança quanto nas questões culturais. As redes de cidades se encaixam bem nesta dimensão, com o compartilhamento de informações, tecnologias e *best practices* (o que seriam boas práticas de governo, como políticas públicas de sucesso, entre regiões distintas, em diversos países).

A sexta e última dimensão é a da cooperação e representação, que envolve atividades paradiplomáticas, em nível regional e global, como na União Europeia, no MERCOSUL, e global, como nos órgãos do sistema ONU. Também no nível nacional as cidades tentam influenciar os tomadores de decisões por meio de *lobbies*, para garantir que suas opiniões sejam aceitas. No atual sistema das Nações Unidas, as associações de cidades, como a *United Cities and Local Governments (UCLG)*<sup>24</sup>, *Local Governments for Sustainability (ICLEI)*<sup>25</sup>, que representam grandes parceiras no diálogo com vários comitês da Assembleia Geral da ONU, juntamente com as Agências dessa Organização Internacional, a exemplo do Programa *UN-Habitat*, que tem como vertente central o direito à moradia. Contudo, é preciso ressaltar que essa evolução representa ganhos significativos, mas o âmbito das organizações internacionais ainda é do domínio dos Estados.

---

<sup>23</sup> Num forma de entender melhor a difusão dos costumes na União Europeia e sua influência no Direito Internacional, segundo Beltrán García (2001, p. 162), o nascimento do costume está ligado à Convenção-quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça das Coletividades e Autoridades Locais de 1980 e seus protocolos adicionais; enquanto que a constatação do elemento subjetivo do costume internacional se encontra principalmente nos vários instrumentos jurídicos e políticos derivados dessas Convenções, que modificam o aparato legislativo interno e permitem o aprofundamento das competências internacionais das entidades subnacionais.

<sup>24</sup> A Associação Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ou United Cities and Local Governments (UCLG), é uma rede de cidades criada em 2004 com o objetivo de ser uma porta voz dos municípios e de seus representantes ante a comunidade internacional, proporcionando um foro de intercâmbio para os governos subnacionais e um local para o desenvolvimento de políticas conjuntas. Atualmente conta com mais de 1000 cidades membros diretos e 112 associações de governos locais. Disponível em: <[www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)>. Acesso em: 10 de Mar. de 2013.

<sup>25</sup> *Local Governments for Sustainability (ICLEI)* foi fundada em 1990, tornando-se um Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, é uma associação internacional de governos locais e regionais, como também de organizações nacionais, com o compromisso pelo desenvolvimento sustentável. Disponível em:<<http://www.iclei.org>>. Acesso em: 24 de Jun. de 2013.

Esta pesquisa, ao visualizar o ambiente internacional atual, tenta mostrar que o conceito de diplomacia<sup>26</sup> pode ser modificado, gerando novos questionamentos e vértices de atuação não só configurados pelo Estado-Nação, na diplomacia clássica exercida por estes entes, mas numa diplomacia que se revela uma das formas associadas às ações dos governos subnacionais. Segundo Bessa Maia (2012), o fenômeno da globalização, a interdependência e a domesticação das relações internacionais, possibilitam uma compreensão mais clara do fenômeno da paradiplomacia e da atuação internacional de governos não-centrais nas Relações Internacionais. No tópico subsequente serão analisadas as novas configurações da diplomacia apresentada por alguns autores, dentre eles, Moita (2006). Depois do enfoque mais conceitual e teórico, primeiro e segundo capítulos, um enfoque mais histórico e empírico será dado nos capítulos posteriores, três e quatro, nos quais a paradiplomacia municipal será melhor exemplificada.

## 1.2. DA DIPLOMACIA CLÁSSICA À DIPLOMACIA PARALELA: ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE GOVERNOS NÃO CENTRAIS

Da diplomacia clássica à diplomacia paralela<sup>27</sup>, esta sendo uma das formas da paradiplomacia conceituada por Soldatos, as transformações conceituais serão ressaltadas. A abrangência do termo “diplomacia” torna-se mais real, mais difusa e pragmática. Um destacado estudo seminal, para a compreensão da envergadura do fenômeno, foi realizado por Ivo D. Duchacek (1986), ao analisar comparativamente os Estados com estrutura federativa de governo, observando o surgimento de uma diplomacia paralela à diplomacia tradicional; mas esse conceito não é o objeto de estudo do autor. O que ele observa da paradiplomacia é sua característica funcional, uma variável do processo de descentralização nos Estados com estrutura federativa de governo. (DUCHACEK, 1986 *apud* BESSA MAIA, 2012, p.41). Para

---

<sup>26</sup> O conceito de diplomacia é importante para entender a paradiplomacia e suas definições. Morgenthau (2003, p.967) entende diplomacia como um instrumento a favor da paz, já que “é necessário criar as condições sob as quais deixará de ser impossível estabelecer um Estado mundial (...)”. A esse método de criar pré-condições para uma paz permanente, chama-se paz por meio de acomodações. E o seu instrumento é a diplomacia. Esta está diretamente ligada à política externa. Mas, devemos distinguir diplomacia de política externa e nem sempre essa distinção é feita. Harold Nicolson, em seu livro *Diplomacy*, registra o uso descuidado da palavra “diplomacia,” sendo esta designada como política externa, como processos e mecanismos pelos quais a negociação é conduzida, como um setor de serviço exterior. Uma ideia de diferenciação dos termos pode ser identificada como política externa, sendo um projeto político em relações exteriores e, diplomacia, como a condução e execução desse projeto.

<sup>27</sup> Entende-se que Diplomacia Paralela (paradiplomacia) constitua na sua essência as mesmas características de negociação e mediação de acordos que a Diplomacia Clássica. Só que mais abrangente, envolvendo outros atores, além dos Estados.

Panayotis Soldatos (1990), o primeiro pesquisador a empregar o termo “paradiplomacia”, a conceituação do termo foi importante, servindo como abreviação de diplomacia paralela.

Para Keating (1999, p.02), a paradiplomacia não corresponde a/ou não tem a mesma função da diplomacia convencional ou tradicional dos Estados, que é definida pela prossecução de um interesse estatal na arena internacional. Assim sendo, a paradiplomacia é mais funcional, específica e seletiva, frequentemente oportunista (pragmática) e experimental. Reforçando a ideia de Keating (1999), Fry (1998) acrescenta que, no mundo democrático ocidental, dois processos simultâneos estão atualmente tomando forma e lugar; as relações econômicas estão se tornando mais e mais globais, e o nível político e de poder estão se desenvolvendo de governos centrais para governos não-centrais (GNCs) (FRY, 1998).

As formas como os entes subnacionais estarão sujeitas a esses processos vai depender de lugar para lugar. Soldatos e Duchacek (1990) pontuam que sistemas de governos federalistas têm levado à deterioração da soberania nacional, segundo o modelo tradicional do Estado-Nação. Seguindo essa lógica, a concentração de poder, no governo nacional, está cedendo lugar a um modelo onde o poder é repartido, com base no que é mais apropriado de se discutir, ou seja, uma política específica. Isso corresponde ao que Duchacek (1990) chama de “soberania perfurada”, reforçando a discussão em torno da desconcentração de poder “ao longo de um eixo de uma dialética sem fim centralização/descentralização,” (AGUIRRE, 1999, p.193), e toma lugar não somente nas políticas domésticas, mas também no que concerne à política externa.

Um exemplo a ilustrar deste contexto de desconcentração/descentralização política de poder é a União Europeia (UE), já que a regionalização é frequentemente considerada no contexto da governança multinível<sup>28</sup>, que extrapola os limites do território nacional, com a participação de atores públicos e privados, nacionais e estrangeiros na arena supranacional. Recena (1998) ressalta o fato de a Europa colocar como prioridade a reversão de disparidades regionais, um sistema que é destacado por sua estrutura e alcance, caracterizado por seguir três palavras-chave: não hierárquico, interdependente e deliberativo (MARKS, HOOGHE e BLANK, 1998, p.273-293 *apud* KIILLO, 2006, p.10).

---

<sup>28</sup> A governança multinível, em sua totalidade, pode ser as relações entre atores públicos e privados situados em diferentes níveis territoriais. O conceito de governança em vários níveis, como um sistema de negociações contínuas entre os governos e os diferentes níveis territoriais, foi introduzido na literatura acadêmica por Gary Marks (1993), sendo reafirmado nas perspectivas das organizações supranacionais (GARY MARKS, 1993, p. 322-403 *apud* IVAN e CUGLESAN, 2009, p.48).

O que se pode observar, sobre o processo de descentralização da União Europeia, com relação a uma maior desconcentração de poder nas esferas não centrais? De forma geral, é possível identificar o efeito *spillover* (ou transbordamento) das fronteiras entre o doméstico e o internacional, pois os efeitos políticos e econômicos são mais sentidos pelos seus parâmetros supranacionais, as políticas chegam aos níveis hierárquicos menores na escala territorial, mesmo com discussões sobre o *déficit* democrático e a crise na Europa, onde se gerou um nível de pessimismo econômico mundial.<sup>29</sup> Em paralelo a isso: pode-se fazer uma analogia de formas de atuação internacional, entre os debates sobre a paradiplomacia, tomando como exemplo a UE, já que, dentro da sua esfera, o princípio da subsidiariedade<sup>30</sup> norteia a participação dos governos locais e regionais no bloco, o que torna o ente supranacional um local de abertura e difusão de ideias, com a participação de atores centrais e não centrais, que vão proporcionar uma dinâmica mais equitativa na construção de políticas públicas favoráveis aos diversos sujeitos os quais se propõem à incursão internacional (ALDECOA e KEATING 1999; HOCKING, 1991; MICHELMANN; SOLDATO, 1990 e LECOURE, 2002 e 2008).

“Paradiplomacia” é um termo com duas possibilidades de interpretação: a que pode ser percebida como uma adição à clássica diplomacia interestatal e/ou como uma desviante da tradicional diplomacia clássica, esta última, significa que pode se configurar em uma à perspectiva de separação entre o ente subnacional e o ente central. Esta configuração, em outras palavras, é o que se chama de “protodiplomacia,” nesta condição, os objetivos dos entes subnacionais seriam obter a independência e o estatuto de soberanos. Por isso, muitas análises não fogem à dinâmica intergovernamental, por fazer uma análise da abrangência dos progressos e dos constrangimentos das ações internacionais dos governos não-centrais. Moita (2006) aponta para as alterações que pode sofrer o atual sistema de representações externas dos Estados nacionais – rede de embaixadas, corpo diplomático e outras instituições oficiais

---

<sup>29</sup> Amartya Sen publicou um artigo na revista eletrônica *New Republic*, *What happened in Europe?* No qual ilustra a questão do *déficit* político e democrático na União Europeia e os equívocos da austeridade como motores da crise no Continente. Segundo o autor, os problemas na Europa devem ser pensados a partir dos desafios da unificação, dos requisitos da democracia e da demanda por uma política econômica. Para mais informações, consultar: <<http://www.tnr.com/article/magazine/105657/sen-europe-democracy-keynes-social-justice>>. Acesso em 13 de Ago. de 2012.

<sup>30</sup> A noção de subsidiariedade tem raízes em formulações filosóficas e na aspiração social, que remontam às ideias de Aristóteles e de Dante Alighieri, e está ligada à ideia da participação, em detrimento da ideia de monopólio. A subsidiariedade em geral e, em particular, no processo da construção da União Europeia, reforça a legitimidade democrática, evitando a configuração de um poder central excessivo e desligado dos problemas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que significa a fiscalização da observância de normas e a oportunidade de introduzir novas políticas (BARROS, 2006).

no exterior, pois correspondem a uma estrutura razoavelmente conservadora, com raízes numa tradição europeia de mais de três séculos. É preciso atentar para a variedade de agentes presentes no cenário contemporâneo mundial, principalmente em um ambiente em que a diplomacia se confronta com a opinião pública, instituições democráticas e um ambiente de desenvolvimento de relações multilaterais (MOITA, 2006).

Autores como Aldecoa e Keating (1999) acrescentam que, no geral, o Estado-Nação não motiva a ativa internacionalização dos governos não-centrais, sendo que a paradiplomacia traz a política externa para mais perto do nível local e dos cidadãos que fazem parte do Estado, o que acaba por relativizar a rigurosidade do ente central, com relação à participação do não central, no cenário internacional. Dependendo da natureza da política externa (no caso de governos não-centrais participarem do processo de tomada de decisão nacional), o que pode ser benéfico ao desenvolvimento de Estados democráticos, isso, contudo, dependendo da natureza da incursão internacional subnacional e da receptividade por parte do governo central para com relação a essas incursões paradiplomáticas, abre-se um espaço ao desenvolvimento da atividade externa dos governos subnacionais. Kincaid (1990, p.56) diz que não é acidental que os governos centrais mais ativos no mundo, são aqueles de Estados mais democráticos (KINCAID *apud* KIILLO, 2006, p.04).

Kiilo (2006, p.12), referindo-se à Federação Russa, sendo uma democracia, aponta para necessidade de estreitar o escopo do “discurso teórico mais concentrado na participação dos governos não-centrais nas relações internacionais, no contexto do federalismo.” Uma vez que, as regiões podem estabelecer e receber missões do exterior, mas com previsão legal de instrumentos normativos hierárquicos inferior a Constituição do Estado. Para Söderlund (2006, p. 17) a descentralização política e a democracia são aspectos de sistemas federalistas contra a intervenção dominante do ente central. Essa (re)distribuição de poder pode refletir na dinâmica das relações intergovernamentais dando amplitude ao fenômeno (SÖDERLUND *apud* KIILLO, 2006, p.17).

A paradiplomacia, de uma forma mais ampla, significa “desconstrução.” Pode ser visualizada como uma desconstrução do termo “diplomacia” em uma série de conceitos alternativos. Aguirre (1999) cunhou o termo “pós-diplomacia”, que, para o autor, é produto do pós-modernismo, sendo mais usado para descrever a complexidade das interações entre diferentes atores, na arena internacional. Reflete a ideia de paralelismo e subsidiariedade. Neste sentido, a paradiplomacia está conectada às relações entre governos centrais e não-centrais, sendo frequentemente a extensão da política doméstica (LECOURS, 2002, p.93-97).

Essa indefinição quanto ao uso do termo é comum, ao que parece, inicialmente, foi utilizado o conceito de microdiplomacia por Ivo D. Duchacek, que mais tarde adota o termo “paradiplomacia,” cujas evidências indicam ter sido cunhado por Panayotis Soldatos (PAQUIN, 2004; ZABALA, 2000 *apud* RIBEIRO, 2009, p.33-34).

O conceito de paradiplomacia ganha um uso diverso do proposto por Duchacek com Der Derian (1987), este que considera o Estado central como único ator a desenvolver a diplomacia. Paradiplomacia, para Der Derian, é uma forma de diplomacia não governamental, central ou não central. Incluem-se aqui corporações transnacionais, organizações internacionais, comunidades religiosas, ONGs, OINGs, entre outras possibilidades de atores internacionais (RIBEIRO, 2009, p.34)<sup>31</sup>. Isso acaba por mostrar um pouco sobre o uso e a indefinição que nos remete quanto à classificação da atividade internacional não central. Por ora, neste estudo, o termo paradiplomacia serve para denominar a ação externa de instâncias de governo que não podem ser incluídas na diplomacia clássica, sendo empreendidas por estados, municípios e cidades no plano internacional.

De início, já se pode constatar, nesse primeiro capítulo, o que significa paradiplomacia, suas condicionantes e visões. Mas, é preciso, ainda, fazer algumas considerações sobre a gestão das relações entre Estados (nacionais), para que se possa argumentar sobre as relações internacionais das unidades subnacionais (regionais e/ou locais) dos Estados centrais. A diplomacia, que, em sua definição clássica, é a parte da administração pública, do serviço público, que está de acordo com a implementação da política externa dos Estados soberanos, trata-se de um mecanismo de condução e, na grande maioria das vezes, é o principal meio de execução da política externa. Também pode ser agregada a outros fatores, como a negociação e a política (NICOLSON, 1998; HAMILTON; LANGHORNE, 1995).

No século XX, o significado do termo “diplomacia” começa a se tornar mais complexo, devido a mudanças no campo tecnológico, político, econômico, financeiro, social, cultural. Hocking (1991, p.9-10) argumenta que a diplomacia contemporânea é caracterizada por duas tendências paradoxais: aumento da internacionalização e localização de assuntos de política externa, como também chama a atenção para a crescente perspectiva, por parte do

---

<sup>31</sup> Neste trabalho não será adotada essa denominação dada por Der Derian, mas, sim, pretende-se fazer uma análise sobre o que leva à participação dos entes subnacionais municipais na esfera internacional, apresentando a paradiplomacia como um conceito analítico que permite visualizar essa conjuntura motivacional, o meio promotor, da inserção internacional organizada pelas cidades. Por isso, foram utilizados autores com pesquisas sobre o tema, como Soldatos (1990), Duchacek (1990), Lecours (2002, 2008), como também autores brasileiros, como Ribeiro (2009), Bessa Maia (2012), Barros (2009), Vigevani (2006) de fundamental importância para complementar à explicação do fenômeno e como ele vem se desenvolvendo no Brasil.

interesse subnacional, em atuar externamente e fiscalizar os assuntos internacionais, visando angariar resultados positivos, em busca de um desenvolvimento local mais equilibrado.

Com isso, é importante entender que diplomacia refere-se à implementação da política externa de Estados soberanos. Enquanto que, paradiplomacia, de modo geral, é mais ampla, envolve também, a atividade externa dos governos não-centrais, sem distinguir entre os formuladores de política externa e os processos de implementação, identificando novas formas de relação com o exterior, cujo sujeito não é o Estado.

Soldatos (1990, p.35) sugere que as atividades externas de governos não-centrais sejam consideradas como paradiplomacia quando há elementos constitutivos de política externa e tomadores de decisão. É interessante pontuar que Soldatos desenvolve esse pensamento em 1990, quando os receios da natureza disfuncional da paradiplomacia e os riscos de conflitos poderiam se tornar iminentes. Todavia, essa realidade, quando se depara com cenário brasileiro, não se justifica, pelo atual curso das relações externas exercidas pelos entes federados no Brasil. Mas, essa primeira análise pesa na existência de um controle, por parte do Governo brasileiro, na atuação externa dos estados e municípios. De qualquer forma, a gestão das relações externas pelos entes federados precisa ser feita para condução e consolidação da atividade paradiplomática na região ou localidade.

Consequentemente, o governo subnacional deve possuir autonomia para formular objetivos de política externa, determinar-lhe o caminho, a fim de alcançar estes objetivos e lidar com a implementação de uma política específica para a área, com perspectiva, a longo prazo, de atuação externa. Se não segue esse contexto, “a simples tomada de decisões dos governos centrais pode ser considerada como paradiplomacia e esta não é sobre a delegação ou subcontratação da concretização do governo central para os governos locais.” (SOLDATOS, 1990 *apud* KIILO, 2006, p.15).

Quanto ao que foi colocado por Soldatos (1990), que tem no contexto central da sua discussão governos subnacionais em países desenvolvidos, é interessante falar de autores que tratam da realidade brasileira, das relações internacionais federativas no Brasil, quanto ao acompanhamento da atuação externa das suas unidades subnacionais. Nesse sentido, Gilberto Rodrigues (2009) escreveu um artigo, no qual enumera quatro enfoques que precisam ser elucidados em análises sobre a projeção internacional dos governos subnacionais brasileiros: 1) questões constitucionais; 2) relações intergovernamentais; 3) política externa (ou relações exteriores); 4) legitimidade e *accountability*. Contudo, é importante observar esses enfoques traçados por Rodrigues (2009), quando se depara com a realidade local e a oportunidade de as

idades serem fomentadoras de ações, em específico na região Nordeste e no estudo de caso proposto.

É preciso esclarecer que os governos subnacionais não possuem a soberania de Estados independentes. Na definição de Soldatos (1990) sobre o que é paradiplomacia, quando se refere às esferas da política social, assuntos ambientais, culturais, de educação, entre outras esferas, que correspondem a assuntos de *Low Politics*,<sup>32</sup> dos quais a política externa passa a ser traçada a partir do local, especificamente em Estados sob o sistema político federativo, a interferência se implementa na tomada de decisão de governos não-centrais no cenário internacional, mudando a configuração da política do país internacionalmente. A razão disso reside no grau considerável de autonomia jurisdicional conferida a estes, em nível constitucional.

Quando se fala sobre administração e implementação da política externa, portanto, uma atuação internacional mais autônoma e independente da ação do ente central ou do Estado, o uso do termo “paradiplomacia” se amplia. De acordo com Duchacek (1990, p.14-15), cada ação inclui escritórios permanentes em outros países, quando relacionada à ativa participação exterior do ente subnacional, à condução e promoção de viagens internacionais, à amostra de comércio e aos investimentos, entre outras ações, na condução de atividades fora do país. Isso reforça a visão do desenvolvimento endógeno, que são ações construídas dentro das comunidades, o que pressupõe um diálogo constante entre o interno e o externo.

Neste sentido, desde o conceito de diplomacia tradicional, passando pela paradiplomacia, é interessante tomar outros conceitos de diplomacia, para complementar a discussão ora proposta, como a diplomacia pública, que interfere necessariamente nas relações entre os Estados, nas quais o envolvimento da mídia em assuntos de segurança e estratégias militares passa acrescentar certa preocupação do Estado central com a interferência e a notoriedade do público estrangeiro com a política externa do país, através da tentativa de gerenciamento do ambiente internacional pela comunicação, tendo como uma grande aliada à

---

<sup>32</sup> *Low Politics* são políticas relacionadas ao meio ambiente, à cultura, à econômica, às minorias, à cooperação. Nos anos de 1960, as tensões entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN e o Pacto de Varsóvia, e as hostilidades e repercussão da Guerra Fria e a descolonização africana deram grande destaque, nas análises de política externa, a questões da “alta política” (*high politics*), que definia o jogo de forças e estratégias de segurança, e os da “baixa política” (*low politics*), com iniciativas de instâncias representadas por instituições como GATT, o FMI. No pós-Guerra Fria, quando a separação entre *high politics* e *low politics* deixou de ter significativa importância e passou a centrar-se em outras questões, nas agendas internacionais: meio ambiente, direitos humanos, questões econômicas, conflitos étnicos religiosos, entre outros, que acabou por inaugurar uma nova fase nos assuntos que envolvem a baixa política (SATO, 2000).

tecnologia, uma importante ferramenta da diplomacia pública. Como consequência disso, as mudanças de estratégias se refletem na condução da política externa dos países. Um governo que se utiliza desse *soft power*<sup>33</sup> é o de Barack Obama, devido à facilidade na comunicação, com a finalidade de chegar a outros atores, em diversos lugares do mundo (ONGs, sociedade civil, empresas multinacionais, entre outros). Isso acontece graças a inúmeros fatores, na maioria das vezes negativos, que afetam a imagem dos Estados Unidos internacionalmente. (APRIGIO, 2010).

Retomando as considerações de Moita (2006) sobre os tipos de diplomacia, é possível sim falar sobre uma “nova diplomacia”, mesmo que não possa ser negada a diplomacia tradicional; as políticas externas e as representações exteriores dos países que refletem a condução das relações internacionais dos Estados centrais. E, quando o autor se refere a “novas”, é preciso observar alterações internacionais no cenário contemporâneo atual, que, necessariamente, passam por um novo paradigma, com a existência de novos atores e uma agenda internacional com uma vertiginosa gama de temas, onde existem métodos de intervenções variados (MOITA, 2006).

Tornou-se banal sublinhar o papel determinante dos agentes econômicos, designadamente no domínio financeiro. Os projetos de captação de recursos no cenário externo representam novas determinantes e projeções internacionais, como também a existência de *lobbies*, que são, basicamente, grupos de pressão atuantes junto aos tomadores de decisões – governos, parlamentos, organismos intergovernamentais, além das tradicionais sociedades de investimento, dos fundos de pensão, dos operadores no mercado de câmbio, representantes de uma parte da gama de agentes, além dos atores subnacionais, que impulsionam a economia mundial.

Portanto, da diplomacia clássica à paradiplomacia, a configuração de atores torna-se mais diversificada e novas agendas são acrescidas às Relações Internacionais, com terminologias que passam a desmistificar o termo “diplomacia” e a oferecer outras óticas sobre o envolvimento de atores centrais e/ou não centrais no ambiente internacional. Se, anteriormente, o ministro dos negócios estrangeiros ocupava praticamente sozinho o papel de comandar a representação externa do Estado, hoje, ele pode atuar em conjunto com outros ministros e órgãos do Estado, inaugurando novas percepções (*insights*) para diplomacia, como

---

<sup>33</sup> *Soft power* é um conceito elaborado pelo professor americano Joseph Nye, para definir a capacidade dos países de influenciarem relações internacionais e garantir uma boa imagem desses países e a comercialização dos seus produtos com o reforço da mídia, da música, do turismo, entre outras formas. (NYE, 2002 p.37 e 2004 p.11).

a diplomacia parlamentar, com atuação externa, em assembleias parlamentares multilaterais e missões de deputados no exterior.

Adicionalmente existe, também, segundo Moita (2006), outras formas de diplomacia: como a cultural (difusão da língua e da cultura como fator de influência política do país), a econômica (questões financeiras), a ambiental (referente à lógica introduzida pelo Protocolo de Quioto, às questões ecológicas que ocupam grande destaque nas agendas internacionais), a militar (no sentido mais amplo do tradicional tema de segurança, a exemplo da segurança humana). Por fim, a paradiplomacia que está imersa neste processo, transversalmente, passa por todos esses tipos de diplomacia, desenvolvida por atores não centrais, e vai além das questões geopolíticas, trazendo questões geoeconômicas e geoculturais, lidando com processos globais e uma agenda de preferências com novos métodos, em espaços diversos (MOITA, 2006).

A discussão ainda é muito mais complexa sobre a prática diplomática e suas variantes, e diz respeito a um mecanismo, ou um meio (pela sua função funcional), do qual o governo central ou não se utiliza para gerenciar suas Relações Internacionais. Contudo, os principais objetivos e processos permanecem estáveis no que diz respeito à resolução de conflitos e redução das divergências de forma pacífica. Por outro lado, o meio em que a diplomacia está em volta apresenta mudanças e, como consequência disso, novas funções surgem para as relações diplomáticas. Antes, através da figura do Estado-Nação, sua atuação externa era tida como um todo, sem diferenciação de atores nem processos envolvidos internamente. Atualmente, pode-se falar de outros atores intervenientes nas Relações Internacionais, como organizações internacionais, organizações não governamentais, organizações terroristas/paramilitares, como também a pressão, por parte de atores subnacionais, para atuarem internacionalmente em busca do desenvolvimento local.

Por fim, é interessante acrescentar o marco histórico em relação ao direito internacional e a sua interferência nas atividades paradiplomáticas. Na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 18 de Abril de 1961, foi estabelecido um esforço de regulamentar as funções da diplomacia juridicamente. Este fato representou um importante momento na codificação do Direito Internacional, com relação aos direitos e deveres dos Estados na condução das relações diplomáticas entre si. Numa sugerida complementariedade, a referida Convenção promove, através da via diplomática, relações amistosas entre as nações e o desenvolvimento de interesses econômicos, culturais, científicos em comum; a paradiplomacia pode, por tanto, vir a ter função complementar no estabelecimento de laços

com outros Estados, percebendo que outras estratégias podem ser acrescentadas às iniciativas internacionais dos países. Mas a extensão externa do serviço público só foi objeto de discussões na Convenção de Viena sobre Relações Consulares, ocorrida em 24 de Abril de 1963 (OLIVEIRA, 2006, p.57).

Os municípios, assim como os estados federados, são divisões administrativas internas dos estados, quando se refere a um sistema federalista de governo, que podem ter funções comuns em diversos países e que podem receber denominações variadas, no geral, são chamados de cidades. É, de acordo com Santos (2007, p.27-28), importante ressaltar, que sim, os governos não centrais podem ser sujeitos parciais de Direito Internacional, desde que sua capacidade internacional seja reconhecida. E que não existe consenso entre autores do Direito Internacional. Le Fur (1896, p.47 apud SANTOS, 2007, p.28) explica que os Estados Federativos conservam, com atribuições mais ou menos reduzidas, um governo central cujas decisões atingem todos os membros naquilo que está inscrito nos limites de sua competência, cada membro exerce influência sobre o governo central.

De fato, como personalidade jurídica de Direito Público Interno e autonomia administrativa, atualmente, questiona-se a possibilidade de atribuição da personalidade jurídica aos municípios. É, então, na evolução do Direito Internacional que os municípios conquistam cada vez mais um status jurídico internacional em direção ao reconhecimento de sua personalidade internacional. Neste intuito, a União Europeia já vem reconhecendo a atuação internacional de entidades subnacionais institucionalmente, juridicamente e segundo Betrán Garcia (2001, p.135 apud SANTOS, 2007, p.45), também vem se consolidando por meio de um costume internacional que ampara os direitos das entidades subnacionais de concluírem acordos externos.

Neste aspecto, de acordo com Kugelmas e Branco (2002, p.163), a realidade que abrange a crescente atuação das unidades federadas no plano externo, possibilitou que novas interpretações da teoria do federalismo surgissem e que modelos clássicos necessitassem ser reformulados.

Hoje, o estado da arte da pesquisa sobre a inovação da prática diplomática encontra na realização de conferências e divulgação de discussões sobre o tema o desenvolvimento e a apresentação de teorias sobre o que é a diplomacia na atualidade. Um exemplo desse contexto aconteceu em Haia, a terceira maior cidade dos Países Baixos, com forte tradição diplomática,

que sediou, através do Programa do Instituto *Clingendael* de Estudos Diplomáticos,<sup>34</sup> a 1ª Conferência de Diplomacia, no ano de 2007, primeira de uma série de conferências bienais. Esta iniciativa representa um marco nas discussões sobre a nova realidade das práticas diplomáticas, com grandes estudiosos debatendo sobre os rumos da diplomacia em todo o mundo. Para complementar essas discussões, foi editada a Revista da Diplomacia, copatrocinada pela cidade de Haia, publicação com pesquisas nas quais se privilegia o estudo da diplomacia e seu papel nas Relações Internacionais Contemporâneas, com edição inaugural publicada em 2006.

No próximo tópico, será resumidamente abordado o fenômeno da paradiplomacia, com foco nas discussões de autores que seguem a vertente federalista. E um destaque também para pesquisas que apresentam uma análise mais sociológica do papel das cidades face o acirramento da globalização e a crise do Estado-nação.

### 1.3. A PARADIPLOMACIA EM FOCO: ENTENDENDO O FENÔMENO DENTRO DA VISÃO FEDERALISTA E SOCIOLOGICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Falar sobre o fenômeno da paradiplomacia, ou promover uma análise sobre ele, é interessante quando se busca os fatores que dão espaço a esta incursão internacional dos governos não-centrais, juntamente com a visão de autores que trabalham com o fenômeno e a etimologia do termo paradiplomacia. Como já se fez uma análise dos seus fatores, constata-se que, com a globalização e os limites dos Estados centrais em proporcionar ou atender integralmente às necessidades das regiões e/ou localidades fica mais visível. Os atores subnacionais, então, passam a se ver como protagonista de uma mudança local mais simbiótica ou mútua. Em conjunto a isso, através da discussão feita, para justificar os limites da abrangência da diplomacia clássica, vinculada mais à ideia de proteção da nação, que passa a ter outras designações e abrangências nas Relações Internacionais, novos questionamento serão apresentados neste tópico, através da vertente federalista e sociológica sobre o fenômeno da paradiplomacia.

---

<sup>34</sup> O Programa *Clingendael* de Estudos Diplomáticos tem três grandes dimensões de pesquisa. A primeira estuda as tendências contemporâneas e inovações na prática diplomática; a segunda dimensão busca uma maior compreensão das questões e dos desafios da governança levantados pela erosão das fronteiras nacionais; e na terceira dimensão, o enfoque é dado à mudança geopolítica das Relações Internacionais. Por último, e não menos importante, o Programa baseia-se em uma longa reputação de estudos com foco na diplomacia, por todo o mundo, e no campo da formação diplomática. Mais informações no site: <<http://www.clingendael.nl/cdsp/>>. Acesso em: 16 de Set. de 2012.

Doravante, atentos à dinâmica atual, é importante observar a construção do paradigma da paradiplomacia sobre a visão dos principais autores que o estudam, com especial atenção à análise de Lecours,<sup>35</sup> que faz uma divisão tipológica do fenômeno, importante para compreensão dos tipos de exercícios paradiplomáticos.

As transformações visualizadas hoje proporcionam uma dinâmica entre o ambiente interno e o internacional que se tornou mais complexo; as autoridades não centrais sentiram a necessidade de *go abroad* (ou ir para o estrangeiro) e, a partir de então, defender suas perspectivas políticas, econômicas e culturais (MANOJLOVIC e THORHREIN, 2007, p.25). Confrontados com essa nova perspectiva, estudiosos viram-se no papel de caracterizá-la e analisar a sua influência na prática diplomática e na política externa dos países.

Para Lecours (2002), que faz parte da corrente federalista, uma análise da paradiplomacia somente pela perspectiva das Relações Internacionais não é suficiente para ter a percepção das causas domésticas do fenômeno. É nesse sentido que é preciso entender a configuração do sistema federalista brasileiro. A diferenciação entre a atuação externa dos governos subnacionais dos países pode ser, portanto, definida pelas variáveis domésticas, como: o nível de fragmentação e polaridade societária, a estrutura de redes e dos sistemas políticos (LECOURS, 2002 *apud* BURSENS e DEFORCHE, 2008, p.151-171).

A crescente formalização de estruturas específicas voltadas para a atuação internacional de governos locais serve como indicador da institucionalização da gestão dos assuntos externos pelas menores unidades da federação. Entender os processos formais e os informais é de relevante importância para a caracterização do fenômeno. North (1991) destaca que as regras e normas institucionalizadas, que adquirem persistência ao longo do tempo, passam a alterar os constrangimentos informais (discursos, atores locais) os quais mudam e se alteram devagar, com as possibilidades de mudanças reais do contexto político dos governos subnacionais com propensão à atuação externa (NORTH, 1991, p.97-112). Putnam (1998) chamou atenção para os dois níveis de diplomacia (*two level games*), nos quais, existe a possibilidade de um plano duplo para as relações de poder, dos constrangimentos e das oportunidades que se apresentam aos atores, no campo da política externa.

---

<sup>35</sup> Lecours é professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade da Concordia – Montreal, Quebec, Canadá. Seus interesses de pesquisa são: o nacionalismo (com foco em Quebec, na Escócia, em Flandres, na Catalunha e nos País Basco), federalismo e paradiplomacia. Editor do livro *New Institutionalism: theory and analysis*, publicado em 2005, pela Universidade de Toronto (Canadá). Lecours chama atenção para o pouco esforço em fundamentar perspectivas teóricas que sirvam como base para um quadro geral explicativo do fenômeno da paradiplomacia, o que o autor procura fazer, utilizando o institucionalismo histórico para entender a gama de instrumentos regionais de política externa (BURSENS e DEFORCHE, 2008, p.151-171).

Dos anos 1990 aos dias atuais, as questões domésticas acabaram influenciando, juntamente com projeção de políticas próprias, a internacionalização de temas vistos dentro da esfera local. Por exemplo, a questão da urbanização, com a criação do *UN-Habitat*, que busca conscientizar e informar a população mundial sobre a necessidade de ter cidades sustentáveis, como também à difusão dos valores culturais, ambientais, entre outras questões pontuais passaram a acrescentar um novo parâmetro nas agendas internacionais, tanto dos governos centrais ou não, possibilitando novas discussões que vão além de constrangimentos informais e até formais.

O inédito protagonismo no cenário internacional dos municípios, com a organização de uma agenda própria de política externa, o aporte de políticas públicas para o desenvolvimento local, adensa o debate entorno da paradiplomacia. Mais do que observar essa nova inserção, é necessário e importante analisar outras visões sobre a funcionalidade de atores muito pouco problematizados nas análises de relações internacionais.

Primeiramente, a pesquisa sobre o papel das unidades subnacionais, em se tratando dos municípios, se encontra em fase de discussão e elaboração de percepções sobre atuação internacional das mesmas. A primeira geração de estudos sobre o tema, com a preocupação de analisar a inter-relação entre os sistemas federalistas de governo e a política externa, veio na década de 1980, com Michelman; Soldatos (1990); Aldecoa e Keating (1999). A segunda geração de estudos nessa área ganha mais força em 1990, e, com a maior internacionalização da economia, análises são feitas, também, no campo mais sociológico, Castells e Borja (1996) e Sassen (1991).

No campo das Relações Internacionais, dentro das teorias mais tradicionais, a corrente neofuncionalista e o conceito de *spillover* conseguem proporcionar um melhor entendimento sobre a dinâmica da inserção internacional de novos atores, devido às demandas de cooperação internacional, que acabam por transpor níveis, a partir do intergovernamental e, assim, sucessivamente, novas demandas são geradas por atores transnacionais, não governamentais e subnacionais internacionalmente. Mas, a corrente não contribuiu muito para exploração desses níveis, além do supranacional (ONUKEI e OLIVEIRA, 2007, p.03 e 04).

Na teoria realista, liberal e social-construtivista, existe uma secundarização ou nenhuma relevância é dada às entidades subnacionais. É precípua dizer que a dinâmica central das Relações Internacionais gira em torno dos Estados centrais e Organismos Internacionais. Para além dos enfoques teóricos tradicionais na área, a partir da década de 1980, registram-se duas novas gerações de estudos dedicados a compreender o papel das entidades subnacionais

no cenário global: a primeira vislumbrou compreender a inter-relação entre federalismo e política externa; e a segunda, de cunho mais sociológico, buscou compreender que os atores globais também podem ser as cidades e o papel do Estado-Nação pode ser relativizado pela emergência das cidades globais (ONUKI e OLIVEIRA, 2007).

Os estudos iniciais, para a compreensão da envergadura da paradiplomacia, tiveram destaque nas pesquisas seminais de Panayotis Soldatos (1990), que criou o termo “paradiplomacia” como abreviação de diplomacia paralela, como já foi oportunamente comentado, e a guinada qualitativa se deu com o foco no protagonismo das unidades subnacionais, visto não apenas como uma variável interveniente, mas como variável explicativa, objeto central da análise. Esta primeira geração de estudos sobre “federalismo e política externa”, justifica a existência de uma linha tênue ou não na formulação e condução da política externa dos países centrais (MICHELMAN; SOLDATOS, 1990; ALDECOA; KEATING, 1999). Onuki e Oliveira (2007, p.06) acrescentam que existem contradições tanto pela influência quanto pela terminologia do fenômeno, as quais podem ser divididas em três grupos: caracterização do fenômeno e criação de taxonomia, fatores determinantes e sistematização/ocorrência de estudos de casos.

Com relação ao esforço conceitual, além de Soldatos (1990), Ivo Duchacek (1990), também é considerado um dos fundadores da agenda de pesquisa sobre o fenômeno, incorpora, mais tarde, o termo “paradiplomacia” em suas análises e salienta que as atividades no cenário internacional diferem muito em termos de intensidade, forma e frequência, estabelecendo três categorias de ações de política externa das regiões, com base em suas dimensões geopolíticas: paradiplomacia regional transfronteiriça, paradiplomacia transregional e paradiplomacia global. Este autor distingue, ainda, o que é a macrodiplomacia - tradicional diplomacia centro-a-centro; e protodiplomacia, com objetivos político-separatistas e de caráter conflituoso, este caso é mais bem pontuado nos governos regionais mais do que nos governos locais.

A primeira categoria, a paradiplomacia regional transfronteiriça, envolve cidades ao longo das fronteiras e consiste em contatos fronteiriços, formais e informais. Já a segunda categoria, a paradiplomacia transregional, descreve conexões e negociações entre governos não-centrais e não vizinhos. Na paradiplomacia global, as unidades subnacionais entram em contato com governos centrais estrangeiros, indo além de outros continentes, também com centros financeiros, industriais e culturais.

Soldatos (1990), frente ao tema, propõe tipologias para o fenômeno da paradiplomacia, analisando-o sob múltiplas dimensões, algumas delas com foco na região, enquanto outras são voltadas para as cidades. Desta forma, são quatro caracterizações para as tipologias: a) a dimensão geopolítica; b) a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo central; c) o tipo de segmentação das ações internacionais, conforme os diferentes níveis de governo nos quais elas se realizam e d) o caráter de proatividade da internacionalização, que produziria duas categorias distintas de cidades (SOLDATOS, 1990 *apud* RIBEIRO, 2009, p.45-47).

A primeira categoria assimilar-se-ia à tipologia instituída por Duchacek (1990), mas extrapolaria o preliminar enfoque geográfico. A segunda categoria foca a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, e distingue ações do tipo cooperativas – aquelas coordenadas pelo governo federal, por meio de acordos ou de relações institucionais permanentes ou *ad hoc*, ou, ainda, desenvolvidas de modo integrativo, como missões internacionais conjuntas; e ações paralelas ou substitutivas – não são ações conjuntas, podendo ser desenvolvidas em clima harmônico, com ou sem o monitoramento do governo federal, e podendo chegar a ser conflitivas, com aspirações secessionistas, como a protodiplomacia caracteriza por Duchacek (1990) (SOLDATOS, 1990, p. 38).

A segmentação das atividades paradiplomáticas configura outra dimensão da análise de Soldatos (1990) que classifica o fenômeno, de acordo com a segmentação territorial, ou vertical, e a segmentação funcional ou horizontal. A segmentação vertical (governo federal, unidades federadas e municipalidades) se dá quando a unidade territorial é diretamente ativa na área de relações internacionais e elaboração de políticas; já a segmentação funcional ou horizontal encontra-se no mesmo nível de governo, em diferentes departamentos ou agências governamentais diretamente envolvidos nos assuntos internacionais, devido ao processo de “domesticação” da política externa, ou seja, voltando-se para área de *low politics* e representa, também, um processo de racionalização da política externa. Destaque para as o reforço às relações federativas e gestão das relações internacionais que caracterizam essa configuração (SOLDATOS, 1990, p.36).

Com relação à paradiplomacia das cidades, Soldatos (1990) propõe uma tipologia, a partir dos exemplos de cidades, nos continentes europeu e norte-americano, definindo o caráter passivo e ativo da internacionalização. O autor distingue o que denomina de cidade-espaço e cidade-ator. A primeira denominação se refere às cidades envoltas pelas dinâmicas internacionais, possuindo, porém, uma projeção de ação prioritariamente regional, e não

acolhendo instituições e serviços de importância estratégica, como grandes organismos e firmas internacionais. Já a cidade-ator apresenta uma atividade internacional muito dinâmica, proativa, acumulando diversos atributos que distinguem da cidade-espaço, como um conjunto de serviços que suportam atividades-chave de cunho econômico e internacional, servindo como exemplos dessa articulação: grandes escritórios internacionais de advocacia, com infraestrutura sofisticada e que são polos industriais (SOLDATOS, 1990 *apud* RIBEIRO, 2009, p.49). O protagonismo da cidade-ator assimila-se, assim, a ideia de cidade global da autora Saskia Sassen (1991), visão que será apresentada mais a frente, no quarto capítulo.

Lecours (2002, p.110) resume a natureza da paradiplomacia como um fenômeno multifacetado e define sua categorização como doméstico/interno e externo/internacional o que permite ou restringe o comportamento de atores durante a tentativa de maximizar suas preferências, e não foge à lógica traçada por Soldatos sobre o fenômeno. O autor ainda menciona aspectos que devem ser levados em consideração para descrever o processo dentro do país. São cindo os pontos enumerados: 1. A natureza das relações intergovernamentais; 2. Conjuntura constitucional; 3. Agenda de política nacional externa; 4. A existência de organizações internacionais e/ou estatais – com atividades na busca de relações diplomáticas com governos não-centrais; 5. A influência da economia global.

Claro que também existem restrições à atividade externa dos governos não-centrais. Por exemplo, muitas das normas burocráticas de organizações internacionais são voltadas para as relações entre Estados, também os processos para captação de recursos externos que levam em consideração o tamanho e o histórico das cidades para o financiamento internacional, entre outros, como a burocracia para inserção internacional de entes subnacionais.

A Figura 1, a seguir, mostra a visão de Lecours (2002) e Soldatos (1990) sobre as oportunidades de estrutura paradiplomática, a conjuntura interna e os aspectos externos dessa atuação internacional. A escolha desses autores é de fundamental importância para o entendimento da dinâmica das relações exteriores dos governos subnacionais. Lecours (2002) introduz, em suas explicações, o institucionalismo histórico, parte do neo-institucionalismo (trata do papel das instituições nos resultados da vida social e política das comunidades), para explicar as variáveis das atividades políticas das regiões no exterior. O autor ainda comenta a fraqueza teórica geral na literatura sobre a paradiplomacia para servir como base para um quadro geral explicativo; o que tanto Lecours (2002) como Soldatos (1990) tentam fazer

também e proporcionar a visualização da dinâmica da atividade regional internacionalmente, um quadro geral explicativo sobre o fenômeno.



**Figura 1** - Oportunidade de Estrutura Paradiplomática

**Fonte:** Autora, com base em Panayotis Soldatos (1990, p.45), Lecours (2002) e Kiilo (2006, p.19).

Observando a Figura 1, pode-se constatar que as determinantes domésticas que condensam as características internas: as provisões legislativas, a conjuntura administrativa e os fatores políticos, as quais podem influenciar as perspectivas e os pontos importantes do desenvolvimento do fenômeno da paradiplomacia em determinada região ou lugar, tanto no nível das unidades federativas quanto no nível nacional, representam importantes fatores para condução da atividade externa dos governos subnacionais. Por fim, os fatores externos que favorecem e restringem esta ação são percebidos com o envolvimento externo do governo não-central e a abertura do cenário internacional para estes atores, juntamente com a percepção de serem eles promotores de um desenvolvimento mais assertivo na esfera local e nacional, através da projeção regional e global.

Hocking (1993) enfatiza que a descentralização política de poder representa uma forma de proporcionar uma inserção mais coordenada dos atores subnacionais na esfera internacional, com a necessidade de *expertise* burocrática para essa incursão. Soldatos (1990) também pontua que o sentido da paradiplomacia é o de ajudar a racionalizar os processos de

política externa. Em conformidade a isso, Duchacek (1990) afirma que o paradigma da paradiplomacia em países com sistema federativos de governo é melhor visualizado, por causa de suas fortes posições jurídicas constitucionais e o acesso aos recursos para elaboração de políticas (como informação, organização, conhecimento, etc.). Para ter uma noção da dimensão da descentralização política do poder, é preciso analisá-la caso a caso, país por país.

Lecours (2008) traça uma tipologia abrangente da paradiplomacia, quando esta é conduzida pelos governos subnacionais, em sociedades desenvolvidas e é uma visão direcionada para os governos regionais. Procura-se, aqui, analisar de forma extensiva, a ótica do autor com sua tipologia da atividade internacional dos entes subnacionais, pois o fenômeno da paradiplomacia encontra-se envolto por uma série de objetivos anexados a atuação externa, seja no campo econômico, político e/ou cooperativo.

Devido à demanda de discursões sobre o tema, sob diversos prismas, é difícil encontrar alguma sistemática de análise sobre causas que provem tipos específicos de inserção internacional, de motivações específicas de atividade externa; uma motivação não necessariamente exclui a outra. Autores como Soldatos (1990), Lecours (2008), Van Der Pluijm (2007) nos mostram um quadro de fatores e/ou motivações da atividade externa. A seguir, será apresentado o Quadro 1, a partir da visão de Lecours (2008), que representa as motivações que levam os atores subnacionais a se inserirem internacionalmente.

**Quadro 1** – Tipologia da paradiplomacia na perspectiva de Lecours (2008)

<b>TIPOLOGIA DA PARADIPLOMACIA</b>	
<b><i>Econômica</i></b>	Atrair investimentos externos, companhias internacionais para a região e escolher novos mercados para exportação; captar recursos financeiros; Absorver e transmitir conhecimentos e tecnologia.
<b><i>Cooperativa</i></b>	Cooperação cultural, educacional, tecnológica, entre outras.
<b><i>Política</i></b>	Proeminente expressão internacional de uma identidade distinta da projetada pelo governo central.

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base em Lecours (2008, p.02 e 03).

Seguindo os parâmetros traçados por Lecours (2008, p.02 e 03) a primeira camada ou tipo de paradiplomacia corresponde aos assuntos econômicos. Neste contexto, os governos subnacionais, no intuito do desenvolvimento da presença internacional, não têm uma explícita ligação com dimensão política e com assuntos culturais, procuram promover o interesse

econômico, que vai desde a promoção das exportações até à captação de recursos externos. Um exemplo claro é o processo visualizado na cooperação financeira, dos projetos que envolvam financiamento de políticas públicas podem ser incorporados nessa visão, a exemplo do Projeto Capibaribe Melhor, que será estudado mais a frente.

O segundo tipo de paradiplomacia envolve a cooperação em várias dimensões. É uma categoria mais extensiva e mais dinâmica, não tem o simples foco no interesse de ganhos econômicos, pode ser configurada através da inserção internacional em redes de cidades. Esta relação, conceitualizada como “cooperação descentralizada”, toma forma de assistência ao desenvolvimento, na cultura, na educação, tão bem quanto na cooperação científica e técnica. Um exemplo deste tipo de cooperação pode ser destacado no Brasil, através do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, que expande às iniciativas da cooperação internacional sul-sul<sup>36</sup>, que é uma iniciativa inédita do Governo Federal para incrementar a troca de experiências bem-sucedidas entre estados e municípios brasileiros com países parceiros. O Programa dá ênfase a países na América Latina, Caribe, África, Ásia e aos BRICS, na participação e financiamentos de projetos e outras iniciativas complementares.

No terceiro tipo de paradiplomacia, que envolve considerações políticas, existe a aspiração pela separação do governo central, por parte do governo subnacional, pela sua proeminente atuação internacional. É o caso de Quebec (Canadá), Flandres (Bélgica), da Catalunha (Espanha). Stéphane Paquin classifica este tipo de paradiplomacia como “paradiplomacia identitária”:

A paradiplomacia como componente do processo de ‘construção da nação’, procura o reconhecimento e legitimidade da ação plena internacional, elaborando uma política com objetivos de reforço da nação minoritária no estrangeiro, no contexto de uma estrutura de descentralização política do país, em sistemas federativos ou não, reforçando a cooperação com “países mães” para incentivar a cultura, língua e a nação em movimentos nacionalistas, buscando o reconhecimento de uma identidade coletiva. (PAQUIN, 2004 *apud* RIBEIRO, 2009, p.44).

Este tipo de paradiplomacia busca os interesses políticos de uma região, resultantes de sua atividade externa mais independente, visualizada na protodiplomacia destacada por Duchacek (1990) e ações paralelas por Soldatos (1990). A distribuição constitucional de

---

<sup>36</sup> A Cooperação Sul-Sul é um mecanismo de desenvolvimento conjunto entre países emergentes, difere da tradicional Cooperação Norte-Sul, é uma modalidade da cooperação técnica internacional, na qual ocorre o compartilhamento de práticas, desafios e experiências. Para mais informações, consulte o site: <<http://www.pnud.org.br/CooperacaoSulSul.aspx>>. Acesso em: 3 de Set. de 2012.

competências pode contribuir para explicar a atividade externa desses tipos de governos subnacionais.

Com referência à paradiplomacia, que não tem aspiração separatista, mas considerando que a inserção internacional não exclui outros tipos de atividades, tanto no nível econômico, cultural, cooperativo, entre outros, pode-se ainda, destacar, especificamente na região Nordeste do Brasil, o enfoque econômico, que vai desde a atração de investimentos à captação de recursos no cenário externo, pela maior liberdade de atuação internacional dos entes federados, devido ao seu protagonismo nacional e internacional e pela capacidade de endividamento externo. Destaque para a paradiplomacia financeira. Segundo Bessa Maia (2012),

“A paradiplomacia financeira é um fenômeno complexo que exige intercorrência de pelo menos três elementos operacionais: I) a iniciativa do ente subnacional de levantar fundos no exterior (fator endógeno ou vontade do ator); II) a interveniência do estado nacional favorável a esta atuação, ou seja, a articulação funcional entre atores estatais soberanos e subnacionais ou fator instrumental, e III) a disposição do ator internacional de emprestar recursos ao ente subnacional (regime cooperativo ou fator transnacional). A falta desses ingredientes torna impraticável a paradiplomacia financeira” (BESSA MAIA, 2012, p.10).

Através desses elementos operacionais, é possível apresentar projetos de captação de recursos externos no Nordeste do Brasil e fazer uma análise mais aprofundada desses elementos através do Projeto Capibaribe Melhor, em Recife-PE. Apesar do expressivo fluxo de créditos externos, existe, por parte do Governo federal do Brasil, um controle da dívida dos entes federados, impondo restrições às iniciativas de captação de recursos externo dos que não dispõem de condições fiscais para fazê-lo, de modo que, para ter efetividade, a paradiplomacia financeira requer a gestão fiscal responsável das finanças subnacionais.

Essa explanação sobre o fenômeno da paradiplomacia, seus principais autores, tendo como elemento central os tipos referentes ao fenômeno da paradiplomacia, como também teorizar sobre o mesmo, serve como base para a análise do exercício ou da prática da atividade internacional de atores subnacionais. Nesse sentido, Estados com sistemas federalistas de governos são determinantes, para se observar melhor o desenvolvimento de atividades internacionais dos entes federados, ao longo do eixo centralização/descentralização, de acordo com a vertente federalista das relações internacionais. Certamente, a inserção internacional das unidades subnacionais não só existe

em Estados federalistas; a Espanha, tomando como um exemplo é um Estado unitário que não limita atuação internacional dos seus governos subnacionais<sup>37</sup>.

A segunda vertente, da análise sociológica, que aprofunda o debate sobre o papel das unidades subnacionais como atores políticos, independentemente da visão anterior, particularmente no que se refere às cidades, sem distinções específicas de sistemas, é a corrente sociológica, que ganhou força na década de 1990, com Saskia Sassen (1991), Castells e Borja (1996), entre outros. Em que pese uma contribuição explicativa, que traz uma importante discussão sobre os processos e as uma mudança nas formas de práticas administrativas. Importante para entender a gestão das relações internacionais dos municípios, indo além de uma análise descritiva do fenômeno, para entender um processo que requer consentimentos e coordenação política para se fundamentar em uma determinada região ou local.

A visão sociológica observa a emergência das cidades como atores globais, fatores que levam a isso derivam da crise do Estado-Nação, resultantes do processo de globalização, juntamente com as forças transnacionais, processo no qual as cidades não poderiam ficar de fora, como na tomada de decisão dos Estados, pois, qualquer decisão a nível interestatal afeta o local. Algumas sociedades aos poucos se tornaram cientes de suas competências no campo local, nacional e internacional. Certamente, análises mais aprofundadas não de servir para fundamentar essa vertente analítica, pois existem muitas contradições sobre a competência das cidades e outros governos subnacionais no campo das Relações Internacionais.

Com relação, ainda, a alguns fatores que são importantes para se entender a emergência das cidades e a crescente interdependência entre as mesmas, ressalta-se: o intercâmbio de boas práticas, o compartilhamento da resolução de problemas comuns, a criação de identidades, entre outras características. Aqui, reveste-se de significativa importância na incorporação das análises subsequentes, a contribuição de Sassen (1991, 2004), para fundamentar algumas explicações sobre cidades globais e, se Recife-PE, se enquadra nessa categoria de cidade ou tem aspirações nesse sentido.

O próximo tópico apresenta um pouco sobre as iniciativas paradiplomáticas, respectivamente, no Cone Sul, na Argentina; e no Brasil. Uma forma de mostrar a repercussão

---

<sup>37</sup> A Constituição Espanhola, de 1978, discorre sobre as Comunidades Autônomas em seus Art. 143 e Art. 151. Disponível em: <[http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1978/1978_cd.pdf)>. Acesso em 12 de abril de 2013.

do fenômeno da paradiplomacia no continente sul-americano. Revelando, a importância das relações internacionais dos entes federados para esses dois países.

#### 1.4. INICIATIVAS PARADIPLOMÁTICAS: A PARADIPLOMACIA NO CONE SUL, ARGENTINA E BRASIL<sup>38</sup>

Na contextualização da paradiplomacia, dando destaque a vertente federalista, é importante frisar as iniciativas paradiplomáticas, principalmente na América do Sul, aqui se analisa a abrangência do fenômeno no Cone Sul, delimitando a Argentina; e, conseqüentemente, no Brasil. Neste sentido, a análise reforça a visão dos autores para os quais os sistemas de governos federalistas são mais propícios ao exercício da paradiplomacia por suas unidades federadas.

Na região Sul-americana, a atividade paradiplomática aumentou durante os anos 1990 e possui duas características particulares: estar em consonância com as reivindicações de democratização da estrutura administrativa e com novos esquemas de integração regional. Na Argentina, com a reforma administrativa em 1994, foram adotadas novas medidas jurídicas e de gestão para manter a crescente internacionalização dos governos e das províncias sob certo controle (BATISTA, 2010, p.46). Além do que, o envolvimento subnacional em questões internacionais passou a ser amplamente reconhecido na constituição de inúmeras províncias. Essa assertiva serve para compreender que o Governo central argentino não vê como uma ameaça à inserção internacional dos seus entes federados.

Com isso, a paradiplomacia, é considerada uma atividade legal, com ações cooperativas pelo nível das inter-relações estabelecidas pelas unidades subnacionais. A província mais ativa da Argentina é Córdoba, que estabeleceu representações em Nova Iorque, Madri, Santiago do Chile, São Paulo, São Petersburgo e Mendonza (BATISTA, 2010, p.46). Neste caso, a paradiplomacia desenvolvida pelos entes federados argentinos passou por importantes avanços, por isso, é pertinente citar o caso da Argentina, no Cone Sul, porque se tornou o principal modelo latino-americano a incorporar amplamente a temática em sua

---

<sup>38</sup> Este tópico é baseado na seção “A paradiplomacia no Cone Sul”, da dissertação de Sinoel Batista (2010).

agenda política nacional, sobretudo no que se concerne à criação de normas específicas na legislação do país<sup>39</sup>.

Certamente que, no contexto latino-americano, existem cidades com nível de atuação internacional concreta e antiga, uma delas é Montevidéu, Capital do Uruguai, que é ativa em diversas redes internacionais. Outro parêntese importante é a existência da Rede Mercocidades, que congrega mais de 200 governos locais dos países sul-americanos, como: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e desenvolve atividades desde 1995, baseada nos parâmetros europeus de redes de cidades e representa um marco da ação internacional dos governos locais na região.

No caso brasileiro, os governos subnacionais não enfrentam obstáculos formais na prática das relações internacionais. Mesmo ante o vácuo regulador da paradiplomacia no Brasil, pela inexistência de uma legislação que a regulamente, o Estado nacional não tem se utilizado do expediente de pressão para evitar que os entes federados estabeleçam contatos externos<sup>40</sup>.

Estados e Municípios começam a criar secretarias, coordenadorias, núcleos, setores, gabinetes, departamentos e assessorias para interagir com o plano internacional. Porém, as atividades paradiplomáticas não se desenvolveram de forma homogênea em todas as cidades brasileiras. Em geral, a atividade faz-se mais presente nas cidades de porte médio e grande. Nos estados brasileiros, a interação internacional é melhor visualizada, como é o caso do Rio Grande do Sul, onde ocorreu uma integração regional intensa, em particular com a Argentina. Como argumenta Gilberto Rodrigues:

[...] o reconhecimento do fenômeno da paradiplomacia pelo MRE se deu, em grande medida, pela via reativa. Dois fatos teriam alimentado a reação do Itamaraty: a Reforma Constitucional Argentina, em 1994, que reconheceu a paradiplomacia das províncias; e a crise de Chiapas, no México, em 1995 (recordando-se que o governo mexicano foi pego de surpresa por um movimento subnacional com implicações globais). Logo no início do Governo do Presidente Fernando Henrique, o Ministro Luiz Felipe Lampreia, em audiência na Câmara dos Deputados, no mês de abril de 1995, mencionou pela primeira vez a diplomacia federativa, como uma vertente de diplomacia pública, parte das diretrizes do governo. Em 1997, foi criada a

---

<sup>39</sup> Constituição Argentina, **Artigo 124** – As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento dessas finalidades e poderão também celebrar convênios internacionais que não sejam incompatíveis com a política exterior da Nação e que não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou ao crédito público da Nação (Tradução do Autor).

<sup>40</sup> Em termos jurídicos, esta dissertação apresenta às unidades subnacionais como pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de certo grau de autonomia sobre parcela territorial delimitada e que está inserida no Estado Nacional brasileiro (MORAIS, 2011, p.07).

Assessoria de Relações Federativas, vinculada ao gabinete do Chanceler. [...] Com o governo do Presidente Lula, a ARF foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) (RODRIGUES, 2004, p.10).

Com o nascimento da Rede Mercocidades, a questão subnacional entrou em nova fase de discussão. Em consequência disso, dentre outros fatores, o Ministério das Relações Exteriores começou a criar escritórios de representação por todo o País. Mas, a institucionalização das atividades internacionais não garante que exista uma homogeneidade de ações externas, tanto por parte dos estados como dos municípios. Uma particularidade que vai variar de acordo com existência: de secretarias, subsecretarias e assessorias ou coordenadorias e, também, de acordo com o perfil e os interesses políticos de cada região para se inserir internacionalmente (BRIGAGÃO, 2005).

Em relação a isso, no Brasil, mesmo com informações desatualizadas, os números das atividades paradiplomáticas, nos estados brasileiros são os seguintes:

- 1) os estados de Santa Catarina e Paraná e Distrito Federal possuem Secretarias ou Agências de Relações Internacionais;
- 2) treze governos estaduais possuem órgãos de relações internacionais ligados a secretarias ou subsecretarias: Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Acre e Amapá;
- 3) um governo estadual possui Cerimonial Internacional específico: Rio Grande do Norte;
- 4) seis governos estaduais possuem setores de comércio exterior ou vinculados a órgãos voltados ao comércio exterior: Paraná, Sergipe, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul;
- 5) oito governos estaduais não possuem áreas de relações internacionais: Bahia, Piauí, Pará, Paraíba, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins. (BRIGAGÃO, 2005, p.43)

No levantamento realizado por Brigagão (2005), constatou-se que dos 26 Estados e o Distrito Federal, 19 possuem setores específicos de relações internacionais, representando 70,3% das unidades da esfera estadual da Federação Brasileira. A distribuição percentual por região é a seguinte: Norte – 7%, Nordeste – 17%, Centro-Oeste – 25%, Sul – 25% e Sudeste – 26%. As atividades desempenhadas pelas regiões são bastante distintas, de acordo com suas especificidades:

- 1) Norte: somente os estados do Acre e do Amapá possuem um setor de relações internacionais, ambos criados com o objetivo de integração sub-regional na região amazônica e subcaribenha, em virtude das fronteiras com a Guiana, Suriname e Guiana Francesa;

- 2) Nordeste: o estado que mais se destaca é o Ceará, com sua Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, Pernambuco também possui relativa atividade internacional, a Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife, capital do estado de Pernambuco e a Secretaria de Governo do estado de Pernambuco são atuantes no exterior. Os demais estados atuam mais como apoio ao governo ou comércio exterior, de acordo com suas necessidades;
- 3) Centro-Oeste: o foco da região é o comércio exterior, devido à necessidade de escoamento de sua produção agropecuária;
- 4) Sul: a região concentra seus esforços no aproveitamento das possibilidades comerciais do Cone Sul e Mercosul, além de buscar contatos com países latino-americanos e europeus;
- 5) Sudeste: como a região Sul, o Sudeste possui uma das estruturas de relações internacionais mais complexas e abrangentes, que vai desde o desenvolvimento do comércio exterior, até a busca por financiamentos, assinatura de acordos, análises de conjuntura política, entre outros. (BRIGAGÃO, 2005, p.43).

Perante a inserção internacional dos estados, suas capitais começaram a inserir-se no sistema internacional, numa reação a oportunidade que se configura no cenário nacional e internacional. Mas o surgimento de órgãos responsáveis pela área foi bastante lento. Um dos objetivos é o de assegurar autonomia para o desenvolvimento local. O tema da paradiplomacia ainda é muito novo na agenda de muitos municípios, sendo melhor visualizado nas capitais, por constituírem grandes centros urbanos, com graves problemas que precisam ser resolvidos através de políticas públicas eficientes, um grande passo em prol da autonomia dos entes federados brasileiros veio com a descentralização político-administrativa do país.

Nos anos 1990, com a inflação, as perdas salariais, a redução de investimentos públicos, entre outros desacertos com o crescimento desproporcional da globalização econômica e recrudescimento de políticas sociais frágeis, segundo Batista (2010, p.54) sobrou aos governos locais duas possibilidades de atuação como forma de reagir aos desafios locais: “A primeira, agir sob pressão na construção de estratégias para mitigar os impactos da recessão econômica (desemprego, aumento da pobreza, entre outros); e, a segunda, procurar construir alternativas e saídas dos problemas urbanos”.

Para Batista (2010, p.54), a segunda alternativa se mostra como um processo de fortalecimento da cooperação entre os governos locais, nos âmbitos regional, nacional e internacional, e no qual os municípios começam a entender que associativismo, que funciona bem no âmbito nacional, também poderia funcionar na esfera internacional. Esse movimento acabou possibilitando que as cidades se associassem em redes. Manuel Castells (1996) foi pioneiro a analisar o tema e tratar as cidades como protagonistas políticos relevantes, pois, elas se mostram como atores sociais de relevância quando promovem uma articulação entre

administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais, setores intelectuais e profissionais, e meios de comunicação social.

Por fim, tanto no nível da política internacional como no nível acadêmico, busca-se entender a inserção internacional dos atores não centrais nas Relações Internacionais. Até aqui, o importante foi pontuar a evolução do tema, principalmente no meio acadêmico, e trazer um debate simplificado sobre os estudos do fenômeno da paradiplomacia que podem ser incorporados à análise. O próximo capítulo aprofunda ainda mais a discussão em volta de uma paradiplomacia mais cooperativa e as vertentes da cooperação internacional, importantes para construção de políticas públicas visando o desenvolvimento local. Como também destaque é dado para cooperação financeira e os procedimentos adotados pelo Governo brasileiro para captação de crédito externo dos seus entes federados.

## **CAPÍTULO II - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL**

A amplitude da pesquisa, inserida no campo da cooperação internacional, é diversificada e está sempre aberta ao diálogo e, pode acrescentar discussões em torno do desenvolvimento, com caráter econômico, social, ambiental, trazendo como um senso comum à necessidade de melhoria na qualidade de vida das pessoas. Neste Segundo Capítulo, o desafio vai ser aprofundar ainda mais o debate sobre o fenômeno da paradiplomacia, mostrando a importância estratégica do desenvolvimento local, mais precisamente o endógeno, através da cooperação internacional descentralizada.

O estudo aborda a cooperação com ênfase no desenvolvimento. Desenvolvimento será uma palavra-chave neste segundo Capítulo, assim como cooperação internacional descentralizada, principalmente para justificar a inserção internacional dos governos não centrais. Como uma perspectiva incorporada do pós-Guerra Fria, Amarty Sen (2000) define como concepção adequada à palavra “desenvolvimento” ir muito além da acumulação de riqueza e do Produto Interno Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Segundo o autor, ter mais autonomia faz com que as pessoas possam cuidar de si mesmas e influenciar o mundo, principalmente com questões centrais ao progresso humano, social, cultural, dentre outros relacionados ao país ou local. Essa definição vai ser importante para compreensão da cooperação para o desenvolvimento e da cooperação descentralizada.

Neste sentido, além dos países centrais a interação entre outros atores, como: as Organizações Não-Governamentais, empresas multinacionais, partidos políticos, governos das unidades subnacionais é abordada. Neste sentido, a expressão cooperação para o desenvolvimento torna-se mais um reforço correspondente e que deve ser compreendida trazendo modificações configuradas no cenário internacional, no pós-Guerra Fria, quando perspectivas de desenvolvimento endógeno<sup>41</sup> passaram a ser melhor visualizadas.

---

<sup>41</sup> O desenvolvimento endógeno é compreendido como desenvolvimento local, produzido, principalmente, por impulsos da sociedade e largamente fundado sobre os recursos locais. Nessa discussão, este tipo de desenvolvimento não é compreendido como autarquias (isolamento total) nem como sinônimo de regiões totalmente autônomas. O argumento que será utilizado é o da determinação das opções, o controle deve ser local e os benefícios mantidos no local, num “*processo autocentrado onde a maior parte dos valores gerados sejam realocados no local*” (LONG; Van der PLOEG, 1994).

Seguindo a análise tipológica e base teórica feita no Capítulo anterior será incorporada ao estudo da cooperação internacional<sup>42</sup>, mais precisamente da cooperação internacional descentralizada, neste segundo capítulo, que, para Barros (2009), significa a atividade realizada pelas unidades subnacionais, ou paradiplomacia. Com relação a essa perspectiva, Bessa Maia (2012) destaca na cooperação descentralizada, destaque será dado à captação de recursos externos; os estudos deste autor evidenciam ser uma característica da região Nordeste do país a cooperação financeira internacional. Com isso, gradualmente o conceito de cooperação internacional, com a influência de organizações multilaterais e bilaterais, evoluiu e uma expressão que consagra esse momento é “globalização”. Por isso, as palavras-chave neste segundo capítulo, são: cooperação descentralizada e cooperação financeira ou paradiplomacia financeira, segundo Bessa Maia (2012).

Nessa linha, o traçar de uma análise preliminar sobre a realidade paradiplomática no Brasil serve de apoio à compreensão dos objetivos propostos na presente dissertação, na qual se pretende esclarecer como o ente central, ou a União, acompanha a inserção internacional das suas unidades federativas, principalmente no que se refere à captação de recursos externos. Por fim, refletir um pouco sobre a expressão cooperação para o desenvolvimento, já que a pesquisa trata sobre os atores subnacionais e paradiplomacia municipal, é importante compreender como os governos locais recorrem à cooperação internacional com o intuito de promover o desenvolvimento explorando ações complementares com parceiros que enfrentam problemas comuns e que podem ser resolvidos mais facilmente a partir de esforços conjuntos.

## 2.1. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA: A CAPTAÇÃO DE CRÉDITO INTERNACIONAL

Cooperação internacional é uma expressão utilizada nas Relações Internacionais para orientar ações de reciprocidade, na maioria das vezes entre nações. Tal interação, entre os povos, está alcançando escalas sem precedentes em relação às que foram registradas no passado. O destaque pode ser dado, no marco do final da Segunda Guerra Mundial, com a integração cada vez maior dos povos ao redor do globo terrestre e a existência das organizações internacionais.

---

<sup>42</sup> Na definição de Keohane (1984) é um processo de coordenação de políticas por meio do qual os atores (no caso os Estados) ajustam seu comportamento às preferências reais ou esperadas dos outros atores.

Além de uma perspectiva política, é interessante destacar os processos de ação comunicativa, com vistas a trazer uma visão mais sociológica de um processo que não apenas sofre as consequências das transformações no cenário global, mas que é permeado por vias facilitadoras da comunicação e disseminação de ideias que facilitam o processo cooperativo. É importante compreender que o sistema social é composto por redes de comunicações e é separado pelo ambiente psíquico e/ou biológico (seres humanos), e ambiente geográfico que se desenvolve. Assim, parte-se do pressuposto de que os sistemas sociais são calcados por atos comunicativos.

As análises de Luhmann (2009) e Habermas (2012) servem para inserir uma discussão sociológica, neste contexto, preferencialmente quando é ressaltada a ação comunicativa. Para que se possa entender o papel significativo da cooperação internacional como pressuposto para um desenvolvimento local, este tópico apresenta a comunicação como, a transposição do diálogo entre as nações, um importante instrumento internacional, na construção de relacionamentos externos além dos conduzidos pelos governos centrais, o que possibilita a cooperação como ferramenta imprescindível no reforço à paradiplomacia.

Segundo Luhmann (2009) e Habermas (2012), a sociedade moderna resultaria da hipercomplexificação social, não existindo únicas formas comunicativas e hierárquicas, mais sim várias comunicações. Esta sociedade apresenta-se em três tipos: a da informação, na qual um dos indivíduos seleciona o que vai transmitir; a do ato de comunicar, na qual o mesmo indivíduo da etapa anterior opta por uma forma de expressar a informação; e, por fim, a de uma compreensão, na qual outro indivíduo seleciona o que compreendeu do que foi transmitido pelo primeiro indivíduo.

Para que a comunicação seja realizada, é preciso que dois ou mais interlocutores estejam presentes, para que se reproduzam autopoieticamente,<sup>43</sup> formando uma rede de comunicações (LUHMANN, 2009). Adentrando nas complexidades e observando que a esfera pública ampliou-se, uma sociedade civil que vive cada vez mais interconectada,

---

<sup>43</sup> O conceito surge em 1970, para explicar o fenômeno da vida, a força vital, a organização e estrutura do corpo humano explicado no ambiente em que vive. Maturana e Varela, em 1973, desenvolveram a chamada Teoria Autopoiética (MATURANA; VARELA, 1973 apud Luhmann, 2009, s.p.). Em 1980, as ideias dos sistemas autopoiéticos da biologia chegaram às ciências sociais, tendo grande destaque nos trabalhos do sociólogo Niklas Luhmann, que entende que os elementos componentes da estrutura desse sistema, relacionados entre si, têm o caráter autoprodutivo, são comunicações, que estão ao redor de um processo circular e interativo (abandona-se na teoria autopoiética a ideia de hierarquia), adotando, portanto, um sistema, de organização autopoiética. Para mais informações, consultar: <<http://jus.com.br/revista/texto/27/o-problema-da-justica-numa-visao-autopoietica-do-direito#ixzz20Ia5BW8q>>. Acesso em: 22 de Mar. de 2013.

buscando solução para problemas diversos e em comum, Habermas (2012) repensa a ligação entre poder comunicativo e poder administrativo, reforçando uma visão normativa da esfera pública como estrutura comunicacional, entre o Estado e os setores político, econômico e privado. Portanto, na Teoria da Ação Comunicativa, Habermas (2012) não afasta o poder da comunicação na realidade das instituições; ele os aproxima mais, o que resulta num canal para o diálogo. É importante essa informação para repensar o papel do cidadão global, para além dos muros das problemáticas nacionais, sob a perspectiva do empoderamento da ação comunicativa, que vai além, sendo sujeito ativo, além das forças do mercado, no reforço ao poder administrativo e constituindo uma dinâmica sólida a favor da solidariedade.

Apesar da breve análise, tanto Luhmann (2009) quanto Habermas (2012) contribuem de maneira significativa para entender a complexa e dinâmica rede de interconexões que podem, eventualmente, existir, de outros atores, além dos Estados centrais, no cenário internacional. Esta é uma informação importante, principalmente quando se fala dos processos cooperativos, que só existem através de uma comunicação forte e ativa, num cenário global, pela interconexão e/ou intercâmbio gerado pelos atores centrais e não centrais.

Por somente nas últimas décadas se falar da inserção internacional dos governos subnacionais de maneira mais abrangente, ainda restam dúvidas sobre a nomenclatura do fenômeno, o que abre espaço para uma agenda acadêmica de discussão e organização ao redor de expressões que são utilizadas para identificar a atividades internacional dos governos não centrais. Dentro da área jurídica, é comum se falar em cooperação descentralizada. Mariana Andrade e Barros (2009) adota esse termo ao longo do seu artigo sobre o tema, onde destaca as transformações da sociedade internacional e do fenômeno de cooperação descentralizada.

A conceituação a seguir esclarece o que significa cooperação descentralizada e como vai ser apresentada nesse tópico,

Cooperação descentralizada consiste em uma relação substancial colaborativa entre governos subnacionais de diferentes países, visando um desenvolvimento local sustentável que implica em algumas formas de trocas e suportes conduzidas por instituições ou outros atores locais (HAFTCEK, 2003, p. 336).

As políticas adotadas dependem das relações cooperativas existentes. A atuação internacional dos governos subnacionais revela a necessidade de se buscar novas fontes de recursos para o desenvolvimento, saindo um pouco da lógica dos governos centrais e das agências internacionais, para adotar uma dinâmica mais proativa no cenário interno e

internacional. Segundo Torres (2010), no caso dos municípios brasileiros podem ser apontados dois fatores globais determinantes do fenômeno da cooperação descentralizada, que são: globalização e integração regional; e três fatores regionais, que são: redemocratização; descentralização política; e ajustamento da economia brasileira.

Com relação aos fatores internos, nos anos 90, o Brasil abriu sua economia, promoveu sua estabilidade macroeconômica, reformou suas instituições e cumpriu as metas estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Neste processo de transformação, um processo reverso ocorreu com a diminuição dos repasses de verbas federais aos governos subnacionais, juntamente com os problemas sociais cada vez mais evidentes de uma sociedade recém-saída da ditadura militar, que perdurou ao longo de 21 anos, no Brasil.

Neste cenário, criou-se a expectativa de que os governos regionais e locais, diante de um federalismo renovado, passariam de meros expectadores de políticas internacionais a sujeitos responsáveis pelo desenvolvimento econômico e social, o que, necessariamente, dependeria da capacidade deles para desenvolver e executar projetos coletivos e de convergência com agências internacionais. Aos poucos o protagonismo perante a política internacional passa a ser visualizado, porém muitas ressalvas a essa atuação e protagonismo precisam ser feitos, como a falta de continuidade de ações políticas na esfera internacional, condiciona ou reduz a perspectiva de uma política externa promovida pelos entes federados brasileiros, o que precisa ser estudado caso a caso. Como é o caso da descontinuidade da atividade internacional de atores subnacionais, que pode envolver interesses econômicos e políticos, deixando de ser prioridade na agenda política de alguns governantes a continuidade de ações internacionais coordenadas por uma pessoa, ou órgão específico para área.

É importante acrescentar que a cooperação internacional é um fenômeno de grande repercussão, pode envolver dois ou mais atores, como também emergência de novos atores internacionais. Um marco dessa incursão diversificada é retratado a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. Diante desse cenário, nasce a cooperação descentralizada e, para entendê-la melhor é preciso traçar um breve panorama da cooperação internacional, desde o Sistema da Organização das Nações Unidas para se compreender novos perfis de cooperação internacional visualizado atualmente.

Em resumo, o atual sistema da Organização das Nações Unidas, fundado em 1945, é diferente do seu antecessor, a Liga das Nações (vigente no entre guerras) e que foi autodissolvida em 1946, em grande parte, devido à incapacidade de lidar com os atos agressivos das potências mais importantes do sistema internacional, como a agressão japonesa

à China, em 1931. A maior preocupação com a construção de regras de conduta, que constitui regras a cooperação, que são mais do que regras de ações proibitivas de perturbação da paz ou reforço à cooperação no Direito ao Desenvolvimento<sup>44</sup> estão presentes no atual sistema da ONU, que dispõe de um corpo militar destinado a promover e sustentar situações de pacificação em áreas de conflito, condição que Liga não possuía.<sup>45</sup>

Além de assuntos ligados à segurança e à paz, outras questões passaram a se inserir na agenda política internacional da Organização das Nações Unidas, como a questão humanitária ou assistencialista. O significativo avanço na cooperação para o desenvolvimento veio com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), criado em 1965, com o objetivo de coordenar o Programa das Nações Unidas de assistência técnica, criado 1949, e o Fundo Especial das Nações Unidas, em 1958. Essas duas organizações se uniram sob o nome de PNUD.

Por ainda existirem níveis de desenvolvimento muito baixos, novas fases do Programa foram inauguradas, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que requerem um maior comprometimento dos governos locais para que possam ser alcançados, tanto na redução dos níveis da pobreza quanto na assistência mais acertada ao desenvolvimento, estabelecendo um cronograma para vencer alguns os males da sociedade. Neste espaço, a cooperação descentralizada representa um novo modelo de cooperação internacional, um meio que visualizado na promoção de resultados positivos desta relação. E, visando atender esses objetivos a maioria dos bancos e agências internacionais estão ligadas ao sistema ONU de cooperação e pautam suas ações em premissas de fortalecimento do poder local.

---

<sup>44</sup> A Resolução 41/128 da Assembleia Geral da ONU, realizada em dezembro de 1986, dispôs sobre o direito ao desenvolvimento "como processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios resultantes". Para mais informação, ver: <<http://jus.com.br/revista/texto/6038/do-direito-ao-desenvolvimento#ixzz2NRgvRAid>>. Acesso em: 19 de Mar. de 2013.

<sup>45</sup> O Capítulo IX da Carta da ONU estabeleceu os princípios basilares da Cooperação Internacional Econômica e Social, nos seus artigos 55 e 56, in *verbis* "**Artigo 55** - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: a) A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) A solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; c) O respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. **Artigo 56** - Para a realização dos objetivos enumerados no art. 55, todos os membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente." (ONU). Para mais informações: <<http://www.un.org/es/>>. Acesso em: 30 de Jan. de 2013.

O poder local passou a ganhar mais destaque dentro da ONU. Isso devido ao fato de só as relações de cooperação interestatais não serem suficientes para valer os direitos humanos de desenvolvimento econômico, social e formas mais democráticas para solucionar os problemas internos das nações. Torres (2010) aponta que a democracia participativa precisa ser cada vez mais construída no Brasil, com a participação mais efetiva da sociedade civil, uma das formas mais destacadas atualmente é o orçamento participativo, como também a criação de conselhos municipais, pois, representam um caminho mais que viável, possível, na solução de problemas que impeçam o desenvolvimento local e a construção de projetos técnicos de cooperação, com o objetivo de captar recursos externos.

Seguindo esta linha de raciocínio, a cooperação técnica internacional para resolução de males da sociedade tornou-se um câmbio troca de experiências locais interessantes para contínua participação de governos não centrais nas Relações Internacionais, mostrando ser uma via segura da busca para desenvolvimento. Segundo Oliveira e Luvizotto (2011) existem quatro tipos de cooperação internacional, na qual a cooperação técnica se origina, a saber: a) cooperação internacional vertical; b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação internacional horizontal; e d) cooperação internacional descentralizada.

O primeiro tipo de cooperação, a cooperação internacional vertical, vem de uma visão pós-Segunda Guerra Mundial, possui caráter assistencial e consiste na transferência vertical de conhecimentos e técnicas dos países desenvolvidos para os países menos desenvolvidos. Apesar da negação constante, é possível constatar que esse tipo de assistencialismo nunca foi desinteressado, uma vez que esteve sempre vinculado a objetivos nacionais específicos dos países desenvolvidos. As patentes são um exemplo claro da existência da cooperação internacional vertical, sendo um dos maiores exemplos que ocorre nas grandes corporações transnacionais do setor de fármacos, os quais se mantêm como agentes doadores de cooperação internacional vertical aos países mais pobres, para evitar que seus governos invistam recursos na descoberta e fabricação de novos medicamentos, para a cura de doenças que afligem suas populações, sendo protegidos pelos mecanismos de proteção internacional de patentes, como é o caso do *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (Trips), da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Com o passar dos anos, esse tipo de assistencialismo conduzido na cooperação internacional vertical passou a ter pouca receptividade. Logo, procurou-se substituir o caráter assistencialista pelo conceito de cooperação técnica *tout court* ou a curto prazo, que constitui o segundo tipo de cooperação. Esse tipo de cooperação técnica possibilitou tratar os países em

vias de desenvolvimento como parceiros no processo de solução de problemas comuns, possibilitando a redução do envolvimento constante de peritos estrangeiros, que foram substituídos por consultores de curto prazo, com a função de apoiar os esforços locais.

O terceiro tipo de cooperação internacional, a cooperação internacional horizontal, surge como evolução da mudança conceitual antes explicitada, e passa a ocorrer a partir do surgimento de ações de cooperação entre países em vias de desenvolvimento. Um exemplo desse tipo de cooperação é a Sul-Sul, que é um mecanismo de desafio conjunto, no qual os países emergentes enfrentam e buscam soluções para desafios comuns, um fator que contribui para este tipo de cooperação é: a existência de laços históricos e geográficos, que pode favorecer ainda mais este tipo de cooperação.

Além disso, nesse processo evolutivo, a cooperação também deixou de ser exclusivamente vertical ou técnica, para incorporar características horizontais. Esse tipo de cooperação proporciona, para as cidades brasileiras, uma internacionalização ativa. O terceiro tipo de cooperação é importante para que se possa entender melhor o fenômeno da paradiplomacia no Brasil, com um relativo nível de desenvolvimento e expressivos projetos de cooperação técnica internacional. Esta, no Brasil, é encarada como instrumento de política externa que auxilia a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país<sup>46</sup>.

O quarto tipo de cooperação é entendido como cooperação internacional descentralizada, na qual o bem-estar da população é mais visualizado e vai ser visto como uma das modalidades básicas de cooperação para o desenvolvimento. Mas, isso não quer dizer que os dois tipos de cooperação anteriores e suas nuances não estimulem a cooperação para o desenvolvimento. Isso porque objetivam a troca de conhecimentos mútuos entre parceiros para a solução de problemas comuns, em diversas áreas, como, por exemplo, na urbanização, no meio ambiente, no tratamento do lixo hospitalar, no transporte, na educação, na saúde, etc. Em que, as cidades percebem-se como promotoras de soluções de problemas comuns e o associativismo torna-se um instrumento eficaz no combate aos problemas locais. Gradualmente, a resposta das cidades as vulnerabilidades, proporcionadas pela interdependência global, promove a formação de parcerias e redes que se adensam ao longo do tempo e, que reforçam as estratégias de cooperação descentralizada, sem necessariamente incorporar a figura do Estado-nação como condicionante dessas inter-relações.

---

<sup>46</sup> De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, a figura do Estado nação continua sendo imprescindível na realização desse tipo de cooperação internacional (MRE, 2013).

Neste sentido, as cidades brasileiras têm muitas características em comum com outras localidades no mundo e estão aptas a oferecer cooperação para suas congêneres, bem como a receber auxílio advindo de cooperação internacional horizontal, *tout court* e vertical. É importante ressaltar que esse tipo de cooperação internacional horizontal, ou os dois últimos tipos de cooperação internacional destacados, não podem ser confundidos com a cooperação econômica e comercial, que propõe auxílios apenas para países em vias de desenvolvimento. Mas de forma abrangente estabelecendo lações e conexões mútuos e a longo prazo, na construção de *good practices*.

Nos dois últimos tipos de cooperação, cooperação *tout court*, ou técnica internacional, e na cooperação internacional horizontal, à abertura dada às cidades como um *locus* de desenvolvimento, no estabelecimento de uma cooperação horizontal que não nega suas verticalidades, e abrem a possibilidade para a melhoria nas condições de vida da população, em nível conceitual é importante. Principalmente, para observar tipos específicos apresentados na cooperação e os possíveis atores neles envolvidos, mostrando uma realidade coerente com a intensificação e complexidade das relações existentes atualmente.

Por fim, esse tópico ilustrou, de acordo com a conceituação de Oliveira e Luvizotto (2011), quatro tipos de cooperação, na qual a cooperação técnica se origina. O subtópico sobre as modalidades de cooperação vai explicar a variedade existente, o *modus operandi*, dos tipos de cooperação vertical e horizontal e a influência na dinâmica intergovernamental brasileira, e reforçar o debate iniciado neste tópico.

No subtópico, a seguir, continuando a análise sobre como a cooperação internacional, é importante entender como, no meio acadêmico, as principais Teorias de Relações Internacionais explicam o fenômeno. Neste sentido, sugere-se uma breve análise explicativa da importância da cooperação, principalmente no cenário político contemporâneo.

### **2.1.1 O Cenário Político Contemporâneo das Relações Internacionais e a Cooperação Internacional: Uma Breve Análise Explicativa**

A cooperação internacional vem sendo objeto de importantes debates no âmbito das Relações Internacionais, a disseminação da industrialização e a modernidade para todas as sociedades, provocaram, desde a Segunda Guerra Mundial, a expansão e a institucionalização da cooperação internacional (SATO, 2010). Neste aspecto, o conceito pode ser explicado e entendido, dentro das correntes doutrinárias das Relações Internacionais, pelos neoliberais, com Teoria da Interdependência Complexa. Segundo a qual, a comunicação e as novas

tecnologias favoreceram novos tipos de poder sem deixar de lado os que já possuem poder. Esta teorização foi desenvolvida por Keohane e Nye (2001). Mas o debate teórico é importante, principalmente para verificar alguns pressupostos básicos, que determinam o que os realistas e liberais entendem por cooperação internacional.

Para realismo clássico, como no *Leviatã*, de Thomas Hobbes (1974), o homem vive num mundo em constante estado de conflitualidade, de guerra de todos contra todos, mesmo que em tempos de paz, um rei ou um país, necessariamente, vai está de olho um no outro, com armas, fortes, guarnições, preparados para guerra. Para Hobbes (1974), o poder é estabelecido quando ocorre a alteração do estado de natureza, a favor do estado de sociedade.

Nesta linha, do pensamento realista clássico das Relações Internacionais, o rei ou país se depara com um panorama de guerra e anarquia, onde predomina a lei do mais forte, razão pela qual os hobbesianos compreendem que, no plano internacional, ocorre a plenitude sem limites da soberania dos Estados, tendo como única regra a busca pela sobrevivência. Esse pensamento permaneceu nas obras seminais de autores realistas modernos, como Edward Carr, *Vinte Anos de Crise (1919-1939)* e Hans Morgenthau, *A Política Entre as Nações (1954)*, que retrataram o pós-Primeira Guerra Mundial. Neste espaço houve uma contraposição ao pensamento idealista ou liberal, que tendia a enfatizar a cooperação.

Como consequência disto, na concepção realista, o ator principal das Relações Internacionais é o Estado, o protagonista, em face dos seus atributos e racionalidade, por conviver num espaço anárquico. Basicamente, os Estados são levados a pensar egoisticamente, devido ao clima de ameaça à sobrevivência dos mesmos. Nestas circunstâncias, a anarquia limita a cooperação, no sentido de arriscar aumentar o poder relativo dos outros Estados.

Para os autores realistas modernos e neorealistas, a anarquia internacional limita a cooperação internacional, pelo fato de promover um ambiente sem regras. Para Hobbes (1974) as relações mais pacíficas e a cooperação são possíveis, até a existência de um direito internacional. Mas, a luta pelo poder não pode ser relegada, e a lei internacional não será obedecida ou simplesmente ignorada levando em consideração os interesses dos Estados afetados por ela.

Já na concepção idealista existe a harmonia de interesses, muito criticada pelos teóricos realistas, ressalta a noção de que os seres humanos têm alguns interesses comuns (uma perspectiva teórica que enfatiza que as normas internacionais, a interdependência entre

os Estados), que podem culminar na cooperação internacional. Carr (1919), dentro da corrente realista, contrasta essa ideia com a realidade dos conflitos de interesse, neste espaço a anarquia limita a cooperação.

Já os neorrealistas, que têm como grande expoente Kenneth Waltz (*apud* NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.42-48), defendem que a cooperação é possível, mas é difícil de acontecer. Esta linha de pensamento representou uma reação realista, na década de 70, devido ao colapso da União Soviética, culminando com o fim da Guerra Fria, ao surgimento e à confirmação dos assuntos econômicos e o questionamento da centralidade dos Estados-nações nas Relações Internacionais, juntamente com a desmistificação do sistema anárquico. Atualmente, compreender as facetas da política internacional, através do movimento e motivação de atores, não necessariamente só os Estados, provoca uma ruptura bastante significativa nos moldes da maximização do poder e compreender este espaço que constitui novos questionamentos científicos.

A Teoria da Estabilidade hegemônica, parte da doutrina realista, pontua que a promoção do livre comércio só ocorre quando impulsionado por uma potência hegemônica. Sendo assim, instituições e organizações estão ligadas aos Estados e são a eles subordinadas, não possuindo capacidade autônoma para promover a cooperação internacional. Nesse entendimento, os neorrealistas observam que o comportamento cooperativo depende da análise das vantagens relativas de um Estado em relação aos outros.

Como consequência do marco do fim da Guerra Fria, tornou-se imprescindível lidar com a existência de novos atores na seara internacional, através de debates na disciplina de relações internacionais, convencionou, que essa mudança de só lidar com a problemática da sobrevivência e do poder dos Estados centrais cedeu mais espaço na literatura acadêmica para desenvolver novos temas; devido ao cenário de intensificação das relações econômicas, culturais da década de 1960 e 1970, a saber: choques do petróleo, a descolonização africana, dentre outros fatos que resultaram na interdependência econômica, política e social dos países. Isso permite cogitar um lapso no que diz respeito às relações de poder, de hierarquia, que pode ser proporcionado pelo processo de cooperação.

Para os neoliberais, existe certa ordem internacional advinda das instituições internacionais que afeta os relacionamentos entre os governos centrais. Seguindo o pensamento anterior, uma série de entendimentos rotineiros podem gerar consensos mundiais e justificar a existência de novos atores na política internacional, os quais configuram uma

tendência à compreensão das Relações Internacionais contemporâneas: a noção de relações de interdependência. (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011).

Keohane e Nye (2001) apontam que os Estados têm sobrevivido há um cenário em que existe uma agenda internacional de interesses globais, e que possibilita uma atuação conjunta internacional, também com as instituições internacionais. Com isso, é importante destacar a manutenção do diálogo e cooperação entre as unidades políticas, num processo que resultaria ainda mais na aceleração dos fenômenos da transnacionalização/globalização e da fragmentação sociocultural. Mas esses autores centram suas análises nas circunstâncias da cooperação entre os Estados e no papel das instituições dentro do processo cooperativo.

Robert Keohane e Joseph Nye entendem que a interdependência afeta diferentes atores no cenário político contemporâneo.

[...] A interdependência não decorre exclusivamente do incomum nexos social, econômico, cultural e ambiental nas lides dos Estados, mas quando delas resultam para os envolvidos, mesmo que assimétricos e não seja possível determinar os efeitos, bem como não há garantias de que a relação de interdependência traga proveitos recíprocos [...] (KEOHANE e NYE *apud* MONTANARI JUNIOR, 2011, p.69).

Com isso, Keohane e Nye (2001) observam os efeitos políticos da interdependência, que são: a sensibilidade e a vulnerabilidade. A primeira se refere à exposição do ator aos custos impostos por decisões ou situações externas, corresponderia ao grau de incerteza externa que cada país correria ou seria afetado, imediatamente após alterações no cenário vigente; e o segundo se refere à capacidade do ator de reagir a estes custos, a capacidade de superar mudanças internas por consequência da mudança no cenário internacional. Esses efeitos são analisados para observar o panorama econômico mundial, para entender o curso da interdependência dos Estados economicamente.

O termo desenvolvido por estes autores, a “interdependência complexa”, está intrinsecamente ligado à despolarização da Guerra Fria e ao aprofundamento da globalização, auxiliado pelo avanço técnico-científico, e tem como características a existência de múltiplos canais de comunicação. Sendo que esses canais podem ser interestatais, transgovernamentais e transnacionais; existe a ausência de hierarquia, o que dá espaço para novos temas, e desenvolvimento de várias agendas; o uso da força é amenizado ou passa a não ter um papel central, como é pregado no realismo.

A descentralização do poder torna a cooperação, em seus vieses, um caminho propício e uma fonte de poder convergencial à incorporação de novos temas na agenda internacional, com a instituição de uma diplomacia multilateral, a exemplo do que ocorre com a questão indígena, que está ligada à redução da Mata Atlântica e à perda da identidade cultural indígena. É um problema que envolve diretamente o Brasil, mas não se limita ao país, pois é um problema que diz respeito a outros países também, como a Argentina e o Paraguai. Assim, mais do que uma questão política, na arguição de novos regimes e organizações internacionais de proteção da flora e da fauna, a questão se revela também como um problema ambiental e cultural e o quanto os países se sentem pressionados perante essa situação. À pressão da sociedade civil pode ser um fator motivador da criação de regimes de proteção, o que vai depender de cada caso, na resolução dos problemas de caráter nacional e entre fronteiras.

Portanto, ainda com relação ao atual Sistema das Nações Unidas, este prima pelo estabelecimento de regras de construção de comportamentos, no incentivo de condutas cooperativas. Pode-se dizer que o Direito Internacional Clássico<sup>47</sup> precisa de uma apreciação mais ampla do que foi dada pela sociedade internacional no entre guerras mundiais, para que este possa expandir e acolher a noção do desenvolvimento sustentável, ampliando-se para as esferas de poder atuantes também a nível local, como exemplo, através da motivação da sociedade civil organizada. Ao passo que, já se observa uma mudança de paradigma, com a instauração do Direito ao Desenvolvimento, que consiste num conjunto de regras de cooperação, que é a linha seguida pelo atual Sistema das Nações Unidas.

O direito internacional precisa focar nas novas realidades jurídicas, construídas na especificidade de certas relações jurídicas transnacionais do mundo moderno e na unidade do direito chamado a regê-las e protegê-las. É necessária a transformação do sistema legal internacional num sistema mais flexível e estreitamente relacionado com o desenvolvimento da sociedade internacional como um todo. E, a busca de instrumentos jurídicos para reger e regular as relações entre os países ricos e pobres, por um lado, e o direito ao desenvolvimento, ao crescimento econômico, à equidade e ao desenvolvimento sustentável como um todo (FLORY, 1977, p. 29; FEUER; CASSAN, 1985, p. 1).

---

<sup>47</sup> Este clássico Direito Internacional consistiu em um conjunto de regras com uma parcialidade geográfica (era um Direito europeu), com uma inspiração ético-religiosa (era um Direito cristão) e com objetivos políticos (era um Direito imperialista), e foi influenciado diretamente pela Teoria Realista das Relações Internacionais. (BEDJAOU, 1985, p. 145 *apud* OTTO, 1999, p. 148). Leia mais: <<http://jus.com.br/revista/texto/17929/a-perspectiva-realista-na-teoria-das-relacoes-internacionais#ixzz2NTeQ3uYg>>. Acesso em 13 de Mar de 2013.

Esse fato se deve muito ao histórico da própria Liga das Nações, a qual não previu mecanismos de construção da paz, mas órgãos de prevenção da guerra: uma Assembleia Geral, um Conselho Permanente e um Secretariado Geral. Já a ONU possui, ao lado desses três órgãos (o Conselho Permanente que foi rebatizado de Conselho de Segurança), um Conselho de Tutela (dedicado às tarefas de descolonização), um importante Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e a Corte Internacional de Justiça. Alguns autores, como Segger; Khalfan (2004, p. 46) e Schrijver; Weiss, (2004, p. 13), compartilham da ideia que mesmo existindo uma doutrina recente, o Direito Internacional ao desenvolvimento proclama uma nova subdivisão do Direito Internacional (CORDONIER SEGGER; KHALFAN, 2004, p. 46; SCHRIJVER; WEISS, 2004, p. 13). Essa dialética é importante para descentralização das decisões e tomada de decisões muito além da ótica paz e guerra, com órgãos preocupados com a construção e preservação da paz.

Quanto às perspectivas, a cooperação entre os povos, como reforço ao Direito Internacional ao Desenvolvimento e à cooperação internacional entre os países, está alcançando níveis sem precedentes, devido a atender populações em países com níveis de desenvolvimento baixos. As fronteiras geográficas<sup>48</sup> são resultados de processos de demarcação de territórios. Quando se enxergar um complexo de pessoas, que pode sair modificando o seu *locus* e depois o país e assim por diante, não existe só o local, boas práticas são repetidas, moldadas e divulgadas. É interessante observar que, a partir de uma visão global, decisões podem interferir grandemente em questões locais.

Na formação do Estado constitucional moderno, grande relevância é dada a história do imperialismo europeu, entre 1817 e 1914, uma ideia de nação que serviu muito mais para conflitos bélicos do que para harmonizar os princípios republicanos (HABERMAS, 2007, p.139). Hoje, através dos processos de integração regional, é interessante destacar o protagonismo e pioneirismo da Europa, porque a integração é mais uma faceta construída no sistema internacional. E, o bloco da União Europeia é um modelo de integração, mesmo com

---

<sup>48</sup> São exemplos, de demarcação de territórios e estabelecimento de fronteiras: as demarcadas pelo Império Turco-Otomano, de 1517 a 1917; e, a divisão do território da Palestina, que foi ocupada pelo Reino Unido no fim da I Guerra Mundial, até que a ONU aprovou, em 1947, a sua divisão em dois Estados – um para os judeus, outro para os árabes, que rejeitaram o plano. Em 14 de maio de 1948, foi criado o Estado de Israel e, após sucessivas guerras, os israelenses passaram a controlar a maior parte do território da Palestina, hoje uma área de intensos conflitos, apesar de recentemente ter sido aprovado um cessar-fogo entre Israel e Hamas, na faixa de Gaza.

suas vicissitudes, que contribui para maior visibilidade da região, além do que, o princípio da subsidiariedade norteia a participação dos governos locais e regionais no bloco.<sup>49</sup>

Pode-se argumentar que a partir do estabelecimento do Estado do Direito, passando pelo Estado constitucional, quem sabe um dia se falar em federação global, uma ideia que fundamenta ainda mais a discussão sobre o protagonismo das cidades no cenário internacional pode começar pela construção de políticas públicas comuns. Essa posição fica bem clara quando à globalização, já muito referida nesta pesquisa e a justaposição do mundial ao nacional, na qual os riscos a que a sociedade se sujeita não conhecem fronteiras<sup>50</sup>, pode vir a proporcionar uma interação e integração das sociedades.

Além disso, os instrumentos jurídicos tradicionais se mostram inadequados às diversas situações atuais, no âmbito dos mercados transnacionais. O Estado, nas décadas finais do século XX, passou a agir pragmaticamente, delegando competências para organizações não estatais, para setores econômicos e sociais da sociedade, como também, partilhando com os entes subnacionais a competência de gerir assuntos de importância local. Exemplo disso é o que está exposto na Constituição Brasileira de 1988, em seu art. 4º, XI, na qual se lê: “O desenvolvimento sustentável de todos os povos depende do respeito ao princípio da cooperação.<sup>51</sup>” A doutrina Constitucional Brasileira se baseia no Princípio da Cooperação Europeu, que tem nas raízes religiosas, culturais, políticas, e normas de Direito Comunitário, que estão baseadas na ideia de construção da nação europeia e na atividade cooperativa e colaborativa.

Diante disso, é imprescindível observar que a sociedade precisa organizar os processos comunicativos, de modo a fazer frente aos desafios da sociedade. No atual contexto econômico, as brechas da capacidade da soberania estatal cedem espaço ao policentrismo das decisões, o qual parece mais concernente ao atual contexto mundial. Fato é que a tecnologia

---

<sup>49</sup> Para mais informações, consultar: STUART, Ana Maria. Unidades Subnacionais e Integração Europeia: o caso do Comitê das Regiões. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, p.109-158.

<sup>50</sup> Remetendo-se a essa posição, o pensamento cosmopolita é resgatado pela Escola de Frankfurt, das Relações Internacionais, e pode ser chamado de Teoria Crítica. Isso pelo fato de teóricos dessa linha de pensamento questionarem o que está incluso ou não na política global. Grandes expoentes dessa Escola de pensamento são Robert Cox, Andrew Linklater, Jurgen Habermas, entre outros.

<sup>51</sup> Fredie Didier Junior (2007) afirma que, atualmente, o chamado Princípio da Cooperação orienta o juiz a tomar uma posição de agente-colaborador do processo, de participante ativo do contraditório, e não mais um mero fiscal de regras. Uma forma de fazer parte do processo colaborativo na resolução de controvérsias entre as partes.

evoluiu de maneira tal, que a velocidade das comunicações se tornou difusa e as distâncias se tornaram mais curtas; as relações sociais, nacionais e internacionais se intensificaram.

A linguagem, na Teoria da Ação comunicativa de Habermas (2012), é um ponto ideal que vai de encontro às condições histórico-sociais concretas de efetiva interação. Mesmo a cooperação descentralizada se encaixa nessa perspectiva, até porque o nível de conflito não parece perceptível, pois os atores envolvidos compartilham interesses comuns.

Às perspectivas de atuação internacional de atores não centrais cresce a cada dia, depois de falar um pouco sobre algumas explicações teóricas tradicionais das Relações Internacionais, que justificam o poder central dos Estados, as limitações geográficas; a formação do Estado constitucional; como também, a comunicação como ponto essencial para cooperação, é interessante depois dessa breve explicação, aprofundar a análise das modalidades de cooperação internacional que ressaltam a difusão de ideais colaborativos, em diferentes níveis da esfera de Governo central.

Com esses elementos, pode-se falar que inserção internacional dos governos subnacionais não é um fenômeno monocausal, várias são as causas que podem permitir ou não a interação internacional dos entes subnacionais. Diversos são os motivos que explicam tal ação.

Por fim, a paradiplomacia tem origem nos novos modelos de cooperação, é essencial ter em mente esta perspectiva; os novos modelos de cooperação ressaltam essa vertente. Isto posto, o seu caráter funcional precisa ser especificado. No próximo subtópico, a seguir, se aprofunda uma análise das modalidades de cooperação, para que a paradiplomacia possa ser melhor entendida e explorada, também através dos condicionantes das relações intergovernamentais, com a cooperação no ambiente nacional.

### **2.1.2 Modalidades de Cooperação Internacional**

Conforme afirmado, a interação entre os atores, no caso, locais, envolvidos no processo de entendimento sobre os temas internacionais, é imprescindível quando se fala de cooperação internacional. Esta, dentro das teorias de relações internacionais, provocou discussões e entendimentos sobre as maneiras como o Estado deve se comportar diante da eminente interdependência em relação a outros Estados, em um ambiente anárquico. Neste subtópico, pretende-se dar ainda mais ênfase à cooperação internacional, observando as suas

modalidades. A paradiplomacia que é condicionada pelos processos de cooperação internacional das mais variadas finalidades possíveis.

De acordo com Batista (2010, p.87), “para este ambiente – o da paradiplomacia – os municípios, como atores internacionais, trazem suas experiências de cooperação desenvolvidas no exercício de suas competências.” Sinoel Batista (2010), se refere aos esforços compartilhados das localidades na busca de soluções de problemas comuns, na viabilização de serviços, na racionalização de recursos e atividades, e na organização das estruturas administrativas municipais. No caso, os municípios ou os governos não centrais, podem gerar um órgão/estrutura voltado para a gestão internacional local, a partir do entendimento sobre o desenvolvimento das atividades municipais, em âmbito internacional.

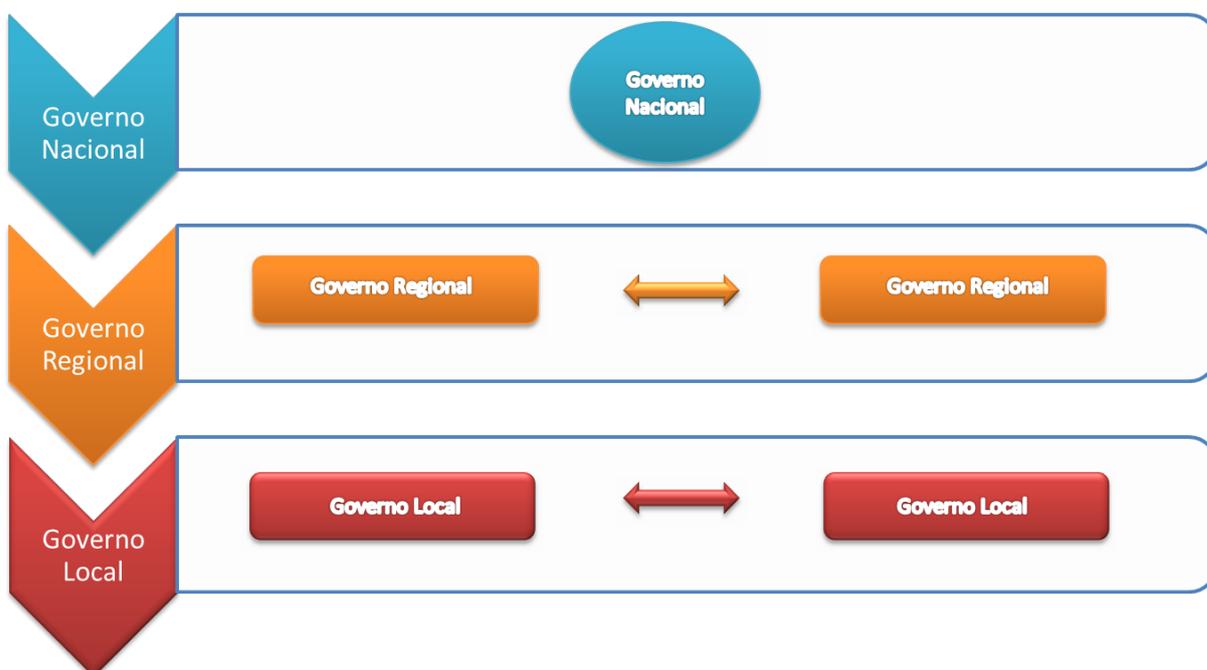
A cooperação gera práticas que podem incorrer na participação entre os governos locais, estaduais e nacionais sendo uma atividade integrativa. O que vai depender das determinações espaciais, como a geografia (planalto, vale, montanha), o ambiente (floresta, caatinga, serrado, mangue), fatores sociais (zonas pobres, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH baixos) e econômicos. Tais práticas levam tempo e constroem vínculos cooperativos marcados pela resolução de problemas dos territórios, das comunidades, em cujo “desenvolve-se o alinhamento de estratégias acerca da construção do diagnóstico da extensão do problema, os insumos e custos necessários para solucioná-los, a mobilização de esforços que cada ator pode compartilhar.” (BATISTA, 2010, p.87).

É importante ressaltar as estratégias de mobilização de recursos através da cooperação, tanto no âmbito nacional como no ambiente da paradiplomacia, ressaltando essa perspectiva,

[...] É vista na cooperação horizontal (ambiente nacional), intergovernamental, o compartilhamento de ações e a soma de esforços entre diferentes atores e agências de uma mesma esfera de governo; já na cooperação vertical (ambiente nacional), intergovernamental, o compartilhamento de ações e soma de esforços em prol de políticas públicas, entre diversas esferas de governo de um estado nacional. Na cooperação horizontal (paradiplomacia), no ambiente intergovernamental, envolve o compartilhamento de ações e soma de esforços entre níveis (equivalentes) de governos de estados nacionais, como: governos locais (municípios/ayuntamentos/intendências) ou agências locais; governos regionais (estados/províncias/regiões) ou agências regionais; por fim, na cooperação vertical (paradiplomacia), intergovernamental, envolve governos locais e/ou governos regionais e governos nacionais; governos locais e/ou regionais e/ou nacional e governos supranacionais (BATISTA, 2010, p.92).

Essas modalidades descritas anteriormente são importantes e servem como norte para as relações nacionais e, como também, para as que se apresentam no ambiente da

paradiplomacia, nas relações internacionais. A Figura 2, a seguir, ilustra uma situação de cooperação horizontal no ambiente nacional, que pode ser intersetorial, intergovernos locais e intergovernos regionais. A referência pode ser tanto um projeto na área da educação, saúde, segurança, assistência social, cultura, esportes, habitação, dentre outras áreas, tanto de prioridade dos estados como dos municípios. O que se ressalta é a importância de outras instâncias envolvidas, para um melhor direcionamento e bons resultados de políticas e projetos, conforme se pode ver a seguir:

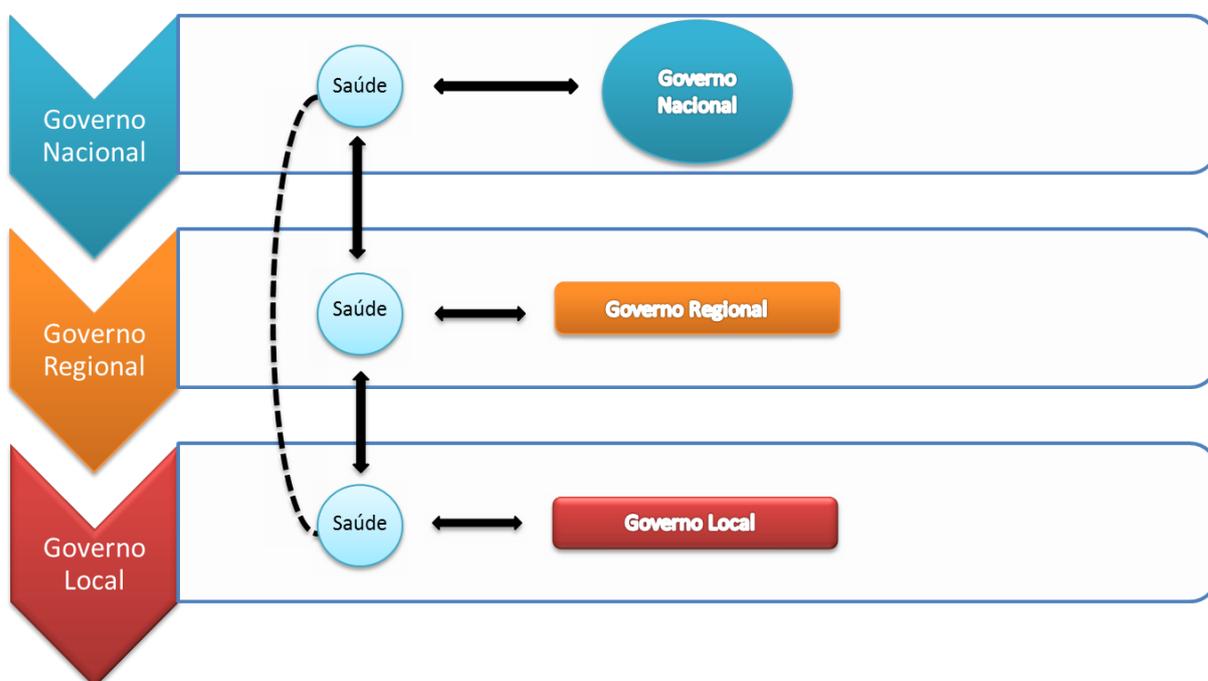


**Figura 2** - Cooperação Horizontal Intergovernamental

**Fonte:** Autora, de acordo com Sinoel Batista (2010, p.87).

Na cooperação horizontal intergovernamental, existe o envolvimento de ações e a soma de esforços de diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo, ou entre governos locais, ou entre dois governos estaduais e/ou o Distrito Federal. Um exemplo disso são os consórcios intermunicipais/públicos em prol da resolução de algum(s) problema(s) comum(s), no(s) qual(is), de acordo com a Figura anterior, pode ser acrescentada na instância do governo local, com mais uma instância de governo local (no caso, outro município), integrando um conjunto de municípios, que buscam a resolução de problemas comuns. O mesmo acontece em âmbito setorial e na esfera regional, entre governos regionais.

Na cooperação vertical (ambiente nacional) intergovernamental, ocorre também o compartilhamento de ações e a soma de esforços de políticas públicas entre as diversas áreas do governo em um Estado nacional. A Figura 3, a seguir, ilustra essa modalidade de cooperação, como exemplo o Programa de Saúde da Família (PSF)<sup>52</sup>, que se trata de um programa a nível federal e tem uma política compartilhada com os estados, Distrito federal e implementação dos PSFs nos municípios. No Programa, a saúde da família é entendida como estratégia de reorientação do modelo assistencial. Uma equipe de multiprofissionais acompanha um número determinado de famílias, localizadas em uma área geográfica. A Figura 3 ilustra esse tipo de situação:



**Figura 3** - Cooperação Vertical Intergovernamental

**Fonte:** Autora, de acordo com Sinoel Batista (2010, p.89).

A cooperação vertical intragovernamental compreende ações e esforços comuns entre as diversas áreas de governo de um Estado nacional. Assim, o êxito das ações poderá ser alcançado, se estas forem baseadas no princípio da subsidiariedade, o suporte dado principalmente pelo Governo Federal, mas que também depende dos outros entes da federação. Outro exemplo que Batista (2010) referencia é o Programa Bolsa-família. A gestão do Programa é realizada de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços dos

<sup>52</sup> Portal Saúde. Disponível em: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id\\_area=149](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=149)>. Acesso em 25 de Nov. de 2012.

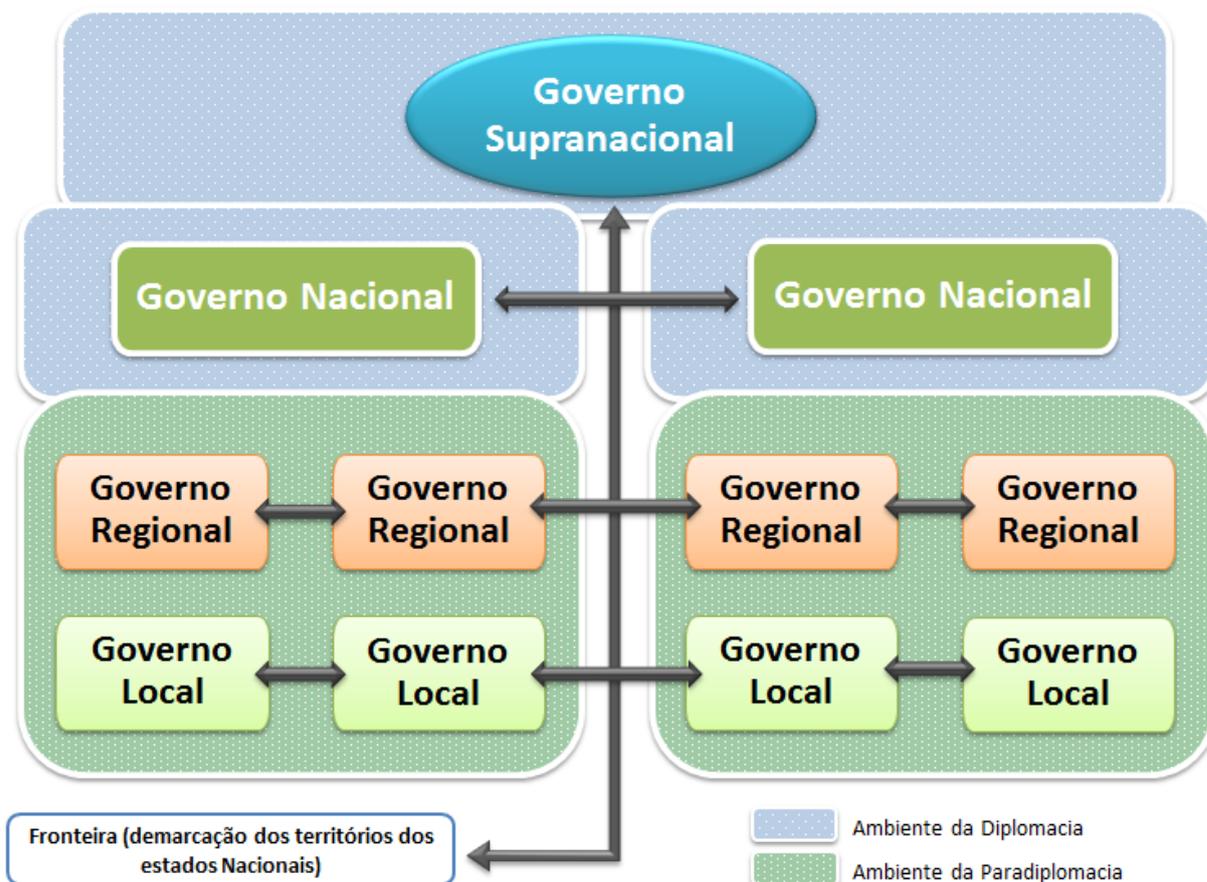
entes federados (União, estados e municípios) e, também, de ações conjuntas das áreas de saúde, educação, segurança alimentar e assistência social.

Neste contexto, a paradiplomacia encontra condições favoráveis de se desenvolver e perspectivas de atuação internacional duradouras. E, complementam os níveis de relações cooperativas fomentadas a nível nacional. Soldatos (1990) também discrimina essa configuração nas suas análises sobre os tipos de segmentação: na vertical ou nos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) ou segmentação horizontal (dentro do mesmo nível de governo), de atores que são ativos nas suas relações exteriores.

As experiências na América Latina têm menos de duas décadas. Desde a implementação de uma nova constituição na Argentina e o marco da Guerra de Chiapas, no México, em 1994, o quadro latino-americano passou a se reconfigurar com a existência de novos atores na agenda internacional e vem evoluindo para o conceito de “cooperação para o desenvolvimento” (BATISTA, 2010, p.91).

A Cooperação descentralizada amplifica ou potencializa esse conceito de cooperação para o desenvolvimento, pela diversidade e multilateralidade de atores envolvidos. Romero (2005) sugere a adoção de um conceito operativo, segundo o qual “a cooperação descentralizada local é um conjunto de iniciativas de cooperação oficial ao desenvolvimento, que, sob liderança de autoridades locais, procura estimular as capacidades dos atores de bases territoriais.” (ROMERO, 2005, p.42).

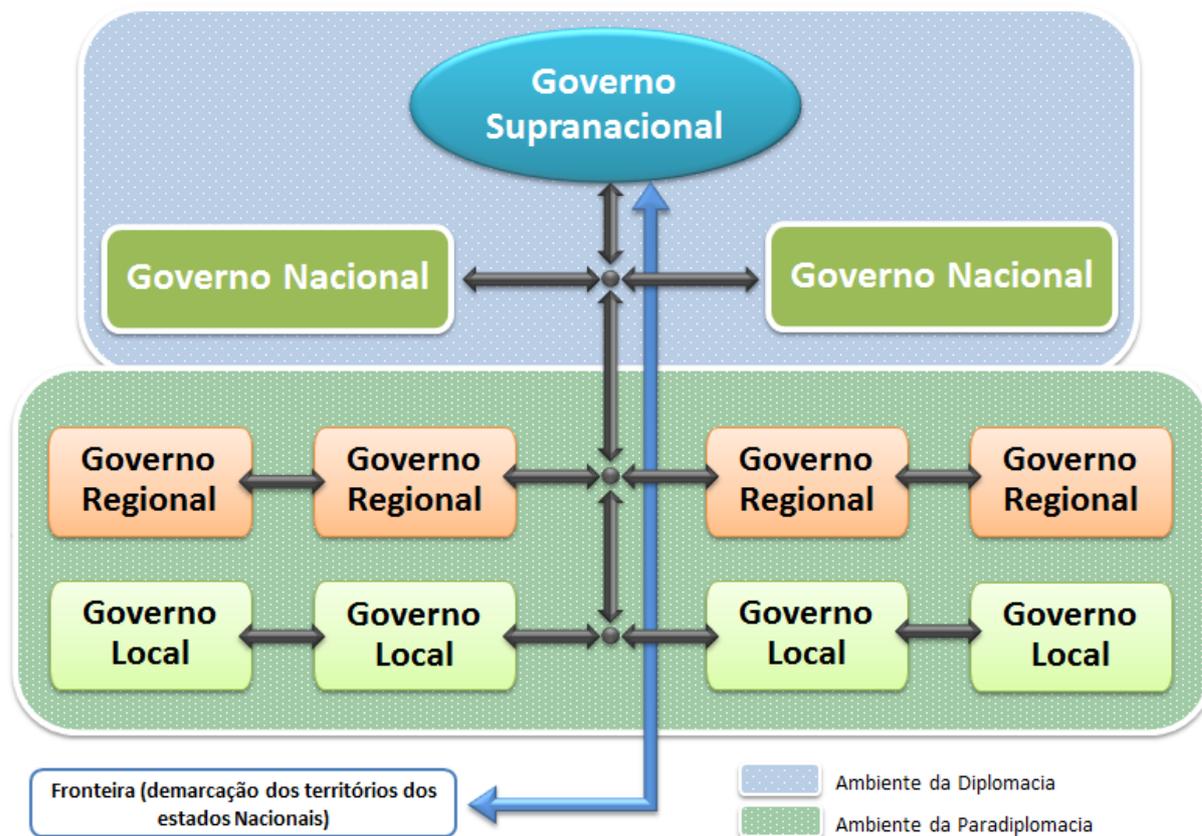
Quando comparada ao ambiente nacional, pode-se dizer que a cooperação horizontal intergovernamental paradiplomática compreende o compartilhamento de ações e a soma de esforços entre níveis de governos diferentes, como por exemplo, entre governos locais (municípios/ ayuntamentos/ intendências) ou agências locais, entre governos regionais (estados/ províncias/ regiões) ou agências regionais, como também entre os governos nacionais ou agências nacionais. A Figura 4, a seguir, traz o modelo deste tipo de cooperação que vai além do nível de demarcação territorial, das fronteiras e mostra as novas relações que podem ser estabelecidas.



**Figura 4** – Cooperação Horizontal Intergovernamental/Intragovernamental Paradiplomática (governos locais, regionais, nacionais e supranacional)

**Fonte:** Autora, de acordo com Sinoel Batista (2010, p.92).

Por fim, a última modalidade apresentada é a vertical intergovernamental/intragovernamental, no ambiente da paradiplomacia. Neste tipo de cooperação, além do envolvimento dos governos nacional, regional e local, a existência do nível supranacional institui um novo tipo de interação, um exemplo que pode ser citado deste tipo de modalidade de cooperação é: o Programa Regional de Cooperação Urbana (Programa Urb-AL). Programa este, da Comissão Europeia, que promove o intercâmbio entre cidades da União Europeia e da América Latina, e representa um tipo de modelo de cooperação vertical intergovernamental e/ou intragovernamental. Já que as ações são financiadas por uma estrutura de governo supranacional, no caso, a União Europeia e executadas pelos governos locais e regionais localizados nos territórios europeu e latino-americano. A seguir, a figura 5, que representa este tipo de cooperação.



**Figura 5** - Cooperação Vertical Intergovernamental/intragovernamental Paradiplomática (governos locais, regionais, nacionais e supranacionais)

**Fonte:** Autora, de acordo com Sinoel Batista (2010, p.94).

É importante lembrar que, para haver a cooperação vertical intergovernamental/intragovernamental paradiplomática, é necessário que os governos locais e regionais, envolvidos neste tipo de cooperação, sejam de países diferentes. Deste modo, as unidades que formam o ente supranacional cooperante, e estiverem ligadas a ele, também se enquadram em uma cooperação vertical intergovernamental ou intragovernamental, só que dentro do ambiente supranacional.

Esta perspectiva, da existência das modalidades de cooperação, só evidencia ainda mais, certo protagonismo internacional conferido às cidades ou governos locais, através da cooperação internacional descentralizada. Como esta dissertação refere-se à cidade como ator político, um espaço em prol da construção do interesse público e que possui uma agenda voltada para interesses internacionais próprios, essas modalidades acabam por fundamentar a descentralização e relevância do caráter intergovernamental e/ou intragovernamental e internacional das relações entre iguais, ou diferentes, setores, ou esferas, de governo.

No próximo subtópico, destaque é dado à cooperação em sua forma financeira. O interessante em ressaltá-la é pelo fato de ser uma das formas ou fatores de, a longo prazo, promover a gestão internacional local do ente subnacional. Importante destacar esse tipo de cooperação, pois, no caso do(s) ente(s) federado(s) brasileiro(s), que quando busca captar recursos externos, encontra a interferência burocrática do ente nacional, no caso, o Governo do Brasil, para aprovação de projetos com instituições ou agências financiadoras internacionais. Essa informação é interessante, já que destaca um tripé importante na relação entre o ente subnacional, o Governo brasileiro e a instituição ou agência internacional, na gama dos projetos de cooperação técnica que são financiados perante os cumprimentos das regras instituídas pelo Governo Federal, que é mais uma modalidade da referida cooperação descentralizada.

### **2.1.3 Captação e Contratação de Operações de Crédito Externo pelos Municípios Brasileiros.**

Dentro do novo modelo de cooperação internacional, a cooperação descentralizada, na qual o poder local pode ser visto como o maior garantidor do desenvolvimento humano, os municípios deixaram de ser apenas os receptores da assistência internacional e passaram a ser protagonistas de um desenvolvimento mais acertado, promotores do desenvolvimento local. A captação e contratação de operação de crédito externo estão diretamente ligadas ao desenvolvimento de projetos dentro dos territórios das cidades, e a remessa de crédito externo está diretamente ligada à execução dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional, junto a instituições ou agências internacionais.<sup>53</sup>

Os projetos podem ser econômicos, arquitetônicos, podem envolver áreas de saneamento básico, infraestrutura e questões sociais também. Guilherme Ary Plonsky (1994, p.374) define projeto como,

[...] Modelo gerencial para lidar com situações de transição, situações essas, que contêm um grau significativo de incertezas e complexidade. Operacionaliza-se o projeto mediante um conjunto *ad hoc* de atividades inter-relacionadas, focalizadas na consecução de um objetivo predeterminado no prazo estabelecido, e que são

---

<sup>53</sup> Segundo Herz e Hoffmann (2004), a cooperação funcional se refere a 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 *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, *lobbies*, etc.

levadas a cabo, sob unidade de comando, mediante a utilização transitória de recursos orçados [...] (PLONKY, 1994, p.374).

Já o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento define “Projeto de Cooperação Técnica Internacional” como uma “unidade básica de cooperação técnica”, e é visto como um instrumento que capta fundos externos, um pacote de recursos organizados, focalizados e programados para atender os objetivos identificados, com o limite de tempo para se atingir resultados.<sup>54</sup> Sendo assim, reportando para o Brasil, existe uma legislação específica para contratação de crédito externo no país, tanto quanto acesso ao crédito nacional, até para se atender as exigências das instituições e/ou agências financiadoras, a nível nacional e internacional. De acordo com o artigo 52, inciso V, a Constituição Federal, “Compete privativamente ao Senado Federal: V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios<sup>55</sup>”.

Diante dessa norma constitucional, é preciso listar as principais normas aplicáveis à contratação e operação de crédito internacional, a saber: Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual; Lei de Responsabilidade Fiscal; o Decreto nº 3502, de 2000 – que criou a COFIEIX (Comissão de Financiamento Externo ligada ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão); Resolução do Senado Federal nº 98 de 1998 - Dispõe sobre as vedações ao financiamento externo a Estados, Distrito Federal e Municípios; Resolução da COFIEIX nº 294, de 2006 - Novos critérios para financiamento externo a Municípios; Resolução do Senado nº 43, de 2001 - Critérios para financiamento externo a Estados, Distrito Federal e Municípios; Portaria do Ministério do Planejamento nº 540, de 2005 – Publicou o Manual de Financiamento Externo; a Macrofunção do Sistema Integrado de Administração Financeira do Tesouro nacional (SIAFI) 02.03.2010; Manual de projetos REX/STN (Secretaria do Tesouro Nacional); Lei nº 8.666 de 1993.

Segundo o Manual de Financiamento Externo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Portaria MPOG nº 540/2005), os órgãos responsáveis pela análise e

---

<sup>54</sup> Para mais informações, acesse a página do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: <<http://www.pnud.org.br/>>.

<sup>55</sup> Resolução do Senado Federal nº 78, de 1998 - Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Outras Resoluções do Senado são: 40/01; 43/01 e 20/03.

aprovação dos projetos de cooperação técnica internacional são os seguintes órgãos da administração direta: SEIN/MP (Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério Planejamento), responsável por coordenar, acompanhar e avaliar o processo de execução, obtenção e o desempenho dos projetos; e a Secretaria-Executiva da COFIEEX (Comissão de Financiamentos Externos) que tem a incumbência de adotar todas as providências administrativas relativas às atividades da COFIEEX<sup>56</sup>.

Um resumo de outros principais órgãos e suas funções, envolvidos na gestão da captação de crédito externo no cenário nacional precisa ser elencado. Como a Secretaria do Tesouro Nacional, criada em 10 de março de 1986, pelo Decreto nº 92.452, é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal, tem como principal função institucionalizar e sistematizar a gestão dos recursos financeiros, também assumi funções fiscais, para consolidar a modernização institucional e gestão dos recursos financeiros públicos. Já Procuradoria Geral da Fazenda Nacional cabe examinar previamente a legalidade dos contratos, concessões, acordos e ajustes que interessam à Fazenda Nacional. O Bacen (Banco Central do Brasil) fica encarregado de registrar a operação de crédito externo. Por último, o aval final para aprovação do financiamento externo, dado pelo Senado Federal.

Junto à orientação dos órgãos da administração direta responsáveis por coordenar a operação de avaliação e contratação de crédito, o estudo das fases ou procedimentos ocorre em paralelo, desde a escolha do projeto a ser apresentado ao Ministério do Planejamento até o aval final que é dado pelo Senado Federal brasileiro. As fases, que se seguirão, estão de acordo, resumidamente, com os procedimentos necessários descritos pela Portaria nº 540/2005 do MPOG, e com o chamado Ciclo de Financiamento Externo elaborado pela Controladoria Geral da União. Ao total, resumidamente, lista-se seis fases para aprovação do projeto: 1ª) Identificação; 2ª) Preparação; 3ª) Avaliação Prévia; 4ª) Negociação; 5ª) Execução ou Implementação; 6ª) Acompanhamento – avaliação posterior à execução do projeto.<sup>57</sup>

Na fase de identificação ocorre uma análise prévia, na qual as agências de fomento e o tomador do empréstimo, ou o proponente mutuário, procuram estabelecer os objetivos e as ações do projeto, para, de forma genérica, delimitar os problemas a serem enfrentados, os

---

<sup>56</sup> Para mais informações: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=169&sub=867&sec=3>>. Acesso em: 12 de Maio de 2012.

<sup>57</sup> Para mais informações: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2006/VOLUME%20I/CAP-VII.pdf>>. Acesso em: 15 de Maio de 2012

beneficiários e os efeitos em assuntos correlatos e se há interesse em financiá-lo. Nesta primeira fase, os municípios devem apresentar à COFIEEX sua carta-consulta, na qual são descritas as ações e o custo previsto para a execução do projeto, com recursos externos e contrapartida local. Todos os pleitos para autorização e preparação devem feitos à Comissão e encaminhados via internet.<sup>58</sup>

Após a SEIN/MP distribuir a carta-consulta aos membros da COFIEEX, com uma prévia consideração, convida o proponente mutuário a fazer sua exposição técnica do projeto, não implicando no seu encaminhamento direto à COFIEEX. Com a autorização da Comissão de Financiamento Externo, o projeto começa a ser preparado, que envia uma recomendação ao Ministério do Planejamento, que poderá aprovar ou não o pleito.

A segunda fase, de preparação, acontece depois que o pleito é aprovado, nela se dá a elaboração do projeto, para ser avaliado pelas agências visando à obtenção de financiamento: localizar as fontes de assistência técnica (agências técnicas especializadas), dos estudos de impacto (econômicos, financeiros, ambientais, técnicos, etc.), a preparação do macro planejamento das aquisições do projeto, a definição preliminar dos “pacotes de licitação”, o treinamento de pessoal e a organização das equipes de implementação e gerenciamento do projeto. Concluída a preparação do projeto, o agente financiador elabora as minutas contratuais e as encaminha à SEIN/MP que, na qualidade de coordenar a negociação contratual, as distribui aos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN/MF) e ao proponente mutuário.<sup>59</sup>

Na terceira fase, da avaliação prévia, a agência de fomento avalia o projeto que foi preparado pelo proponente e produz o primeiro documento do projeto (no Banco Mundial este documento é chamado de Laudo de Avaliação Pessoal ou *Staff Appraisal Report* (SAR), e, no BID, é chamado de "Informe Inicial"). Esta fase compreende uma análise sociológica sobre os efeitos de longo, médio e curto prazo do projeto, sua análise financeira e econômica, que consiste na sua viabilidade, na análise técnica do mesmo e revisão de minutas dos eventuais documentos e especificações técnicas das recomendações, e a análise institucional e operacional.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Manual de Financiamento Externo, 2013, p.12-13.

<sup>59</sup> Ibid., p.13.

<sup>60</sup> Ibid., p.14-15.

Feito isso, é importante destacar que a autoridade municipal abrirá processo administrativo junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), para solicitar formalmente ao Ministro da Fazenda autorização para a concessão de garantia do Tesouro Nacional para contratação do crédito externo (reembolsável ou não). Os seguintes itens serão examinados para a concessão da garantia: a) a possibilidade de endividamento do município; b) a capacidade de pagamento; c) o Programa de ajuste fiscal, quando aplicável; d) a adimplência do ente mutuário com a União e suas entidades controladoras; e) os limites de concessão de garantia; f) a lei de autorização municipal para concessão de contra garantias; g) as garantias oferecidas. Tudo aprovado, a próxima fase é a de negociação.<sup>61</sup>

Na quarta fase, a da negociação, cria-se o vínculo jurídico entre as agências de fomento e o proponente mutuário. São negociados os termos finais dos acordos e assinados os documentos contratuais necessários à formalização do empréstimo. Finalizada a contraminuta contratual, a SEIN/MP agenda com o agente financiador, data e local da reunião para negociação final.

Sendo assim, o PGFN/MF emite um parecer sobre a referida minuta ao Ministro da Fazenda ao Presidente da República. É solicitado o envio da mensagem ao Senado Federal, visando à autorização da contratação e/ou concessão da garantia da União. O Senado autoriza a contratação da operação de crédito externo e/ou concessão de garantia da União, mediante a publicação da Resolução no Diário Oficial da União (D.O.U.), que normalmente tem um prazo máximo para captação de crédito externo de 540 dias.

Com o parecer final do STN/MF e a manifestação preliminar do agente financiador quanto ao cumprimento das condições para o envio do empréstimo, da Resolução do Senado Federal e da aprovação da operação pela Diretoria do Agente Financiador, o Ministro da Fazenda autoriza a contratação da operação de crédito externo. Com a Assinatura a autorização pelo Ministro da Fazenda, o(s) contrato(s) pode(m) ser firmado(s) pelas partes diretamente envolvidas. A responsabilidade da assinatura do contrato de empréstimo ou de garantia pode ser realizada pelo Ministro da Fazenda, por delegação, ou a PGFN/MF, ou o Embaixador Brasileiro no exterior, que representa a União, na qualidade de mutuário ou garantidor da operação de crédito.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Manual de Financiamento Externo, 2013, p.11-12.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 15.

Na quinta fase, da implementação das ações, o proponente mutuário, depara-se com as seguintes providências, além das disposições contratuais: (a) solicitar ao BACEN o registro de operação de crédito externo, se em língua estrangeira, com tradução juramentada do contrato e cópia da versão original; (b) solicitar ao órgão jurídico de sua esfera de competência parecer sobre os aspectos legais da operação de crédito externo e o encaminha à PGFN/MF que, por sua vez, emite seu parecer legal, na qualidade de representante legal do mutuário da operação; e (c) publica, no D.O.U., o Extrato do Contrato de Empréstimo Externo, discriminando: a espécie e o valor da operação, as partes envolvidas, o objeto do financiamento, a data da celebração do contrato de empréstimo e os representantes das partes nominalmente.<sup>63</sup>

A sexta e última fase compreende o efeito ou o resultado do projeto. As agências de fomento dão muito valor a esta fase, pois, é deste trabalho que surgem novos projetos. No caso do BIRD, que é uma das cinco agências do Banco Mundial, exige-se a criação de uma unidade de gestão para a condução do Projeto. As questões avaliadas envolvem desde a licitação de bens e obras até à projeção de novos projetos.

Além de toda burocracia, um *check-list* de documentos<sup>64</sup>, que autoriza na prática que o ente subnacional capte recursos externos, é de extrema importância que o ente estadual ou local (cidade ou município) tenha uma boa relação ou uma boa comunicação com o Governo Federal, para que a articulação em busca de financiamento externo tenha resultado. O diálogo entre a União, os estados e municípios, acaba se tornando um reforço às relações federalistas e à cooperação financeira internacional, retomando o compromisso assumido pelos entes federados com instituições ou agências de fomento internacionais.

Com relação às condições prévias, exigidas pelas entidades ou agências internacionais, não cabe aqui apontar as regras de cada uma. Dependendo do projeto e da área, cada qual vai exigir o cumprimento de normas específicas a serem atendidas pelos contratantes.

Torres (2010) defende ainda que existe uma inconstitucionalidade, imposta aos municípios brasileiros pela Resolução da COFIEX Nº 294/2006<sup>65</sup>, principalmente, na

---

<sup>63</sup> Manual de Financiamento Externo, 2013, p.15-16.

<sup>64</sup> Este processo passou a ser mais rígido, sobremaneira a partir dos finais da década de 1980.

<sup>65</sup> Este documento dispõe que somente serão considerados pela comissão pleitos de operação de crédito externo de interesse dos municípios, com garantia da União, que atendam aos seguintes critérios: (i) **população superior a cem mil (100.000) habitantes, de acordo com informação atualizada fornecida pelo IBGE. Neste caso, levar-se-á em consideração uma margem de tolerância de 10% sobre a população divulgada;** (ii) capacidade de pagamento com classificação A ou B, de acordo com os critérios previstos na Portaria MF 89/1997, de 25 de abril de 1997; (iii) limite da dívida financeira - considerados os efeitos da operação de crédito pleiteada - de até 90% da Receita Líquida Real, daqueles municípios que refinanciaram dívidas sob amparo da

primeira seção, esta que discorre sobre a capacidade populacional dos municípios que são considerados aptos para operação de crédito externo. Segundo o autor, faltam razoabilidade e coerência para com a realidade brasileira, com o novo modelo de cooperação internacional, que prega o fortalecimento do poder local, e com a Constituição da República de 1988, que tem como princípio fundamental o federalismo centrífugo, descentralizado em de três níveis, que inclui todos os municípios sem distinção. A referida Resolução veta qualquer pleito de municípios com menos de 100.000 habitantes. Isso significa dizer, que os municípios com 80 ou 90 mil habitantes, que tenham possibilidades de arcar com os custos da cooperação técnica internacional não podem entrar com pleito para cooptarem credibilidade para captação de crédito externo.

Cezário e Barros (apud TORRES, 2010) pontuam, a este respeito,

De fato, há uma constante preocupação do governo federal com o endividamento dos municípios, o que serve de argumento para restringir a cooperação financeira internacional. Todavia, o Presidente da Confederação Nacional de Municípios demonstrou em uma pesquisa apresentada em fevereiro de 2008 que ‘em relação ao endividamento fiscal, somente sete dos 5.564 municípios do país estão acima do nível determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é 1,2 vezes o orçamento anual’. Isso demonstra que os municípios brasileiros apresentam condições (pelo menos fiscais) de ampliar o financiamento internacional (CESÁRIO e BARROS *apud* TORRES, 2010).

Nestes termos, é notória a preocupação do ente central com o endividamento dos municípios. Mas, Torres (2010) acrescenta este fato como um dado que representa algo que é inconstitucionalidade, o índice populacional, provocada pela limitação imposta no inciso primeiro da referida Resolução fere o princípio da Razoabilidade e da proporcionalidade, pois, municípios com pelo menos 89.000 habitantes, com bons incentivos fiscais e bons projetos, não poderão pleitear qualquer recurso internacional, por não atingir o número mínimo de habitantes. Portanto, ficam de fora deste processo, que pode tornar alguns municípios meros espectadores passivos do desenvolvimento local.

---

Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001; (iv) limite da dívida consolidada líquida - considerados os efeitos da operação de crédito pleiteada - de até 110% da Receita Corrente Líquida, para aqueles municípios que não refinanciaram dívidas sob o amparo da Medida Provisória nº 2.185, de 24 de agosto de 2001; (v) valor do desembolso total da operação de crédito inferior a 20% da Receita Corrente Líquida do município; (vi) contrapartida com recursos próprios, prevista para a operação de crédito, de pelo menos, 50% do valor do projeto a ser financiado; e (vii), em havendo projeto em execução, deverá ser apresentado certificado, emitido por parte do organismo financiador e ratificado pela Comissão de Financiamentos Externos, atestando seu bom desempenho.

Este fato, somado à porcentagem de arrecadação dos tributos fiscais no Brasil, repassados à União, que chega à margem de 60% pelos municípios. Enquanto que, apenas 15% é a porcentagem de arrecadação é repassada aos municípios, do montante repassado ao Governo Federal, que provoca uma relação desigual, tirando os seus méritos, para promoção do desenvolvimento local. Esta condição representa o que é repasse da arrecadação dos impostos da União para os municípios (ARRETCHE, 2004, p.03). Esse dado pode tornar a projeção internacional de alguns municípios ainda mais inviável ou de difícil repercussão, devido aos impedimentos advindos de resoluções e compensações de outras naturezas.

O resultado é o baixo índice de projetos lançados pelos municípios à COFIEEX.<sup>66</sup> Isto também pode levar a uma grande discussão sobre a forma como é visto o federalismo brasileiro, já que a Resolução nº 294 da COFIEEX, ao impor limites inconstitucionais as menores unidades da federação, fere a forma federativa do Estado brasileiro. Pormenorizando, uma solução viável a se auferir, quanto a isso, seja a criação de consórcios municipais para amenizar o lapso que existe entre projetos lançados pelos municípios brasileiros e não bater de frente com a inconstitucionalidade deste fato, por está se tratando das menores unidades da federação e com o número desejável de habitantes, visualizada por alguns juristas, quanto à cooperação financeira internacional.<sup>67</sup>

Segundo Bessa Maia (2012, p.145-146), a cooperação financeira internacional, de forma geral, ou a paradiplomacia financeira, por ser exercida por um ente subnacional,

[...] é uma iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais oficiais ou privadas, e/ou governamentais estrangeiras, com vistas a complementar suas necessidades de financiamento de investimento público. [...] (PRIETO, 2004, p.251)

Com isso, no caso do Brasil, a contratação direta de crédito (reembolsável ou não) passa pelo Governo Central, que visa garantir que o proponente mutuário, o estado ou município, cumpram com as recomendações previstas em suas regulamentações e proposições. Bessa Maia (2012) pontua afirmativamente que a paradiplomacia financeira é

---

<sup>66</sup> Neste caso, o número de projetos no Brasil, em Junho de 2012 (que tem 5.564 municípios, 27 estados e a União), fica: Federal: 133; Estadual: 225; Municipal: 112. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=12&sec=3>>. Acesso em: 01 de Dez. de 2012.

<sup>67</sup> Observa-se, que também existe a cooperação financeira a nível nacional, este tipo de cooperação não será tratada ao longo do trabalho para não fugir à discussão proposta.

uma forma de complementar as necessidades financeiras de investimento público, uma forma de viabilizar o desenvolvimento local, garantido também por investimentos estrangeiros. Decerto, impecílios a esta forma de captação de recursos externos provoquem um desestímulo a busca de fontes de investimento que corroborem para o bem-estar da população local, mas é preciso ter um olhar atento a todas as iniciativas de captação de recursos externos e aos estímulos e desestímulos do Governo Federal para com a cooperação financeira internacional, principalmente, dos estados e municípios da federação brasileira.

No próximo tópico, para complementar a discussão em volta da cooperação internacional, à cooperação para o desenvolvimento vai ser ressaltada, para finalizar o capítulo. Na qual, pode-se identificar a intenção para inserção internacional das cidades ou governos locais, pelo esforço em combater dificuldades econômicas e sociais de forma sustentável. Segundo Ayllón (2006, p.06), “cooperação ao desenvolvimento” implica na existência do desenvolvimento como fim último, partindo do pressuposto que exista o ente doador e o receptor numa iniciativa comum de cooperação.

## 2.2. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: PERSPECTIVAS DE FORTALECIMENTO LOCAL

Como a presente dissertação analisa o termo cooperação, em sua forma descentralizada internacional, faz-se necessário, compreender, a assistência financeira, como instrumento, e a paradiplomacia municipal, como meio de gerir as formas de “cooperação ao desenvolvimento”. Na qual, os atores subnacionais são protagonistas de uma gestão mais integrativa de mecanismos de fortalecimento local.

A diplomacia, em sua dimensão federativa, como diria Lafer (1994), promove a coordenação e o entrosamento entre autoridades estaduais e municipais. A compilação de múltiplas iniciativas podem-se desenvolver e a cooperação se apresenta como motor de muitas delas, visando o desenvolvimento mais consertado, mais conjuntivo e cooperativo.

Num primeiro momento, a palavra “desenvolvimento” parece estar intimamente ligada à exploração. Neste cenário, voltando um pouco na história, as grandes navegações e a exploração de novas terras e riquezas se destacam e na obra de Eric Hobsbawm, em a “Era dos Impérios” (1988), esta parte da história fica bem clara. No período das Grandes Guerras Mundiais, uma nova denominação foi dada para a expressão desenvolvimento, como “assistência ao desenvolvimento,” vertical e interessado, pois, consiste na passividade

promovida por uma política de transferência de conhecimentos e técnicas próprias dos países mais desenvolvidos para os em desenvolvimento, numa lógica política de interesses pré-Guerra Fria.

No marco da criação das Nações Unidas, em 1945 e das instituições que foram resultantes da negociação de Bretton Woods, foram criados como os primeiros instrumentos para viabilizar o desenvolvimento: o Banco Mundial, a Sociedade Financeira, a Agência Internacional de desenvolvimento, Fundo monetário Internacional, todos de natureza monetária e econômica, regidas pela Carta de Havana (Fontoura, 2007), que serviriam para vários desdobramentos e redes de interconexões, a partir do amadurecimento das relações entre os Estados nacionais.

Como mecanismos de intervenção, execução e prossecução de projetos voltados para o desenvolvimento, a ONUDI<sup>68</sup>, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a UNCTAD<sup>69</sup>, lançam um olhar mais acurado para um termo que congrega a cooperação como forma de reciprocidade que passa a ser o pilar para a Organização das Nações Unidas a partir de então, corroborando para visibilidade de entidades internacionais como promotoras e divulgadoras de políticas de desenvolvimento, também descentralizadas.

A cooperação para o desenvolvimento representa um instrumento de conexão, um exemplo de instrumento de política externa de que os Estados dispõem para aproximar os países desenvolvidos dos em desenvolvimento. A cooperação em sua forma descentralizada, leva em consideração a participação de estados, de municípios, instituições públicas, Organizações Não Governamentais e da iniciativa privada, que também podem ser considerados atores nessa interação internacional (PUENTE, 2010, p.42).

Para Fontoura (2007), a década de 1955 assinala novos tempos da “cooperação para o desenvolvimento”, nos quais vai sendo deixada de lado a “assistência ao desenvolvimento”, mais proeminentes nos períodos pós-guerras mundiais. A Conferência Afro-Asiática assinalou essa perspectiva, pois discutiu os problemas dos povos dependentes do colonialismo e dos

---

<sup>68</sup> Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial - ONUDI é uma agência que promove o desenvolvimento industrial para a redução da pobreza, a globalização inclusiva e a sustentabilidade ambiental. Para mais informações: <<http://www.unido.org/who-we-are/unido-in-brief.html>>. Acesso em: 14 de Mar. de 2013.

<sup>69</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD surgiu devido à crescente preocupação com o lugar dos países em desenvolvimento no comércio internacional, a primeira Conferência foi realizada em Genebra, em 1964. Para mais informações, consultar: <<http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>. Acesso em: 14 de Mar. de 2013.

males resultantes do jugo estrangeiro. Depois dessa Conferência realizada em Bandung, na Indonésia, várias colônias ascenderam a Independência. Esta breve análise serve como um marco para compreensão dos estudos da cooperação dentro do sistema internacional.

É importante destacar que a Cooperação Técnica Internacional (CTI) é parte da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), há os que preferem a definição Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), ainda existe o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD), que articula uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais estão organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda. Estas organizações compõem uma rede que configura o SICD (PINO, 2006).

É referência dentro das Relações Internacionais, com maior destaque no período entre guerras, o tardio estudo sobre o desenvolvimento. Tal pesquisa foi incorporada à disciplina de Relações Internacionais pela perspectiva marxista, na década de 1960, com a Teoria da Dependência. Na década de 1970, a visão pluralista/liberal proporcionou maior direcionamento, acrescentando abordagens sobre a interdependência e o transnacionalismo para entender os processos correlatos aos estudos na área (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.118-123).

As raízes da tradição kantiana encontram na visão pluralista/liberal um novo reforço, por afirmar que o Estado não podia mais ser considerado como único ator das relações internacionais, é preciso reconhecer a existência e a influência de outros atores importantes, como as diferentes instâncias do aparato burocrático estatal e entender os rumos da mudança no cenário internacional. Esta corrente de pensamento é importante para compreender a influência de outros atores, além dos Estados, ser fundamental para entender a dinâmica do sistema internacional. A cooperação para o desenvolvimento pode ser mais perenizada através da análise pluralista/liberal e traz, para a disciplina das Relações Internacionais, um novo aporte que redimensioná-la; a base cooperativa da paradiplomacia torna a centralidade do Estado-Nação mais difusa, significando novas formas de abordarem e tipos de cooperação internacional. No Quadro 2, a seguir, serão mostrados os atores envolvidos na cooperação para o desenvolvimento.

**Quadro 2** – Atores Envolvidos na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

<b>Multilateral</b>	Agências, Instituições, Organizações governamentais, Estados.
<b>Bilateral</b>	Estados, administrações públicas e/ou Organizações de desenvolvimento sem caráter oficial.
<b>Descentralizada</b>	Administrações regionais e locais públicas, Instituições de ensino.
<b>Não governamental</b>	Organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGD).
<b>Empresarial</b>	Empresas que prestam assistência técnica e de transferência de tecnologia.
<b>Técnico-financeira</b>	Administrações públicas, agências internacionais.

Fonte: ARMIÑO, *et al.* (2002).

O Quadro 2 ilustra os atores envolvidos na cooperação internacional, a partir dele, a funcionalidade da cooperação para o desenvolvimento, se pormenoriza em diversas formas, abrangentes na cooperação econômica, com a eliminação total ou parcial das barreiras comerciais à exportação; na ajuda financeira; na assistência técnica; na ajuda humanitária; e, na cooperação científica e tecnológica (ARMIÑO, *et al.* 2002). Com suas modalidades, instrumentos, recursos que mostram as diversas motivações que levam a uma cooperação integrada, a cooperação descentralizada, que representa uma grande gama de funções.

Como consequência dessa breve ilustração, é preciso analisar, mais detalhadamente, a incursão externa das entidades federativas brasileiras, principalmente dos municípios, mostrar o contexto histórico brasileiro que proporcionou a guinada cooperativa internacional nos níveis locais. Como também, o aparato institucional de acompanhamento da atividade internacional pelo país. Nessa perspectiva, o terceiro capítulo, vai apresentar, em linhas gerais, a gestão pelo Governo Federal das relações internacionais federativas, para que se possa entender como o processo de acompanhamento das atividades exteriores dos municípios e dos estados começou a fazer parte da agenda nacional de prioridades de fomento ao desenvolvimento local e projeção internacional da região ou localidade. Neste espaço, alguns exemplos de cidades que institucionalizaram suas ações internacionais, com órgãos específicos para atendê-las, como também as cidades que não possuem um aparato, mas realizam a paradiplomacia de forma pragmática, no Nordeste do Brasil, serão apresentados. A partir dos estudos que Ribeiro (2009) fez em 72 municipalidades brasileiras, ressaltando a região Nordeste do país, os principais eixos de atuação internacional dos municípios, que possuem estrutura para as relações internacionais no Brasil, serão apresentados.

### **CAPÍTULO III - UMA ANÁLISE SOBRE A INCURSÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES BRASILEIRAS: A GESTÃO INTERNACIONAL LOCAL NOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE BRASILEIRO**

Uma análise preliminar da incursão internacional das cidades no Brasil é importante, já que a discussão em volta da temática da cooperação internacional como mecanismo para a promoção do desenvolvimento local, através da sua forma descentralizada, representa a evolução de um fenômeno comumente chamado de paradiplomacia.

Promover uma discussão sobre a facilidade ou a projeção internacional acompanhada pelo ente central, ou o Governo Federal Brasileiro, é o mesmo que defender a ideia de que a atividade internacional brasileira não deixa de acompanhar as novas demandas internacionais, mesmo não tendo uma configuração própria ou uma norma constitucional que abarque ou possibilite a atividade internacional das unidades federativas.

Este capítulo visa traçar um quadro, mesmo que sucinto, sobre as Relações Federativas no Brasil e observar a institucionalização e a não institucionalização da atividade internacional brasileira nas menores unidades da federação, ou nas cidades. Destaque para o Nordeste do Brasil. Com essas informações, busca-se selecionar os eixos que são priorizados por essas unidades para montar um breve ideário do desenvolvimento endógeno, ou local, e a projeção internacional promovida por essas cidades.

#### **3.1. RELAÇÕES INTERNACIONAIS FEDERATIVAS NO BRASIL**

Neste tópico, pretende-se ilustrar as relações internacionais federativas brasileiras. Nesta perspectiva, não se pretende esgotar a discussão em volta dos períodos da história brasileira que podem revelar nuances da incursão internacional das unidades da federação. Busca-se resgatar os principais fatores que fizeram com que o país articulasse nos dias de hoje, com o atual sistema político, as incursões internacionais dos seus entes federados.

Uma vez que o estudo aqui proposto tem um recorte temporal de 2005 a 2012, pretende-se observar os avanços e retrocessos da história federalista do país, já que não se busca resgatar as minúcias dessa história, e sim mostrar a importância das relações intergovernamentais no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a

criação de um Comitê de Articulação Federativa, que visa aprofundar o contato entre as menores unidades da federação, em prol do diálogo entre a União e os municípios brasileiros.

O federalismo é um modelo de organização do Estado, formado sob uma base de competências repartidas entre o governo central e suas unidades federativas (estados e municípios, no caso do Brasil). Neste contexto, as relações intergovernamentais devem ser entendidas como técnicas relacionais ou arranjos cooperativos que permanentemente repactuam o *foldus*<sup>70</sup>, através da partilha de responsabilidades prestacionais, cujo habitat natural seria os governos e suas respectivas administrações (SILVEIRA, 2002). Essas relações podem ser de forma vertical, em diferentes níveis de governo ou, de forma horizontal, podem ser da mesma esfera da administração pública direta e indireta. Soldatos (1990) ilustra bem esse *modus operandi* de organização do Estado, forma esta, que facilita o desenvolvimento da paradiplomacia.

Além disso, ainda vale mencionar, a importância do desenvolvimento das relações intergovernamentais na agenda mundial da administração pública, que transfere, de forma a distribuir competências no âmbito inter e infra governamental, para o aperfeiçoamento da máquina administrativa no que diz respeito ao contexto nacional, indo além, ao internacional.

A lógica federalista, tão bem contextualizada por Soldatos (1990), tem ganhado força e se difundido no mundo inteiro. Hoje, 28 países que abrigam mais de 40% da população mundial proclamam-se federalistas ou são federalistas. Quase todas as democracias de grande extensão territorial e/ou populosas são federações (ABRUCIO, 2007). Este modelo governo, ao que tudo indica, oferece uma maior flexibilidade para se institucionalizar, tanto na esfera regional quanto local, promovendo um modo de governança, concertação e compartilhamento variado, em busca de objetivos diversos.

A República Federativa do Brasil merece destaque, a partir da sua configuração política, pois reconheceu os municípios (que consta como nível local) como entes autônomos perante a Constituição Federal, de 1988<sup>71</sup>. Mas, na contramão, o projeto federativo brasileiro se mostra incompleto quanto a instrumentos de cooperação e coordenação mais claros, na égide dos seus entes federados.

---

<sup>70</sup> A etimologia da palavra federação é a união político-econômica entre estados autônomos. Para mais informações: <<http://aulete.uol.com.br/federa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 15 de Jan. de 2013.

<sup>71</sup> Art. 1º A República Federativa Brasileira, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e pelo Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e livre iniciativa; o pluralismo político.

Desta forma, em âmbito nacional, o Governo brasileiro pode contar com iniciativas e instrumentos que visam facilitar o dinamismo político subnacional, no que se refere à interconexão entre os estado e municípios com a União, como: a existência de um Comitê para Assuntos Federativos – CAF, no âmbito da Secretaria de relações Institucionais da Presidência da República; a Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares – AFEPA, que tem como uma de suas principais competências a tarefa de promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Congresso Nacional, dando assistência com relação aos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional; Também ligada a Secretaria das Relações Institucionais da Presidência da República, a Subchefia para Assuntos Federativos - SAF/SRI/PR, que tem como função coordenar e operacionalizar as demandas das unidades federação brasileira, em âmbito nacional e internacional. Estes órgãos foram destacados, pois visam atender demandas das relações federativas, tanto nas atividades subnacionais internas e externas.

Com isso, as raízes do federalismo brasileiro encontram-se no período do nascimento do país, com o nascimento da República, em 15 de novembro de 1889. Contudo, na história do Brasil, o federalismo apresentou períodos de centralização e descentralização. A primeira Constituição Brasileira, de 1824, foi a mais longa da história do país, com duração 65 anos e resultou de um projeto de D. Pedro I durante o Brasil Império. Em 1891, dois anos após a proclamação da República, nasceu a segunda Constituição, inspirada no modelo dual norte-americano, um modelo descentralizado, consolidando uma República Federativa bicameral e presidencialista. Mas, as semelhanças param por aí, na terceira Constituição, de 1934, observou-se uma maior centralização, por espelhar-se na Constituição alemã de *Weimar* (AGÊNCIA DO SENADO, 2013).<sup>72</sup>

Na vigência do Estado Novo, o Decreto-Lei, de 8 de Abril de 1939 (código das municipalidades), foi implementado um Estado unitário, com órgãos descentralizados nos entes subnacionais. De 1946 a 1964, um federalismo mais cooperativo passou a ser visualizado, o que, conseqüentemente, trouxe inovações quanto à divisão da arrecadação tributária entre os entes federados, criando um regime cooperativo fiscal, em que os estados, o Distrito Federal e os municípios passaram a participar das rendas dos tributos da União.

---

<sup>72</sup> Para mais informações, ver: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 24 de fev. de 2013.

Já no período militar uma forte centralização foi imposta ao sistema federativo brasileiro, com a volta à descentralização no final do período militar, na Constituição de 1988. A esse respeito, Kugelmas (2001) observa que a alternância entre períodos de centralização e de descentralização, na história política do Brasil. Há momentos de autoritarismo e de avanços democráticos. Mas, essa explicação, de *per si*, não é suficiente para explicar a alternância de períodos de centralização e descentralização do federalismo brasileiro.

Neste contexto, o período de redemocratização política do país, em 1988, deixou claro à ideia de um debate entre descentralização e democracia, principalmente nos debates no Congresso Constituinte. Tal fato marcante e que precisa ser registrado aconteceu através da realização de eleições diretas na esfera estadual, antes da nacional, conferindo maior influência aos governos subnacionais, no Congresso Constituinte.

No entanto, essa tendência foi revertida em 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a Presidência da República, o que permitiu uma maior proporcionalidade, vinculando compromissos políticos dos congressistas eleitos ao do candidato à Presidência da República (ABRUCIO, 2005).

O período do Governo de FHC (1995-2002) representou a busca por estabilidade econômica e reformas propostas para sustentar o ajuste fiscal do país, que concentrou a arrecadação tributária nas mãos da União, especialmente pela criação de contribuições sociais não compartilhadas com estados e municípios para um maior controle com relação às dívidas adquiridas por eles, que foi reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar 101, de 2000. Esta Lei representou um maior controle por parte da União, sobre os ajustes das contas estaduais e municipais.

Antes, a captação de recursos externos proporcionava a entrada de vultosas quantias em dinheiro no país, que inevitavelmente deixavam muitas vezes os entes da federação inadimplentes, manchando, portanto, a imagem do Brasil no exterior. Mas, essa Lei Complementar, acabou por ferir a constituição e priorizar *superávits* primários do Governo Federal (ABRUCIO, 2005a). Interessante pontuar que a LRF foi elaborada com o objetivo de ajustar as contas dos municípios e estados às diretrizes do FMI, então, o Governo federal passou a ter um instrumento de coerção para prefeitos e governadores seguirem as diretrizes orçamentárias da União. A visão a longo prazo da LRF foi o *superávit* primário ou, basicamente, manter a diferença positiva entre receitas e despesas, principalmente dos estados e municípios e honrar os compromissos assumidos no exterior.

No governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010) essa tendência começou a ser revertida. Desde 2003, várias iniciativas foram empreendidas com a finalidade de aumentar a transferência de recursos da União para os governos subnacionais, principalmente para os municípios.

É preciso observar e voltar ao contexto do cenário político do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, até a transição para o governo de Luís Inácio Lula da Silva, com uma breve análise da abertura do Governo federal ao acompanhamento das relações federativas e internacionais das unidades subnacionais brasileiras, com especial atenção para os municípios.

A descentralização fiscal foi uma grande conquista a favor da autonomia dos estados e dos municípios. Isso proporcionou maior poder regulatório das contas públicas pelos governadores e, em menor proporção, pelos prefeitos, gerado pelo círculo vicioso de empréstimos internos e externos que endividou os estados e trouxe-lhes inadimplência. Portanto, a descentralização implica na redução da magnitude da influência central e aumento da responsabilidade da taxaço, gastos ou reduço pelas autoridades subnacionais na redistribuiço dos recursos. O que não significar dizer que é uma opinião geral, várias são as críticas quanto à avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que diz respeito para com transferência do *superávit* do orçamento para o pagamento de juros de dívida, ou controle das suas obrigaço, em vez de financiar programas sociais. Uma grande discussão, que não cabe aqui ser esmiuçada ou delineada, o importante é ter em mente como a Lei de Responsabilidade Fiscal foi implementada.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e depois de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), um rumo de mudanças administrativas foi se instaurando, mas o saldo deixado por FHC foi de alguns desafios que seriam enfrentados pelo governo subsequente: grande fragmentação de uma mesma política em vários órgãos; políticas voltadas para renda (vale gás, bolsa escola, bolsa família, etc.); e, principalmente, ausência de fóruns intergovernamentais (ABRUCIO, 2005, p.13-23). Além desses desafios, surgiram outros, como o de lidar com o aumento da inserço internacional dos entes federados, que se iniciou em 1980, com os governos dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, respectivamente, em 1983 e 1987 (RODRIGUES, 2004, p.11).

Porém, dois fatos na América Latina contribuíram para o aumento da percepço do Brasil sobre as iniciativas de incursão internacional subnacional: o movimento separatista do estado de Chiapas, no México e a reforma constitucional da Argentina, que reconheceu a

possibilidade dos seus governos subnacionais negociarem internacionalmente. Tais fatos ocorreram em 1994, no período do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Com efeito, a partir do Decreto nº 2.246, de 9 de junho de 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF), órgão assessor do gabinete do Ministério das Relações Exteriores (MRE). A ARF<sup>73</sup> foi institucionalizada em 1997, no sentido de assessorar estados e municípios em suas iniciativas internacionais.

Perante os desafios de lidar com as desigualdades econômica, administrativa, regional e cultural, o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) precisava encontrar formas e arcabouços para serem elencados visando contribuir para a forma republicana, federalista e democrática do país. O diálogo tornou-se pressuposto de referência e poder para lidar com os desafios apresentados ao governo.

É interessante acrescentar que muito se tem argumentado sobre o bom andamento do projeto federativo, a construção de entendimentos entre os entes federados e a União, com: a criação de decretos e leis, convencimentos, consensos e discrepâncias e, mais importante, tomadas de decisões concretas, para melhorar as relações intergovernamentais e propostas de políticas públicas que atendam a população. Um conjunto de informações preciosas para encaminhamento do projeto federativo, nesta lógica, vai ser pontuado mais a frente, o durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva tentou-se construir pontes de diálogo entre os entes federativos, um importante meio para inserção tanto nacional como internacional dos estados e municípios e contribuir para melhoria da gestão local, algo que depende fundamentalmente dos governadores, prefeitos e das condições administrativas das regiões e localidades.

Através da verificação da repactuação federativa, que não deve ser meramente tratada como uma simples renegociação constitucional sobre a repartição de competência e recursos entre os entes federados, as atitudes e decisões acertadas devem ser levadas em consideração, visando o dinamismo e reforço das relações intergovernamentais na República Federativa

---

<sup>73</sup> Antes da criação da ARF, foi criada em 1950, a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), como uma primeira iniciativa de implementação de um “Sistema de Cooperação Técnica Internacional”. Em 1987, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação, como parte integrante da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Em 2012, segundo o Regimento Interno do Ministério das Relações Exteriores, compete à Agência Brasileira de Cooperação planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. A ABC/MRE atua, no âmbito do Itamaraty, vinculada à Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Promoção Comercial. Disponível em: <[www.abc.gov.br/SobreABC/Historico](http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico)>. Acesso em: 05 de Mar. de 2013.

Brasileira. A partir de então, dentro da administração do governo do Presidente Lula, foi criado o Ministério das Cidades, que constitui,

[...] um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los (...). O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano. O Decreto nº 4665, de 3 de abril de 2003, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades [...] (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012).<sup>74</sup>

Além da criação do Ministério das Cidades, durante o mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e o reforço com a criação da Subchefia de Assuntos Federativos<sup>75</sup>, em 2003, ligada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, como forma de fortalecer o pacto federativo e corroborar para tornar a política externa brasileira mais acessível aos seus entes federados. A SAF/SRI/PR coordena o Comitê de Articulação Federativa (CAF), este que representa uma instância de diálogo entre a União e os municípios brasileiros e o Sistema de Assessoramento Federativo (SASF). Essas iniciativas, num primeiro momento, representam atitudes consertadas em prol do reforço e dinamismo das relações intergovernamentais nacionais.

O fortalecimento das relações intergovernamentais se tornou um desafio na valorização do diálogo federativo, pressupõe que deve existir, mesmo em fase de fortalecimento institucional. Principalmente, no combate as desigualdades regionais e sociais do país, somados às econômicas, tributárias e administrativas dos estados e municípios. A consolidação da área internacional da Subchefia de Assuntos Federativos tem favorecido à cooperação descentralizada e o interesse por parte da União em observar a cooperação dos seus entes federados constitui-se num ponte aberta ao diálogo.

Neste sentido, a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/SRI/PR) e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores

---

<sup>74</sup> Mais informações no site do Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 30 de Dez. de 2012.

<sup>75</sup> A Subchefia de Assuntos federativos tem como competências: acompanhar a situação social e política dos estados, Distrito Federal e dos municípios; acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das unidades da federação; gerenciar e informar, promover estudos e elaborar propostas de recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo; subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal; contribuir com órgãos do Governo Federal nas ações que tenham impacto sobre as relações federativas, entre outras competências (PORTAL FEDERATIVO, 2012).

(ABC/MRE) vêm empreendendo esforços no sentido de fomentar uma maior participação dos entes subnacionais numa agenda cooperativa junto à União.

A SAF/SRI/PR recebe os projetos de cooperação técnica e, depois, passa para serem recomendados pela Agência Brasileira de Cooperação. Para cumprir essas metas, a Subchefia de Assuntos Federativos conta com gerentes responsáveis por cada estado, para ter o conhecimento da real situação das unidades federativas e acompanhar programas do Governo Federal junto a estados e municípios, como, por exemplo, o Plano de Aceleração do Desenvolvimento – PAC, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.<sup>76</sup>

Outras formas de fortalecimento intergovernamental, que passaram a ser desenvolvidas durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, em prol do diálogo e da cooperação federativa, foi a Marcha dos Prefeitos e Prefeitas, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Através disso, é importante frisar, ocorreu o aumento notório da demanda de municípios para se inserirem internacionalmente.

Nesta perspectiva, uma importante iniciativa não poderia deixar de ser citada: o Fórum de Secretários e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais<sup>77</sup>. O primeiro Fórum aconteceu em 2005, em Salvador, onde foi criada a Carta de Salvador e estabelecidos os principais temas a serem enfrentados pelos entes federado na área internacional, com destaque para a necessidade de criação de um marco legal para a diplomacia federativa no país.

O segundo encontro aconteceu em 2006 e foi realizado em Campina - SP, onde se reforçou o que havia sido discutido no primeiro Fórum, em relação à necessidade de estreitamento do diálogo com o Governo Federal, no que se refere à articulação internacional de autoridades locais. Em 2008 o encontro foi realizado, em Porto Alegre - RS, e em 2009, em Fortaleza - CE. No terceiro Fórum foi colocado em pauta a regulamentação da cooperação internacional federativa no Brasil e a institucionalização de uma entidade que representasse os Secretários Municipais de Relações Internacionais.

No ano seguinte, em 2009, foi formalizado o Fórum de Secretários e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais – FONARI, com o intuito de representar os interesses

---

<sup>76</sup> Para mais informações, consulte: < <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul/publicacoes/>.> Acesso em: 31 de Mar. de 2013.

<sup>77</sup> O FONARI (Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais) é uma associação civil sem fins lucrativos, constituída por secretários, assessores e coordenadores de Relações Internacionais dos municípios no Brasil. Para mais informações, consultar: <<http://blogfonari.wordpress.com/>> Acesso em: 01 de Abr. de 2013.

dos municípios brasileiros. Quem assumiu a coordenação, na ocasião, foi o Assessor Municipal de Relações Internacionais de Salvador - BA, o Senhor Leonel Leal Neto. O quinto e, até agora, último Fórum foi realizado em 2011, na cidade de Salvador – BA. Na oportunidade foi discutida a ideia inicial do FONARI ser um espaço para os dirigentes e prefeitos promoverem ações para o desenvolvimento das atividades internacionais a nível municipal, em consonância com a política externa brasileira, conforme descrito a seguir:

[...] foram realizados painéis sobre os temas: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Agências de Desenvolvimento Bilateral e Multilateral; Negócios Internacionais; Políticas e Mecanismos Federais para o Desenvolvimento e Captação e Gestão de Recursos Internacionais. Estas capacitações tiveram o objetivo de atrair novos negócios, articular políticas públicas condizentes com as necessidades locais, gerar novos empregos e alavancar o crescimento econômico das cidades. Além de representantes de organismos internacionais, esteve presente o ex-ministro das Relações Exteriores e atual Ministro da Defesa, Celso Amorim. Durante o V Fórum, o Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais de Belo Horizonte, Rodrigo Perpétuo assumiu a coordenação do FONARI [...] (FONARI, 2013).<sup>78</sup>

Depois de debates sobre o tema do desenvolvimento das relações federativas brasileiras, através de um maior assessoramento, visando o fortalecimento das relações intergovernamentais e das relações internacionais federativas, apesar dos pontos de capilaridade do Ministério das Relações Exteriores do Brasil – MRE<sup>79</sup> e do Governo Brasileiro, ainda se constata uma carência de mecanismos aprimoramento e fortalecimento de modelos de governança (consórcios públicos, regiões metropolitanas, *best practices*, entre outros). O Comitê de Articulação Federativa - CAF, então, que foi instituído em 2007, pelo Protocolo de Cooperação Federativa, Decreto 6181, tem como proposta também reforçar cada vez mais a cooperação federativa, visando administrar as demandas dos entes federativos brasileiros, através do estabelecimento de um fórum ou espaço de diálogo para as localidades brasileiras.

---

<sup>78</sup> Blog do FONARI. Para mais informações: <<http://blogfonari.wordpress.com/>>. Acesso em: 03 de Jan. de 2013.

<sup>79</sup> Na visão de Rodrigues (2004) ainda com a criação de uma Assessoria de Relações Internacionais vinculada ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores, posteriormente, transformada em Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares – AFEPA, pelo Decreto Presidencial número 4.759, de 21 de Junho de 2003, foi uma forma reativa do Governo Federal brasileiro de observar o andamento das relações internacionais federativas no Brasil. Neste caso, como uma forma de se monitorar os entes federativos em suas relações internacionais, algo que pode ser ilustrado no passado: como forma de prevenir o endividamento externo. E, como também, observar o quanto essa interação com o cenário externo, afeta a política externa do país e, o que consequentemente, veio a fortalecer instrumentos de apoio às incursões internacionais dos entes federativos.

O CAF foi composto inicialmente por nove representantes do Governo Federal e por representantes de três entidades nacionais de representação dos prefeitos (as): Frente Nacional de Prefeitos – FNP, Confederação Nacional de Municípios – CNM e Associação Brasileira de Municípios – ABM. Atualmente, além do Ministro de Estado das Relações Institucionais, que preside o Comitê, participam do CAF: 18 ministérios cujas políticas têm maior impacto no âmbito municipal; e, 18 integrantes das entidades nacionais de representações municipais.<sup>80</sup>

O foco central do CAF é o de coordenar, sendo uma instância de diálogo, uma interlocução permanente entre o Governo Federal e os municípios, em busca de consensos em torno de temas e nas ações de interesse comum, entre eles, a saber: (a) reforma tributária; (b) reforma fiscal; (c) reforma da previdência, (d) acesso dos municípios ao crédito público federal; (e) avaliação da atual sistemática das transferências de recursos federais aos municípios; e (f) proposições com vistas ao encaminhamento de projeto de lei complementar, fixando normas para a cooperação entre União e municípios.<sup>81</sup>

O Comitê de Articulação Federativa foi inicialmente criado de maneira informal, através de um pacto, com o intuito de estabelecer um canal de diálogo entre o Governo Federal e os municípios, sendo entendido como,

[...] principal estratégia do Governo Federal para uma interlocução permanente e respeitosa com os prefeitos, que até então não tinham uma canal de comunicação não setorial com a União e, portanto, permaneciam atrelados ao diálogo político através dos governadores ou, através das instâncias tripartites setoriais. [...] (LOSADA, 2008).

Dessa forma, foi instituído o CAF, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com a finalidade de promover de forma articulada a formulação de estratégias, ações coordenadas e cooperativas, entre a esfera federal e municipal do

---

<sup>80</sup> Eis um balanço das entidades nacionais de representação municipais no âmbito do CAF: Associação Brasileira de Municípios – ABM; Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Confederação Nacional de Municípios – CNM; órgãos convidados: Caixa Econômica; Banco do Brasil; BNDES; IPEA; Petrobras; Sebrae; órgãos e ministérios: Casa Civil, Controladoria Geral da União, Ministérios das Cidades, da Cultura, do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário, da Educação, dos Esportes, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Previdência Social, das Relações Exteriores, da Saúde e do Turismo. Para Mais informações, acesse o site: <[http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/DialogoFederativo/Lista\\_representantes\\_\\_CAF.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/pub/Inicio/DialogoFederativo/Lista_representantes__CAF.pdf)>. Acesso em: 03 de Jan. de 2013.

<sup>81</sup> Portal Federativo. Para mais informações: <<http://www.portalfederativo.gov.br>>. Acesso em: 03 de Jan. de 2013.

governo, passando a ser uma instância consultiva da Presidência da República, ligada à Secretaria de Relações Institucionais.

Todas as deliberações do CAF devem ser tomadas por consenso e passam a ser publicadas no *Diário Oficial da União*. No âmbito do CAF, já foram criados seis grupos de trabalhos interfederativos, na busca da construção de consensos, com o objetivo de debater a reforma tributária<sup>82</sup>; normas de cooperação federativa para a prestação do serviço de transporte escolar; de ações de fortalecimento institucional e qualificação da gestão dos municípios; normas de acompanhamento das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e para o desenvolvimento de alternativas para o barateamento das tarifas, e melhoria da qualidade dos serviços de transporte público urbano e para aperfeiçoamento de gestão das Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.<sup>83</sup>

Com isso, ainda é preciso falar da existência dos consórcios públicos, que, pela Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005, denominada Lei de Consórcios Públicos, instituiu procedimentos para a contratação, nas relações de cooperação, de consórcios. Estes, na instância do Comitê, podem ser firmados entre todas as esferas de governo (municípios-municípios, municípios-estados, estados- União, municípios-estado-União). No entanto, a União somente participará de Consórcios públicos em que também façam parte os estados cujos municípios participam também, viabilizando uma maneira mais integrativa de interação entre esferas de governo.

No próximo tópico será ressaltada, depois de uma análise sobre a gestão das relações federativas e do fortalecimento das relações intergovernamentais no Brasil no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a importância, de forma prática, de discutir sobre o fenômeno da paradiplomacia das cidades brasileiras. Neste intuito, será traçado um panorama da institucionalização e não-institucionalização, a partir das pesquisas de Ribeiro (2009), de órgãos ou até mesmo uma *staff* ou equipe de apoio para instrumentalizar a interação com o cenário externo em alguns municípios, destaque para o nordeste brasileiro. A autora segue alguns critérios para seleção dos municípios: como ser capital de estado brasileiro, apresentar volume populacional acima de 500 mil habitantes, importante cidade da região metropolitana, cidade histórica, ser município fronteiriço, que serviram para delimitar sua pesquisa.

---

<sup>82</sup> Apesar de ter se discutido bastante sobre a reforma tributária, não ocorreu ainda uma resolução consensual sobre o tema, mas este tema continua a ser pauta nas instâncias do CAF.

<sup>83</sup> Associação Brasileira de Municípios. Para mais informações: <<http://www.abm.org.br/>>. Acesso em: 07 de Jan. de 2013.

### 3.2. INSTITUCIONALIZAÇÃO E NÃO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE PARADIPLOMATICA NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

O panorama institucional da paradiplomacia, em âmbito nacional, é importante, principalmente quando o destaque é dado para a região Nordeste do Brasil. Este tópico tem como base a pesquisa de Maria Clotilde Ribeiro (2009), autora que, através de pesquisa eletrônica e de aplicação de questionário, examina a realidade de setenta e dois municípios que possuem estrutura/órgão específico para as relações internacionais, como também municípios que não têm um órgão específico, mas apresentam relativo interesse para atividade internacional. Ela também faz uma ressalva importante quanto ao grau de desatualização das informações disponibilizadas pelos sites dos municípios, o que pode contribuir para dados um pouco fidedignos a realidade aparente ou que o município apresenta atualmente.

[...] A pesquisa, com base nos sites, identificou apenas 19 municípios detentores de algum órgão voltado para o tratamento das relações internacionais (correspondendo a 26% do universo pesquisado), enquanto que a pesquisa com base em dados primários mostrou que 29 destes já possuíam algum aparato administrativo voltado para a atuação paradiplomática do município, elevando o percentual anterior para 40%. Esse aparato pode significar um órgão institucionalizado ou, em diversos casos, apenas um assessor dedicado aos assuntos internacionais. [...] (Ribeiro, 2009, p.76).

A pesquisa de Ribeiro (2009, p.78) revela, de forma empírica, a abrangência da paradiplomacia, mesmo que parcialmente, no Brasil. Esta autora acrescenta que 71% dos municípios pesquisados desenvolvem alguma atividade paradiplomática, enquanto que 29% ainda não são atuantes na área internacional. Para representar a dimensão da pesquisa, o Quadro 3, a seguir, mostra 29 municípios que apresentam estruturas voltadas para atender às relações internacionais segundo a pesquisa da autora.

**Quadro 3** – Municípios com Estrutura para as Relações Internacionais

Qt	Região	Estado	Municípios	Estrutura que trata das RI
1	<b>Nordeste</b>	BA	Camaçari	Sec. Adjunta/Sob a SEGOV
2		CE	Fortaleza	Assessoria/Gab. do Prefeito
3		PE	Recife	Coordenadoria/Sob a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento
4		BA	Salvador	Assessoria/Sob a SEGOV
5	<b>Norte</b>	PA	Belém	Coordenadoria/Sob a Cia de Desenvolvimento de Adm. de Área Metropolitana
6		RR	Boa Vista	Assessoria/Sec. do Planejamento

7		AC	Rio Branco	Coordenadoria/Sob. A SEGOV
8	<b>Sudeste</b>	MG	Belo Horizonte	Secretaria Municipal Adjunta/Sob a SEGOV
9		SP	Campinas	Secretaria de RI/ órgão autônomo
10		SP	Diadema	Assessoria/Sob a SEGOV
11		SP	Guarulhos	Coordenadoria/órgão autônomo
12		SP	Itu	Secretaria/órgão autônomo
13		SP	Jundiaí	Diretoria de Cooperação Internacional/Sob a Secretaria de Planejamento
14		SP	Osasco	Coordenadoria/Gab. do Prefeito
15		RJ	Rio de Janeiro	Coordenadoria/Gab. do Prefeito
16		SP	Santo André	Diretoria de Relações Internacionais/Sec. de Desenvolvimento e Ação Regional
17		SP	Santos	Assessoria/Gab. do Prefeito
18		SP	São Bernardo do Campo	Secr. RI e outros temas
19		SP	São José do Rio Preto	Sec. de Desenvolvimento Econômico e Negócios de Turismo/Secretaria de RI
20		SP	São Paulo	Secretaria autônoma de RI
21		SP	Sorocaba	Assessoria/Sob a Sec. De Desenvolvimento Econômico
22		ES	Vitória	Assessoria/Gab. do Prefeito
23	<b>Sul</b>	RS	Caxias do Sul	Órgão sob uma Secretaria
24		PR	Curitiba	Secr. Adjunta/ sob Secretaria
25		SC	Florianópolis	Assessoria/Coordenadoria
26		RS	Foz do Iguaçu	Secretaria RI
27		SC	Joinville	Órgão sob uma Secretaria
28		RS	Porto Alegre	Secr. RI e outros temas
29		RS	Santa Maria	Secr. RI e outros temas

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na pesquisa de Maria Clotilde Ribeiro (2009, p.78).

Este Quadro chama atenção para fato da grande maioria das estruturas se concentrarem na região Sul e Sudeste do Brasil, como também pelo número de assessorias e órgãos vinculados às secretarias dos municípios. Os tipos de estruturas e a sua localização nas capitais converge com a importância político-econômica da região. Destaque para São Paulo, Campinas, Itu e Foz do Iguaçu, com Secretarias Autônomas de Relações Internacionais. Outro dado relevante constatado é a incipiência da maioria das estruturas paradiplomáticas, segundo a autora, pode-se observar que quase metade (45%) funciona compartilhando infraestrutura física com outros órgãos, na maioria das vezes, ligado ao gabinete do prefeito.

De acordo com a pesquisa, apontada no quadro 3, é interessante reforçar a ideia de que, mesmo sem estrutura para atuação internacional, existem municípios que exercem alguma atividade internacional, mesmo que pragmática e descentralizada, com destaque para

captação de recursos internacionais, que necessariamente não precisa da existência de um órgão específico, voltado para as relações internacionais, para que aconteça. Importante ressaltar que por existir um aparato nacional vigente, que regula a captação de recursos externos municipais e estaduais, a captação de recursos externos passa a ser regulada pelo Governo Federal, o que não necessariamente vai precisar de um órgão específico para atividade externa.

Tendo essa noção prática, não se pretende aprofundar à análise das dificuldades encontradas na pesquisa por Ribeiro (2009). Certo que pode haver um recuo a potencialização das ações internacionais municipais, pela falta de sua institucionalização. Mas interessa nesta pesquisa chamar a atenção para Região Nordeste, que passa a incorporar, dentro do universo da pesquisa, 13,8% das atuais estruturas municipais voltadas para as relações internacionais que são institucionalizadas no país, destaque para Camaçari, Fortaleza, Recife e Salvador<sup>84</sup>; e, 32% de municípios com atuação internacional, ainda que sem órgão específico (RIBEIRO, 2009, p. 82).

Outro aspecto importante da pesquisa de Ribeiro (2009), e que merece destaque, é o de alguns municípios que já tiveram estruturas voltadas para o atendimento das relações internacionais municipais, mas retrocederam e as desativaram posteriormente. Este foi o caso de São Caetano do Sul - SP e Maceió - AL<sup>85</sup>.

Sendo assim, tendo a perspectiva da falta de continuidade das ações internacionais municipais, que podem ser por questões partidárias e priorização de áreas essenciais dos municípios, é importante traçar um panorama das principais ações internacionais desenvolvidas pelos municípios que não possuem um aparato ou estrutura voltada para as relações internacionais, com a identificação dos órgãos que executam tais ações e que foram apontados na pesquisa de Ribeiro (2009). O Quadro 4, a seguir, pontua as respectivas ações e os órgãos que às executam:

---

<sup>84</sup> Um dado interessante e curioso a ser destacado é que todos os órgãos, nesses municípios, foram criados em 2005.

<sup>85</sup> São Caetano do Sul - SP foi detentor de um órgão denominado Casa do MERCOSUL, direcionado prioritariamente para o tratamento de temas ligados à questão da integração regional, o qual foi desativado por motivações partidárias, transformando-se na Diretoria de Desenvolvimento Econômico. Mas, numa visão a longo prazo, ainda existe a intenção política de implementar uma estrutura específica para o atendimento das questões internacionais. Já Maceió-AL possuía uma Secretaria Municipal de Intercâmbio Internacional, com foco na captação de recursos externos, principalmente para os eixos turísticos e de saneamento básico, buscando na cooperação uma forma de resolver os problemas municipais. O órgão ficou em funcionamento de 2000 a 2005, sendo desativado posteriormente, também por questões partidárias (RIBEIRO, 2009, p.83).

Quadro 4 - Ações Desenvolvidas por Municípios Sem Estrutura para as Relações Internacionais

	MUNICÍPIO	AÇÃO	ÓRGÃO EXECUTOR
NORTE	Manaus	Acordos de cooperação (em andamento); Acordos de irmanamentos (em andamento) - Hamamatsu (Japão) e Santo Domingo (República Dominicana); irmanamento com cidade no Equador (em avaliação); negociação de aporte de capital da Comunidade Andina de Fomento (CAF) para a urbanização da cidade.	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Urbanismo e Obras.
	Macapá	Intercâmbio cultural com Caiena (Guiana); Participação conjunta em eventos nacionais e binacionais (Macapá Verão, Carnaval de Caiena).	NI: não informou.
NORDESTE	Feira de Santana	Acordo de irmanamentos com Barcelona; Empréstimo junto à Comunidade Andina de Fomento.	NI.
	Maceió	Captação de recursos junto ao BID visando à modernização da gestão municipal (administrativa e fiscal).	Gab. Prefeito, Secretaria de Governo; Planejamento.
	Olinda	Participação em projetos ligados à União Europeia; Acordos de irmanamentos com a cidade de Vila do Conde (Portugal) e Cassino (Itália); Eleita Secretaria Regional para América Latina e Caribe das Cidades Patrimônio Cultural da UNESCO; Programa de infraestrutura urbana em áreas de baixa renda – Prometrópole (Banco Mundial – BIRD); Habitar Brasil – HBB.	Secretaria de Obras, Secretaria de Patrimônio, Ciência, Cultura e Turismo.
	São Luís	Captação de recursos junto a organismos internacionais (BIRD, BID, Cities Alliance); Parcerias com ONGs internacionais; Parcerias com o Governo Francês para ações de foco cultural no centro-histórico (por meio da Casa França-Maranhão); Convênios e parcerias com Embaixada do Canadá/CIDA; Parceria com a Comunidade Europeia (Projeto Emplenet); Acordo de cooperação com o Governo da Espanha.	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN. Fundação Municipal de Patrimônio Histórico – FUMPH, Secretaria Municipal de Governo – SEMGOV.
	Teresina	Captação de Recursos (ex.: junto à Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) em função do Projeto de Horta Comunitária; Banco Mundial com aporte de US\$ 100 milhões para financiamento de intervenção em área deficiente do município); Parceria com a Agência Panamericana de Saúde.	Gabinete do Prefeito ou Secretaria de Planejamento.
CENTRO-OESTE	Corumbá	Ações informais no nível do MERCOSUL (processo informal de integração); Acordo de irmanamentos com Dukerke; Participação do Comitê binacional de segurança (Brasil-Bolívia); Promoção de evento voltado para o MERCOSUL (Festival América do Sul, integrando 11 países).	NI.
	Cuiabá	Convênios de Cooperação Internacional (MERCOSUL); Receptivo de missões internacionais; Receptivo de missões econômicas; Receptivo de chefes de Estado; Nota: As diversas Secretarias municipais atuam com transversalidade no foco internacional.	Secretarias do Governo; Finanças; Planejamento; Orçamento e Gestão; Saneamento; Turismo e Sec. Educação; Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento Urbano.

	Palmas	Missão (em retribuição) pontual para EUA (Palm Spring) com assinatura de Protocolo de Intenção para intercâmbio; Participação pontual em eventos internacionais (Feira de Turismo e Agronegócio na Itália).	NI.
SUDESTE	São Caetano do Sul	Acordo de Irmanamento com cidades na China; Negociações com o MERCOSUL.	Diretoria de Desenvolvimento Econômico.
	Cubatão	Acordo de Irmanamento com cidade em Portugal (Aveiro); Construção de relacionamentos e parcerias internacionais para implementação de Porto Estaleiro.	NI.
	Jacaréí	Projeto Luta contra Pobreza Urbana (Rede Urbal 10) que resultou no GUIA de GESTÃO PELA CIDADANIA – UM OUTRO TERRITÓRIO É POSSÍVEL.	Secretaria de Assistência Social e Cidadania.
	Ouro Preto	Participações em feiras exposições internacionais, visando à divulgação da cidade.	Secretaria de Turismo.
	Ribeirão Preto	Participação em evento voltado para o MERCOSUL (Feira Agrishow – latino-americana); Receptivo de missões internacionais (África do Sul); Acordo de cooperação técnica para usina de reciclagem (África do Sul).	Gabinete do Prefeito envolvendo outras estruturas.
	São Gonçalo	Acordos de irmanamentos com cidades da China, Cabo, África do Sul e Itália; Fase de avaliação de acordo de irmanamentos com cidades de Portugal, Espanha e China; Missões à Espanha e Portugal.	Secretaria do Gabinete envolvendo as diversas Secretarias conforme tema.
	Uberlândia	Relações comerciais com centros produtivos do exterior; Conquistou a abertura de filial da Câmara Americana de Comércio – AMCHAM (9ª unidade e 2ª cidade do interior do Brasil); É a 10ª cidade do Brasil em eventos internacionais sediados; Realização de missões para os EUA; Carta de Intenção/Acordo de irmanamentos com Heze (China).	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo.
SUL	Chuí	Relações fronteiriças informais com o Uruguai, voltadas para a ajuda mútua, buscando resolver problemas do município.	Gabinete do Prefeito e Secre. Geral do Governo.
	Ipatinga	Promoção de evento cultural internacional voltado à comemoração do centenário da imigração japonesa no Brasil; Fase de construção de acordo de irmanamentos.	Secretaria Municipal de Cultura, esporte e Lazer.
	Gravataí	Participação em Conferências Internacionais; Participação de organizações de autoridades locais regionais, a exemplo do Foro do MERCOSUL; Participação em feiras e exposições internacionais promovidas por outros países, regiões e municípios; Participação de redes transnacionais (Mercocidades).	NI.
	Maringá	Acordos de irmanamentos (cidades no Japão e em Portugal); Parcerias comerciais para a exportação; Receptivo de comitivas.	Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo.
	Santana do Livramento	Realização de eventos culturais no Uruguai (com foco artístico); Realização de eventos voltados para o esporte e lazer (caminhadas binacionais); Realização de campanhas binacionais de conscientização e de prevenção de doenças (AIDS).	Gabinete do Prefeito, Secretaria de Turismo e Secretaria de Saúde.

Fonte: Ribeiro (2009).

O Quadro 4 apresenta uma amostra da dinâmica de ações voltadas para o atendimento de políticas públicas, fortalecimento do poder local e, conseqüentemente, projeção regional e internacional dos municípios, as relações internacionais daqueles que não possuem aparato municipal formalizado para este fim, mas as quais pressupõem o amadurecimento de um protagonismo real, com característica de proatividade perante os desafios impostos pela realidade nacional. O que pode levar, a longo prazo, a formação de órgãos ou estruturas voltadas para o atendimento de questões internacionais, o que vai depender muito do interesse político de cada cidade ou até mesmo a região para isto.

Com relação às áreas que podem ser apontadas, dentro da pesquisa empírica de Ribeiro (2009), de municípios que não dispõem de uma estrutura formalizada para a área de relações internacionais, são: articulação institucional (relações e contatos com atores internacionais por interesses políticos, econômicos e/ou culturais); atração de investimentos (marketing internacional com divulgação das potencialidades dos municípios); promoção comercial e turística (estímulo à cultura exportadora e prática de marketing internacional para divulgação do potencial turístico); cooperação internacional (relações com organizações e governos internacionais para a obtenção de recursos (financeiros e técnicos) para projetos de desenvolvimento) (RIBEIRO, 2009, p.88). Todas são grandes áreas de fomento do desenvolvimento de ações internacionais cada vez mais arranjadas de forma a contribuir para o *Knowledge* inicial e pontapé para institucionalização das atividades internacionais.

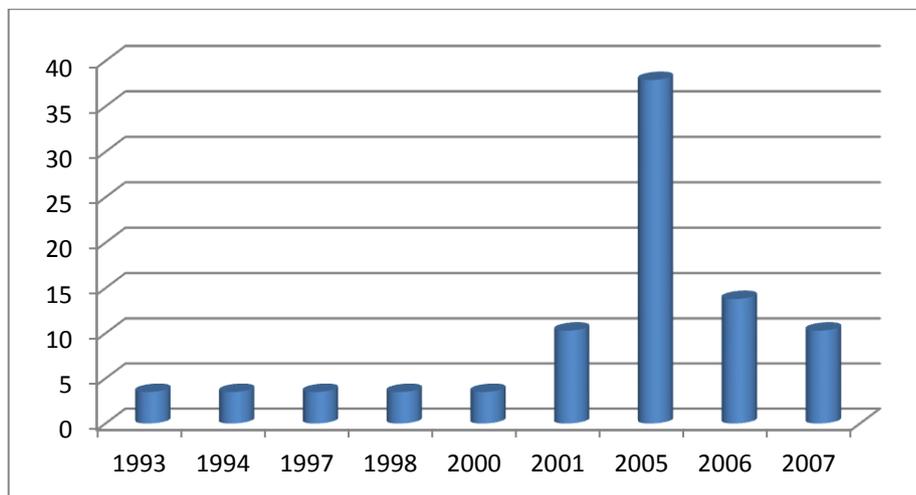
Depois dessa breve análise sobre a atuação externa dos municípios que não possuem um aparato institucionalizado para as relações internacionais, abordar-se-á a atuação internacional dos que possuem um órgão específico para área. Desta forma, depois da análise começada no início do tópico, o importante vai ser observar o ganho na coerência de ações voltadas para o cenário internacional, com destaque para Região Nordeste do Brasil.

No processo de construção e evolução das estruturas institucionais paradiplomáticas, segundo Soldatos (1990), uma das principais ferramentas existentes no estabelecimento de mecanismos e instituições para a condução das relações internacionais é a presença de uma instância coordenadora da ação internacional, destaque para os governos municipais. Para isso é necessário os fatores motivadores que direcionam a estrutura dos órgãos para o atendimento das relações internacionais, o processo decisório e articulação desenvolvida.

Como informação relevante, destaque para os períodos mais importantes de estabelecimento de agendas e instâncias municipais para o atendimento das relações internacionais no plano nacional brasileiro. Ribeiro (2009) relata que foi entre os anos de

2004 a 2007 que ocorreu à criação destas estruturas, com especial destaque para o ano de 2005. O Gráfico 1, a seguir, vai mostrar essa evolução quanto à implementação de estruturas nos municípios.

**Gráfico 1** - Ano da Criação de Órgãos de RI nos Municípios Brasileiros (em %)



**Fonte:** Elaborado pela autora, com base nas pesquisas de Ribeiro (2009, p.95).

Isto se explica, em parte, pela mudança política produzida com o final do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e o começo do governo de Luís Inácio Lula da Silva, como foi comentado anteriormente, período no qual as relações intergovernamentais passaram a ter mais destaque e importância no cenário político Federal, principalmente no que se refere a um maior aperfeiçoamento das relações entre as esferas do governo, para construção de políticas públicas mais condizentes com a realidade do país.

Na visão de Cervo (*apud* Oliveira, 2005, p.256), Luiz Inácio Lula da Silva implementa uma política de inserção internacional baseada na estratégia do Estado logístico.<sup>86</sup> Essa visão reforça a necessidade da sociedade ter uma responsabilidade mais empreendedora sobre ações nacionais, segundo a qual se busca favorecer o núcleo nacional com a inserção internacional do país, o que é muito perceptível, na atuação do Brasil em fóruns multilaterais, recebendo atenção como economia em pleno desenvolvimento. Durante o governo Lula e no presente governo de Dilma Rousseff (2011 - atualmente), observa-se esforços por atenuar a vulnerabilidade externa da era Cardoso, com o enfrentamento a fragilidade tecnológica, empresarial e financeira do país, que se encontra hoje como um credor internacional.

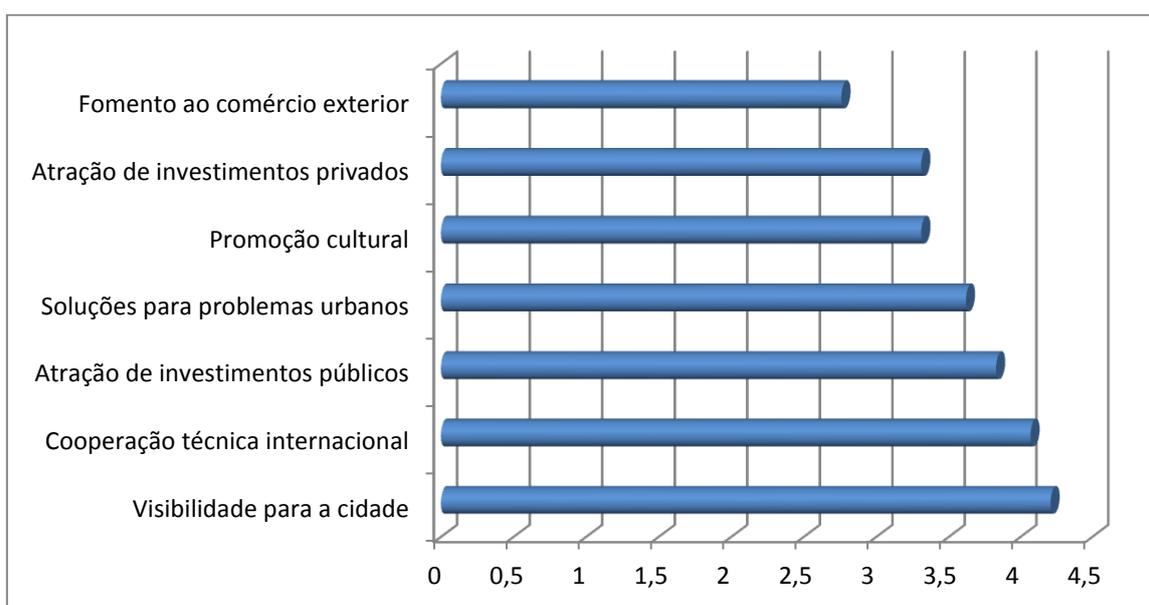
<sup>86</sup> O Estado Logístico se refere ao fortalecimento do núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a operar no exterior, de modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado (Cervo *apud* Oliveira, 2005, p.256).

Com isso, a internacionalização da economia brasileira foi se expandindo, cada vez mais, para o exterior, com o movimento da expansão das empresas, e o apoio logístico do Estado brasileiro, empenhado na diplomacia presidencial, como também dando maior apoio às ações subnacionais, como foi pontuado anteriormente, com a existência de órgãos federais de apoio as relações internacionais federativas: como a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF/SRI/PR), a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), os Escritórios de Representação Regional do Itamaraty (Ribeiro, 2009, p.96). Destarte, foi surgindo gradativamente órgãos voltados para o tratamento das relações internacionais na esfera municipal, como forma de apresentar uma resposta à demanda nacional por maior comprometimento das cidades com a sua população.

O comprometimento, cada vez mais perceptível, do Governo Federal de lançar a sua imagem no exterior possibilitou a inserção internacional dos municípios em níveis nunca antes constatados, e a oportunidade de desenvolvimento local parece estar em consonância com a construção de uma política em níveis mais integrativos, tanto na esfera nacional como internacional.

Quanto à motivação, Ribeiro (2009) aponta no Gráfico 2, a seguir, uma amostra de médias ponderadas dos fatores motivadores, indicados pelos gestores municipais, da inserção internacional dos seus municípios.

**Gráfico 2** - Motivação para criação de órgãos de RI (médias ponderadas)



**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na pesquisa de Ribeiro (2009, p. 97).

De acordo com o Gráfico 2, a visibilidade da cidade no exterior é uma das maiores motivações apontadas pelos gestores para inserção internacional do município, junto com a cooperação técnica internacional, um ponto que pode ser bastante explorado visando à facilitação de uma articulação internacional cada vez mais afirmativa. Mas isso não significa dizer que outros fatores não contribuem para motivar a criação de estruturas voltadas para as RI municipais. Nas estruturas orgânicas administrativas, portanto, existe uma pluralidade de formatos adotados, na pesquisa apresentada, este fato foi comprovado. Alguns municípios são detentores de estruturas específicas para o tratamento dos assuntos internacionais, enquanto outros tratam de forma setorial, os fatores motivadores da inserção internacional.

Perante isso, os fatores que acabam por motivar a criação de órgãos/estruturas responsáveis pela atuação internacional dos municípios são assim analisados por Ribeiro (2009, p.134) como: “a preponderância de assessorias e coordenadorias (35%), sendo que algumas possuem uma equipe reduzida a um único integrante (assessor ou coordenador), além de órgãos ligados a outras secretarias (34%), principalmente do eixo econômico e de planejamento.”

Na região Nordeste do Brasil, a pesquisa abrangeu 4 municípios: Camaçari- BA, Fortaleza – CE, Recife – PE e Salvador – BA. Analisando o quadro 3, descrito anteriormente, o primeiro município possui uma Secretaria Extraordinária de RI; o segundo possui uma Assessoria de Relações Internacionais; o terceiro, uma Coordenadoria; e o quarto, uma Assessoria de RI.

Quanto aos formatos das assessorias e coordenadorias, seu aprimoramento/funcionalidade vai depender dos recursos destinados e sua importância para a cidade. Algo interessante é ressaltado por Ribeiro (2009) quanto à diferença entre coordenadorias e assessorias. Segundo esta autora, tanto as coordenadorias quanto as assessorias funcionam como órgãos de assessoramento, normalmente exercendo atividades que são vistas como um prolongamento das atividades do administrador, com o seu conhecimento especializado. A diferença entre as duas é que as coordenadorias são órgãos que não possuem como finalidade, apenas foco no aconselhamento, força para coordenar execução e desempenhar atividades estratégicas superiores ou deliberar políticas, do ponto de vista que o assessor poderá “agir sempre em prol do administrador”, correspondente a atuar desempenhando obrigações em todas as fases do processo administrativo, porém não possuindo autonomia para todas as ações. Já as Secretarias autônomas, que são órgão que

ocupam uma instância superior as primeiras, estão mais concentradas em cidades que são eixos econômicos do país, estão mais localizadas nas regiões Sul e Sudeste.

Consta, ainda, dentro da estrutura orgânica voltada para as relações internacionais, o quadro de equipes, ponto que apresenta inconsistências com a reduzida presença de recursos humanos nos órgãos<sup>87</sup>. Além do perfil da equipe ser reduzido, é importante observar o fato da mão de obra, muitas vezes, ser terceirizada ou em regime de contratação temporária e profissionais cedidos de outros órgãos ou estagiários. Isso pode provocar uma limitada articulação, perenidade das ações e restrita memória do órgão. O que seria evitado sob um regime de funcionamento regular.

Quanto à evolução das estruturas, que gera uma gestão internacional local organizada e centralizada de ações, Ribeiro (2009, p.105) aponta que menos da metade dos municípios não sofreu evolução nas estruturas de RI, o que não quer dizer que a partir da pesquisa, em anos posteriores, outros municípios ou alguns municípios que fizeram parte da pesquisa não tenham alterado e evoluído no quesito internacionalização e autonomia. Para isso, em grande parte, é preciso contar com vontade política de seus gestores.

No Próximo tópico serão estudados os principais eixos que constituem a agenda de articulação internacional dos municípios, a política adotada, os eixos de atuação, dando especial ênfase à Região Nordeste do Brasil. Pois, os eixos, a amplitude e o cenário nacional favorável à articulação externa, influenciam na administração das relações internacionais municipais ou no fomento à gestão internacional local.

### 3.3. EIXOS DE ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DOS MUNICÍPIOS COM ESTRUTURA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Através do estudo das estruturas municipais institucionalizadas para as relações internacionais, é importante tratar das linhas seguidas ou eixos de atuação paradiplomática dos municípios, entender as motivações que levam os governos locais a cooperarem internacionalmente. O que possibilita, de uma maneira geral, contribuir para o perfil de

---

<sup>87</sup> De acordo com a pesquisa de Ribeiro (2009) quase 65% dos municípios, dos 29 pesquisados, possuem equipes de, no máximo, seis integrantes. Destes, 34% têm até três componentes e 20,69% possuem apenas um único profissional na estrutura. Por outro lado, apenas 3% dos órgãos possuem equipe constituída de 10 a 20 integrantes. Ainda com relação à composição da equipe, a pesquisa aponta que 24% dos órgãos não possuem nenhum integrante da equipe com nível superior e mais da metade dos profissionais não possuem pós-graduação, esse quadro pode variar (Ribeiro, 2009, p.103 a 104).

atuação internacional dos governos locais, que pode ser analisado por pesquisadores e gestores locais, através do compartilhamento de informações e práticas de sucesso entre gestões locais ou regionais.

Primeiramente, no processo decisório dos órgãos, Ribeiro (2009) aponta que reuniões com principais membros da equipe, e decisões tomadas com a participação dos prefeitos, se sobressaíram na pesquisa. De acordo com a sua pesquisa, universidades, empresários, associações e ONGs têm a sua parcela de participação também, mas ainda há pouco a ser relatado sobre estas participações.

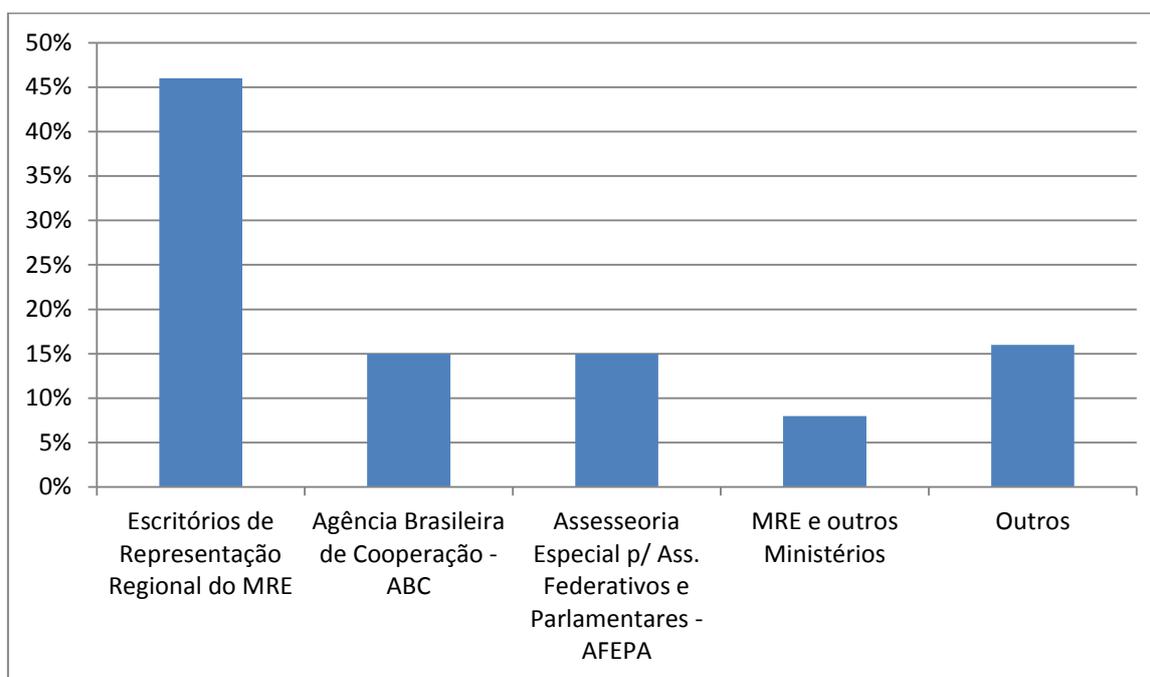
A articulação conjunta com o governo estadual também é pouco desenvolvida, mostra-se bastante frágil, dos 29 municípios com estrutura para as relações internacionais, 86,21% das respostas apontam para a inexistência de relação ou para uma relação de caráter apenas pontual ou pragmático entre o governo estadual e o municipal (Ribeiro, 2009, p.110).

Essa informação é relevante, no sentido de mostrar a participação dos atores nesse processo, bem como o grau de intensificação desta participação. À primeira vista, uma análise dos órgãos que adotam um modelo de gestão participativa, com o envolvimento das suas equipes no processo decisório, ainda que a decisão final seja tomada pelos responsáveis, em comum acordo com os gestores locais, mostra um processo em que o diálogo/comunicação é essencial nas tomadas de decisões. O envolvimento do prefeito em tais decisões pode tornar a estrutura ainda mais proativa internacionalmente. Mas o caráter intersetorial dos órgãos de RI pode ser um fato a se pensar, se a ideia de criar uma estrutura para atender as relações internacionais, se não tiver só a função de captar políticas de desenvolvimento para outras secretarias e demais órgãos municipais, mostrando que o diálogo e a comunicação só promovem ganhos futuros para todos os setores da administração (RIBEIRO, 2009, p.109).

Com relação ao apoio ao desenvolvimento de estruturas municipais pelo Governo Federal, dado importante que interfere diretamente no desenvolvimento da gestão internacional local no Brasil, o qual, segundo Ribeiro (2009), ainda é incipiente, mostra um dado relevante que deve ser levado em consideração, pelo menos no nível de análises do fortalecimento das relações federativas. Uma perspectiva que, a partir do momento em que se constata uma preocupação ainda inicial de organizar, institucionalmente, um aparato que reforce as relações intergovernamentais e, conseqüentemente, contribua para um atendimento que produza garantias de bons resultados, tanto através da cooperação nacional como internacional, que pode se tornar um fator de preocupação, pelo risco de desalinhamentos. Tal fato pode ocorrer através de uma articulação política individual, por parte dos municípios

brasileiros, quanto a sua atuação externa, deixando à margem do processo o próprio Governo Federal. O panorama, a seguir, indica o nível de maior e menor relação dos municípios com os escritórios de representação regional do Ministério das Relações Exteriores, constatado no Gráfico 3:

**Gráfico 3** - Órgãos de Representação Federal, apontados pelos Municípios



**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na da pesquisa de Ribeiro (2009, p. 112).

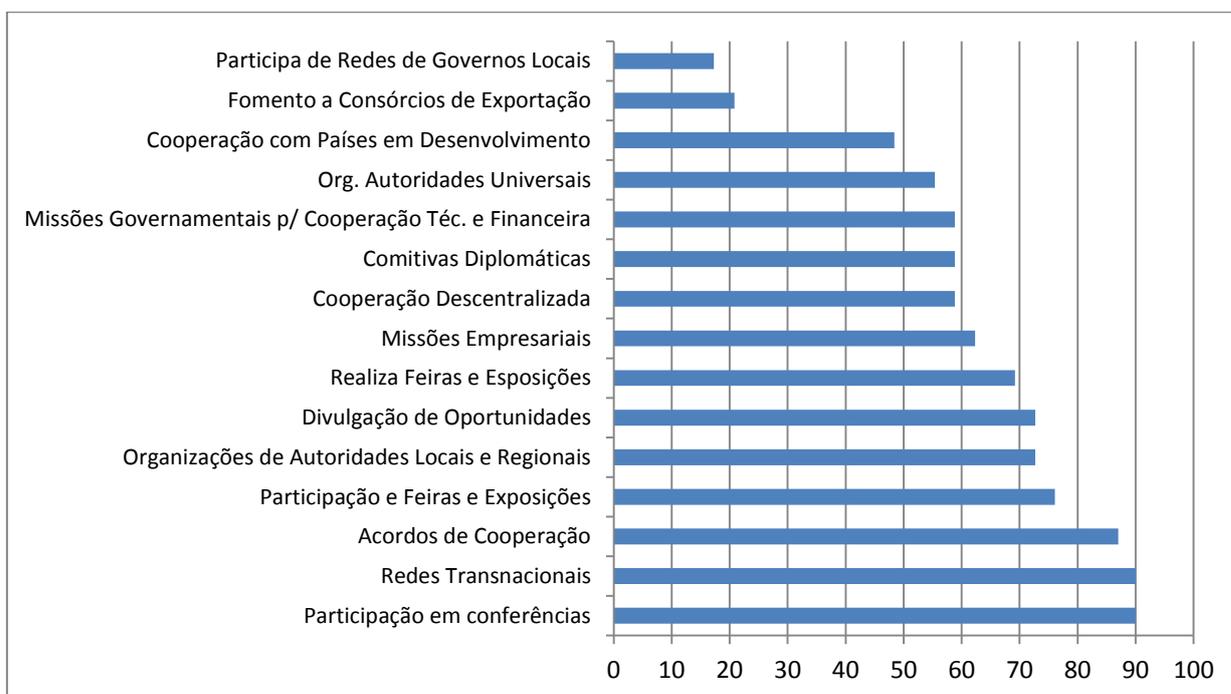
O Gráfico 3 mostra que os Escritórios de Representação Regional do Itamaraty conseguem atingir os objetivos do Governo Federal, no sentido de acompanhar, mais de perto, o andamento das relações exteriores desenvolvidas tanto pelos estados quanto pelos municípios da Federação brasileira. Importante fato, principalmente quando se observa um órgão que se tornou descentralizado, o Ministério das Relações Internacionais, visando atender políticas de interação externa das várias regiões do país, como forma de atender à vontade política de *go abroad* dessas unidades federativas. O que não significa dizer que os demais órgãos de representação federal não acompanhem, de uma maneira ou de outra, o desenvolvimento dessas relações, mesmo com uma forma menos proativa, no sentido mais lato da palavra. Pois, no quesito cooperação técnica, a Agência Brasileira de Cooperação é o principal órgão dinamizador desse processo.

A pesquisa de Ribeiro (2009) indica que “os municípios vêm desenvolvendo ações internacionais sem uma efetiva articulação política com outros órgãos, assessoramento, nem cooperação dos órgãos federais para tal fim” (RIBEIRO, 2009, p. 112). Isso comprova uma

ainda incipiente relação com órgãos federais, o que pode levar, a longo prazo, a desalinhamentos com relação à política externa nacional. Algo que pode ser bastante discutido quando houver um maior interesse pelos assuntos externos por parte dos governos estadual e municipal.

Depois de uma reflexão sobre os processos decisórios que influenciam a atuação internacional dos entes federados brasileiros, é preciso retomar a discussão dos principais eixos temáticos de atuação paradiplomática dos municípios com estrutura para as relações internacionais. Segundo Soldatos (1990), Aldecoa; Keating (1999), e Ribeiro (2009) existem uma pluralidade de temas que estão ligados ao desenvolvimento da paradiplomacia, como: fatores geográficos, à situação econômica e à situação das relações internacionais do município. Também existem outras motivações que contemplam a agenda se assuntos e interesses externos: eixos de cooperação, participação em redes e processo de integração regional. Outros fatores, como assessoramento ao prefeito em viagens, a busca do desenvolvimento econômico, social e ambiental, e a projeção internacional também incorporam uma agenda de ação externa. No Gráfico 4, a seguir, Ribeiro (2009) compila os resultados obtidos nos 29 municípios pesquisados que possuem estrutura administrativa interna voltada para as relações internacionais:

**Gráfico 4 - Ações Internacionais Desenvolvidas pelos Municípios com Estrutura para as RI**



**Fonte:** Elaborado pela autora, de acordo com a pesquisa de Ribeiro (2009, p.115).

O importante a ser destacado no Gráfico 4, é que existe uma diversidade de opções, que acabam se tornando mais práticas ou de melhor impacto na atuação externa, apontadas pelos municípios que possuem estruturas mobilizadas para tal fim. Nesse sentido, a paradiplomacia engloba um conjunto de ações que estabelecem os municípios em termos de relações externas. Evidencia-se uma ativa participação em redes transnacionais (em especial a Rede Mercocidades); participação em conferências internacionais e celebração de acordos de cooperação, irmanamentos (90%).

Importante ressaltar, que a construção de uma agenda internacional leva tempo, recursos humanos e financeiros dos municípios e pode não ter o merecido destaque, com a constituição de um setor, órgão ou até uma pessoa que seja responsável pela área internacional do município. A cooperação internacional é importante para a gestão das relações internacionais municipais, pois é necessário que ocorra a maturação do processo, que, de acordo com Soldatos (1990), mesmo que se constate a existência da institucionalização de uma agenda de assuntos externos nos municípios, esse fato, não garante, *de per se*, a eficácia de ações continuadas, consistentes e coerentes, no cenário internacional.

Dentre a diversidade de estratégias adotadas, é preciso observar o estabelecimento de conexões que favoreçam o processo democrático e a integração regional, processos estes, que podem aperfeiçoar o exercício da paradiplomacia (RIBEIRO, 2009, p.116-136). O Quadro 5, a seguir, a partir da pesquisa de Ribeiro (2009), apresenta um panorama dos municípios e dos seus parceiros prioritários nas ações internacionais e os projetos considerados exitosos, apontados pelos gestores, na Região Nordeste do Brasil.

**Quadro 5** - Municípios no Nordeste Brasileiro com Estrutura para as Relações Internacionais e Principais Parceiros

MUNICÍPIOS	ESPECIFICIDADES	PROJETOS
<b>Camaçari</b>	Rede Mercocidades, Fundo Andaluz de Solidariedade, FAL – Fórum de Autoridades Locais, PNUD.	A própria estratégia de internacionalização do município é exemplar, com experiências bem sucedidas de políticas públicas, que vem conferindo prêmios internacionais ao município.
<b>Recife</b>	Prefeituras: Nantes – França; Guangzhou – China; Porto – Portugal; Bologna – Itália; Santiago de Cuba – Cuba; Maputo – Moçambique; Luanda – Angola; URB – AL; Mercocidades.	Projeto na área de Economia Solidária na comunidade Caranguejo/Tabaiães; Vários projetos na área cultural (lançamento de livro bilíngue de poesias); Projeto em andamento na área de direitos humanos e cultural: para o resgate da memória de escravos entre Nantes e Recife.

<b>Salvador</b>	Portugal, países africanos de língua portuguesa, Itália, França, Espanha e China; Redes: CIDEU, UCCLA, Mercocidades, CGLU, Urbal, AICE; Sistema ONU (PNUD, UNFPA, UNESCO, UNICEF, UNIFEM, UNIDO, OEI, <i>Cities Aliances</i> , OMS), além da OEA, BID, BIRD, OCDE; Agências: JICA, CIDA e ECI <sup>88</sup> .	A implementação da ARI – Assessoria de Relações Internacionais.
-----------------	---	---

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base na pesquisa de Ribeiro (2009, p.131-133).

Nesta perspectiva, com base no quadro anteriormente, Fortaleza-CE foi à única que não expôs projetos<sup>89</sup>. Mesmo dando destaque para três municípios da Região Nordeste, esse quadro mostra que existe um grande potencial para construção de parcerias internacionais exitosas na Região, por se constatar uma relativa maturidade da ideia da necessidade de dar continuidade as atividades que atendam a inserção internacional dos seus municípios. Lembrando que, a extensão da pesquisa de Ribeiro (2009) só abrange apenas 72 municipalidades, e dado à coleta de dados ter se encerrado em 2008, muitos números podem variar, com relação a projetos, áreas prioritárias nas agendas e estruturas internacionais.

No próximo capítulo, o último da presente dissertação, depois do debate em volta da atividade internacional dos municípios brasileiros, ou a paradiplomacia municipal, do aparato institucional brasileiro e da atividade internacional no Nordeste brasileiro, será dado destaque à cidade do Recife, capital de Pernambuco, onde existe uma Coordenadoria, para gerir sua atividade externa do município, com uma agenda específica para atender a área. Como também, dar destaque a um Projeto de cooperação financeira ou captação de recursos externos, que está em fase de execução junto a uma agência ligada ao Grupo do Banco Mundial, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD<sup>90</sup>. Dois estudos de casos que complementam a pesquisa, no que se refere à cooperação internacional descentralizada, em sua forma financeira e o reforço ao conceito de gestão internacional local, conceito este criado por Milani e Ribeiro (2010).

<sup>88</sup> Respectivamente, Agência Japonesa de Cooperação Internacional, Agência Canadense e Espanhola de Cooperação internacional.

<sup>89</sup> Uma ressalva precisa ser feita, a autora da presente dissertação tentou entrar em contato com a Prefeitura de Fortaleza-CE, para maiores informações sobre a atuação da Assessoria de Relações Internacionais do município, já que não possui página na internet. Porém não obteve resultado, para maiores esclarecimentos sobre projetos de cooperação internacional e as funções desempenhadas pela Assessoria do município.

<sup>90</sup> Como atualização importante para esta dissertação, o Projeto está com status atual de encerrado, por que uma nova proposta não foi apresentada ou um novo endosso adicional ao Banco Mundial até 31 de Outubro de 2013. Para maiores informações, acesse o site: <<http://www.worldbank.org/projects/P089013/recife-urban-development-social-inclusion-capibaribe-melhor?lang=en>>. Acesso em: 05 de Nov. de 2013.

## **CAPÍTULO IV - A CAPTAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS E GESTÃO INTERNACIONAL DO RECIFE EM PERSPECTIVA**

Neste último capítulo busca-se analisar dois estudos de casos que contemplam a pesquisa sobre a inserção internacional dos municípios brasileiros nos estudos da presente dissertação. A existência da paradiplomacia municipal no Brasil pode ser constatada através de estruturas voltadas para as relações internacionais, mas não se limita a elas, uma agenda específica para área internacional é um instrumento importante para entender o processo em cada município, a gestão internacional local. A captação de recursos externos é uma ação que pode se realizar com ou sem uma estrutura específica de captação de recursos externos na região ou município, no fomento de projetos que visem à melhoria na qualidade de vida da população, proporcionando assim o desenvolvimento local.

Com isso, o outro estudo complementar é a análise do Projeto Capibaribe Melhor, parceria entre o Banco Internacional para Reconstrução e desenvolvimento e a Prefeitura do Recife. Uma forma de analisar dois processos que se mostram complementares e que representam um grande interesse, por parte da Capital de Pernambuco, de manter contato com o cenário internacional, tanto na captação de recursos externos para projetos sustentáveis quanto pela gestão e manutenção da atividade externa, com a existência de uma Coordenadoria de Relações Internacionais.

No intuito de prosseguir com a análise sobre a paradiplomacia municipal, num parâmetro mais logístico, de como a cidade do Recife se posiciona internacionalmente, é importante falar sobre a estratégia adotada, sua agenda de atuação externa e a visão, a longo prazo, da gestão internacional local. Este conceito, que foi elaborado por Milani e Ribeiro (2010), é adotado na presente dissertação para uma análise explicativa da inserção internacional do Recife. Por conseguinte, assimilado o conceito, acrescenta-se o argumento de Saskia Sassen (1991; 2004) sobre a “nova geografia de poder” e “cidades globais” para uma melhor compreensão de como esses conceitos ajudam ou redefinem o papel das cidades ou governos locais no cenário global atual.

#### 4.1. ESTUDO DE CASO: RECIFE

Destaca-se, neste quarto capítulo a cidade do Recife<sup>91</sup>, capital do estado de Pernambuco, para se enfatizar o processo de criação de estrutura/órgão voltada para atender às Relações Internacionais do município, num reforço a necessidade de processos cooperativos para o desenvolvimento endógeno e a projeção internacional local. Para isso, o contexto histórico, sua atual configuração espacial, algumas características da cidade, como: a densidade demográfica, características geográficas, políticas, sociais e culturais, que precisam ser explorados para se incorporar ao perfil da mesma.

Com relação ao contexto histórico, em 1537, dando início ao povoamento da região onde hoje se encontra a cidade, “uma colônia de pescadores se instalou entre os Rios Capibaribe, Beberibe e o Oceano Atlântico, encontrando águas calmas e livres da agitação de Olinda, que na época era um grande centro comercial e sede da capitania de Pernambuco” (ALMEIDA, 2001). Desde então, passou a existir um povoado que, posteriormente, ganhou importância econômica pelas atividades portuárias que passaram a ser desenvolvidas na região.

Parte desse desenvolvimento, veio pela cultura da produção do açúcar introduzida no Brasil no século XVI. Na Região Nordeste, particularmente em Pernambuco, a produção do açúcar começou em função das vantagens oferecidas na época para comércio exterior e pelas condições climáticas da região. Em 1630, quando o povoado se estendera até a ilha dos Navios, na confluência dos dois Rios, Capibaribe e Beberibe, os holandeses se instalaram em Recife e provocaram uma grande invasão à Olinda comandada por Henry Cornell Lonck (MELO, 1999).

Nessa lógica, a história do Recife passa a se desenhar mais fortemente. Ocupada por holandeses, foi governada pelo Conde João Maurício de Nassau, que construiu amplos jardins e palácios, deixando uma riqueza histórica e patrimonial, como também, promoveu a vinda de homens ilustres ao povoado, como Marcgraf, Franz Post e Eckout, Clalitz, Plante e Piso. Em 1645, deu-se início a um longo processo de expulsão dos holandeses da Capitania, após batalhas memoráveis, como dos montes Guararapes, entre portugueses e holandeses foi

---

<sup>91</sup> A cidade do Recife nasceu da necessidade de abrigar pesados veleiros, que precisavam se refrescar em águas próximas, livres da agitação do ancoradouro de Olinda, a localidade se destacou. Assim surgiu o povoado, em função do velho ancoradouro - espécie de largo canal situado entre os arrecifes de arenito e a península, onde se misturavam as águas do mar e as dos dois rios - o Capibaribe e o Beberibe. Para mais informações: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=pe>. Acesso em: 23 de Fev. de 2013.

assinado à capitulação, em 23 de janeiro de 1654, restituindo as terras à população local, depois de 24 anos de domínio holandês (1630-1654). Após este momento histórico, Recife entra em um período de intenso desenvolvimento, facilitado pelas trocas comerciais no porto, onde surge a grande rivalidade com Olinda, que culminou na Guerra dos Mascates<sup>92</sup> (IBGE, 2013).

Indícios do crescente progresso da Vila do Recife foram marcados com a instalação de uma Alfândega, a construção de várias pontes, a execução de aterros. Em 6 de março de 1817, uma revolução de caráter republicano e nativista eclode em Recife: a Revolução Pernambucana. A partir de então, a história da cidade foi marcada por conflitos políticos. Acontece, Em 1824, o movimento revolucionário da Confederação do Equador, que se inicia na província de Pernambuco, um movimento que lutava contra o autoritarismo do governo de D. Pedro I e por ideais republicanos. E, destaque também, para Revolução Praieira, de 1848 a 1850, de caráter liberal separatista. Assim, a Província de Pernambuco tornou-se independente antes do Grito do Ipiranga, e Recife, que tinha categoria de Vila desde 1710, foi elevada à categoria de Cidade, no dia 5 de dezembro de 1823. Este fato aumentou ainda mais a rivalidade com Olinda (PREFEITURA DO RECIFE, 2013).<sup>93</sup>

Portanto, Recife entrou numa fase de acelerado progresso. A partir de 1870 foram construídas ferrovias, ocorreu o fortalecimento do comércio e a modernização do espaço urbano. A cidade começou a ampliar-se, iniciando em 1907 a execução do grande e modelar plano de saneamento, projetado pelo higienista Saturnino de Brito. Hoje, a cidade tem uma importância regional destacada, o contraponto é um espaço territorial com mais de um milhão de habitantes e com grandes contrastes sociais, pela ocupação dos mangues e a poluição dos rios.

Num breve resumo da formação administrativa da cidade, de 1561-1637, a povoação do Recife, sob o domínio holandês, resultou na nomeação da Vila de Maritzstad (Mauricéia), em homenagem a Maurício de Nassau. Em 05 de dezembro de 1823, Recife foi promovida a condição de cidade, por carta imperial e, em 15 de fevereiro de 1827 tornou-se capital do Estado de Pernambuco. E, após algumas divisões administrativas, em 18 de agosto de 1988, o

---

<sup>92</sup> A Guerra dos Mascates foi uma revolta dos nobres de Olinda contra os portugueses de Recife, este que foi elevado à categoria de vila, mediante a instalação do pelourinho, em 1710. Para mais informações: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=pe>. Acesso em: 23 de Fev. de 2013.

<sup>93</sup> Para mais informações: <http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/aspectos-gerais/contexto-historico/>. Acesso em: 25 de Fev. de 2013.

município passou a ser o distrito sede, composto de 15 zonas administrativas: Recife, Boa Vista, Santo Amaro, Graças, Encruzilhada, Afogados, Madalena, Tejipió, Boa Viagem, Poço, Casa Amarela, Várzea, Beberibe, Santo Antônio e São José.

Esse breve resumo do contexto histórico e da formação administrativa do Recife, é importante, serve para mostrar uma ligação com holandeses e os portugueses, estes que ocuparam as terras antes dos primeiros e trouxeram importantes construções, que fazem parte da cultura e da história local. Já os Holandeses fizeram suas construções perto dos Rios e do Oceano Atlântico, mantendo similaridades arquitetônicas e históricas do país de origem.

Um aspecto bastante relevante, apresentado nesta dissertação, para se entender melhor porque os contatos estabelecidos pelo município internacionalmente são, por exemplo, correlacionados as similaridades geográficas, históricas e culturais, levadas em consideração para os irmanamentos<sup>94</sup> entre a cidade do Recife e outros governos locais pelo mundo e a forma como foi descoberta a cidade, toda uma riqueza histórica e cultural é levada em consideração. Como a cidade é considerada a “Veneza brasileira,” e isso demonstrado, em grande parte, pelos rios que a cortam, sendo um deles o Rio Capibaribe, faz de Recife uma cidade portuária, com sua importância econômica e cultural, que facilita na manutenção de contatos que se identificam com alguns aspectos da cidade, o que corrobora para a existência de irmanamentos, que podem levar a projetos, trocas de boas práticas e formas de gerir as cidades.

No subtópico a seguir, os aspectos mais gerais da cidade do Recife serão apresentados, direcionando o foco da análise para o tratamento das questões internacionais, levando em consideração: similaridades geográficas do Recife, com a cidade de Guangzhou (China) que é uma cidade portuária; histórica, com a parceria entre Recife e Porto (Portugal); cultural, com Recife e Nantes (França), entre outros irmanamentos e parcerias que nascem de percepções que projetam as potencialidades culturais, econômicas, turísticas e sociais do Recife no cenário internacional.

---

<sup>94</sup> É comum dizer que há um irmanamento quando duas cidades decidem criar laços e mecanismos protocolares com o objetivo de fomentar a cooperação mútua e promover ações e projetos conjuntos nas áreas de desenvolvimento econômico, serviços públicos, gestão urbana, projetos culturais, dentre outras áreas. Segundo Cezário e Andrade (2008) o fenômeno das cidades irmãs surge na década de 1950, quando a Alemanha e a França incentivaram o relacionamento entre cidades que compartilhavam interesses e ações comuns voltados para uma política de segurança do pós-guerras mundiais.

#### 4.1.1 Aspectos Gerais da Cidade do Recife e o tratamento das questões internacionais

Através do contexto histórico da cidade do Recife, pontua-se como a esta se constituiu, sendo hoje um centro de negócios e atividades governamentais do Estado de Pernambuco. Como também galgou uma posição de destaque no contexto regional, ou seja, no Nordeste brasileiro. Destaque para alguns aspectos mais gerais da cidade.

Com relação aos aspectos do Recife, segundo dados do IBGE (2010), a cidade possui uma população de 1.537.704 habitantes, com uma área territorial de 218.435 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 7.037,61 hab./km<sup>2</sup>. A variação do PIB (Produto Interno Bruto) que representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos na região é destacada na Tabela 1, a seguir:

**Tabela 1** - Produto Interno Bruto do Recife/PE

Cidade/Ano	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Recife</b>	18.316.659	20.689.607	22.470.886	24.720.436	30.032.003

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012).

A Tabela 1 revela uma elevação do PIB, que é um aspecto importante, indica a riqueza produzida em um determinado território, em um determinado período de tempo. Recife possui mais de 200 empresas, que giram entorno mais de 1 bilhão de reais em faturamento e é centro de inovação em Tecnologia da Informação (TI) e comunicação<sup>95</sup>, mas não é o único fator observado dentro do desenvolvimento regional da cidade. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife,<sup>96</sup> aliar índices econômico e social bons nem sempre é uma tarefa fácil. Nos textos analíticos que acompanham o Atlas, é preciso romper com os padrões de desenvolvimento que impedem um maior crescimento da renda nacional e mantenham a desigualdade.

<sup>95</sup> Neste espaço, pode-se destacar o Centro de Estudos e Avanços do Recife (CESAR), criado em 1996, a partir de uma iniciativa de um grupo de professores do CIN/UFPE. O CESAR é uma entidade privada associada à CIN, que utiliza engenharia avançada em Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para solucionar problemas complexos para empresas e indústrias de diversos setores, a exemplo de telecomunicações, eletroeletrônicos, automação comercial, financeira, mídia, energia, saúde e agronegócios. Para mais informações: <<http://www.cesar.org.br/site/cesar/organizacao/>>. Acesso em 30 de Abr. de 2013.

<sup>96</sup> O Atlas é uma ferramenta de conhecimento do município e das condições de vida dos seus moradores. Dando a possibilidade de mostrar aspectos da realidade socioeconômica do Recife e identificar as desigualdades sociais entre as populações que ocupam o território. É uma parceria entre Prefeitura do Recife, o PNUD, o Ministério da Integração Nacional, a Fundação João Pinheiro e o e o Governo do Estado de Pernambuco/Agência Condepe-Fidem, por meio do projeto “Desenvolvimento Humano Sustentável no Recife e Região Metropolitana”. Foi lançado em 2005.

Uma preocupação real é saber como combater esse padrão e trazer políticas combinatórias, a exemplo de programas locais de combate ao desemprego de forma combinada/integrada com programas de desenvolvimento criados para outras carências, por exemplo, obras de saneamento com aproveitamento da força de trabalho local<sup>97</sup>.

Com relação às questões sociais, vale destacar que a história da ocupação da cidade do Recife é uma combinação de dominação aristocrática e subjugação, por séculos, da população escrava. As marcas dessa desigualdade ainda estão presentes na região, pois basta observar que o Nordeste é a região que abriga as capitais mais desiguais do Brasil. Segundo estudos feitos para o Atlas do Desenvolvimento Humano, pela Prefeitura do Recife, pelo PNUD, com o apoio do Ministério da Integração Nacional e da Fundação João Pinheiro, das capitais do Nordeste, quatro capitais apresentam maior iniquidade no país: Recife, Maceió, Salvador e Fortaleza.

O Índice *Gini*<sup>98</sup>, principal indicador da desigualdade de renda ou concentração de renda de determinada população, aumentou em 26 das 27 capitais (a exceção foi Natal, que se manteve estável), entre 1991 e 2000. Neste último ano, foi maior em Recife e em Maceió: 0,68 numa escala de 0 a 1, em que “0” significa que todos tem a mesma renda e “1” que existe uma concentração de renda na sociedade, de acordo com os pesquisadores o resultado foi “absurdamente alto”.<sup>99</sup>

Ao lado das questões sociais, a importância da dimensão ambiental também influencia na tomada de decisões locais, nacionais, regionais e mundiais. Ao longo dos séculos, com o processo de desenvolvimento urbano e de ocupação da cidade, que levou a aterros dos mangues e à poluição dos rios, inibindo atividades pesqueiras das populações ribeirinhas e trazendo graves implicações para os ecossistemas da região. Segundo o Observatório do

---

<sup>97</sup> O Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife foi criado na gestão de João Paulo Lima e Silva, João da Costa, seu sucessor à prefeitura, na época era secretário de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

<sup>98</sup> O Índice de *Gini*, foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo ou população. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. Já o valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, a riqueza é mais concentrada em um número determinado de pessoas (a minoria) em detrimento de outras (a maioria) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013). O Grupo do Banco Mundial utiliza o Índice *Gini* para medir o grau de distribuição de renda e despesas de consumo entre os indivíduos ou famílias dentro de uma economia, o seu padrão de desvio. E a preocupação com o equilíbrio entre o desenvolvimento social e ambiental é uma das situações voltadas para o financiamento e parceria em projetos com o Banco.

<sup>99</sup> Com relação a esta problemática, da poluição das águas, para mais informações, consulte o site: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2005/4.%20Capitais%20DO%20Nordeste%20S%C3%83O%20AS%20Mais%20Desiguais.pdf>>. Acesso em: 12 de mar. 2013.

Recife<sup>100</sup>, algumas capitais se encontram em melhores condições de saneamento básico que outras capitais. A Tabela 2, a seguir, mostra a classificação da cidade do Recife, no quesito Esgotamento Sanitário e Rede Urbana de Água:

**Tabela 2** – Indicadores municipais de Rede Urbana de Água e Saneamento - posição de algumas capitais

Posição	Esgotamento Sanitário	% atendida	Posição	Rede urbana de água	% atendida
1	<i>Belo Horizonte</i>	100	1	<i>Belo Horizonte</i>	0,29
2	<i>Porto Alegre</i>	100	2	<i>Porto Alegre</i>	0,65
3	<i>Brasília</i>	93,7	3	<i>Brasília</i>	0,69
<b>17</b>	<b><i>Recife</i></b>	<b>38,6</b>	<b>20</b>	<b><i>Recife</i></b>	<b>13,26</b>
25	<i>Macapá</i>	6,8	25	<i>Macapá</i>	43,48
26	<i>Belém</i>	6,3	26	<i>Belém</i>	45,25
27	<i>Porto Velho</i>	2,1	27	<i>Porto Velho</i>	59,71

**Fonte:** Percentual de domicílios atendidos com esgotamento sanitário, sem ligação com rede de água e quantidade (Fonte: SNIS/Ministério das Cidades, 2008, 2009, 2010).

A Tabela 2 mostra a posição de algumas capitais em relação ao saneamento básico e a disposição da Rede de Água em cada região. Quanto à preocupação com o atendimento do esgotamento sanitário, a porcentagem de casas atendidas com redes de esgoto, Recife ocupa a 19ª posição. Conforme dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento/Ministério das Cidades e da Prefeitura do Recife, foi calculado o percentual de domicílios que não têm ligação com a rede de abastecimento de água, e Recife, por sua vez, ocupa a 20ª posição. Esses dados são importantes para entender a preocupação com o meio ambiente e a preservação do espaço urbano, mostrando a necessidade de fortalecer políticas públicas que corroborem para o desenvolvimento sustentável da região.

Outro dado importante que o Observatório do Recife traz é sobre a qualidade da Bacia Hidrográfica do Rio Capibaribe. Para analisar a qualidade da água do Rio, o resultado da maioria das amostragens varia entre poluído e muito poluído, outros resultados são n/d ou não há dados<sup>101</sup>, revelando, o que a modernização e a rápida industrialização, e conseqüentemente o povoamento ao redor do Rio, provocaram ao longo dos anos.

<sup>100</sup> Observatório do Recife é um movimento da sociedade civil que reúne setores empresariais, acadêmicos, sociais e cidadãos, para selecionar, propor e monitorar um conjunto de indicadores da cidade do Recife e estabelecer metas que se constituam em uma agenda de desenvolvimento sustentável para região. Para mais informações: <[http://www.observatoriodorecife.org.br/?page\\_id=2](http://www.observatoriodorecife.org.br/?page_id=2)>. Acesso em: 15 de Mar. de 2013.

<sup>101</sup> Para maiores informações: <http://observatoriodorecife.org.br/cartilha2011/i0707.html>. Acesso em: 25 de Mar. de 2013.

Como consequência das preocupações com o desenvolvimento sustentável a nível local, a partir das determinações que ocorreram na II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II, 1996), foi atribuída aos municípios iniciativas que visassem o intercâmbio internacional entre as cidades. Com isso, na proposta para definição da política de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife, consta que os municípios, no geral, vêm adquirindo crescente importância na definição e execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local e para proteção política, social, ambiental e cultural da sociedade. Mas, essa mesma proposta ressalta que o *status* político e a autonomia administrativa adquirida por estes ainda não condizem com a realidade e que existe uma preocupação em superar este estágio e procurar maior interação com o cenário externo (COORDENADORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO RECIFE, 2001-2012).

Na proposta da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife (CRI) foi lembrado que no Brasil o tema das relações internacionais municipais é relativamente novo. Embora, faça algum tempo, muitas cidades brasileiras já construíram relações com outras cidades em outros países, principalmente, por intermédio do chamado “Irmanamento” que tem característica protocolar, significa dizer que existe um registro das atividades exercidas, no que se refere à troca de experiências ou o intercâmbio de conhecimentos sobre políticas públicas.

Nas gestões de João Paulo (2001-2008) e de João da Costa (2009-2012) foi observado na cidade do Recife o desenvolvimento de experiências na área de relações internacionais, ao promover projetos de cooperação internacional, tais como com o programa URB-AL da União Europeia, Rede Mercocidades, no MERCOSUL, e Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, uma Rede de cidades globais. Permitindo o compartilhamento tanto a nível regional, extra regional e global de interesse no desenvolvimento das relações externas da cidade.

Na gestão de João Paulo Lima e Silva (2001-2008), primeiramente foi criado o cargo de assessor de relações internacionais<sup>102</sup> e depois, em 2005, foi institucionalizado um órgão voltado para área no município, uma Coordenadoria específica. O intuito futuro é o de criar uma Assessoria de Relações Internacionais<sup>103</sup>. Outras atribuições concernentes à política

---

<sup>102</sup> Antes da criação de um aparato institucionalizado para tratar as questões internacionais em Recife, foi criado de um cargo de Assessor Especial de Relações Internacionais, ligado ao Gabinete do Prefeito em 2001, no qual hoje o então coordenador, senhor Roberto Trevas, assume a Coordenadoria de Relações Internacionais do município, com o corpo técnico de duas pessoas.

<sup>103</sup> As atribuições da Coordenadoria de Relações Internacionais levam em consideração, organizar e coordenar o planejamento estratégico para a criação de uma Assessoria de Relações Internacionais em Recife, visando: a.

internacional específica da Coordenadoria de Relações Internacionais estão listadas, a seguir, no Quadro 6:

**Quadro 6** – Objetivos para Médio Prazo da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife

<b>Cooperação</b>	Identificar e analisar o potencial das cidades que desejem realizar Acordos de Cooperação ou Irmanamento com a cidade do Recife.
	Encaminhar as solicitações de cooperação com a cidade do Recife para a Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social e aguardar aprovação da mesma.
	Formalizar e operacionalizar o processo de Irmanamento, Acordos de Cooperação e Convênios entre a cidade do Recife e outras cidades internacionais.
	Orientar os procedimentos internacionais para apresentar e solicitar projetos de cooperação descentralizada.
	Orientar e acompanhar as negociações e trâmites de projetos de cooperação descentralizada.
<b>Missões</b>	Delinear a política e as vocações sob as quais o município do Recife se apresentará internacionalmente.
	Participar na definição dos procedimentos de protocolo e participação do prefeito diante de viagens, recepções, visitas e atividades internacionais.
	Elaborar as propostas de processo jurídico complementar (leis municipais, decretos, portarias, etc.) para ajustar o papel e as atribuições da Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social no âmbito municipal, bem como sua relação com as demais secretarias e empresas do município.
	Preparar material de divulgação da política internacional do Recife em português, inglês, espanhol e francês, juntamente com a Coordenadoria de Comunicação Social e Relações Públicas.
	Elaborar, capacitar e organizar os servidores da assessoria e outras instâncias municipais que necessitem lidar com os assuntos referentes às relações internacionais da cidade e solicitar projetos de cooperação descentralizada, como também acompanhar os procedimentos do processo de operacionalização de uma cooperação internacional.
<b>Crítérios preliminares a serem adotados para Irmanamentos e acordos de cooperação técnica</b>	Cidades que tenham afinidade com o Recife.
	Cidades com semelhanças geográficas.
	Cidades que tenham cultura como identidade.
	Cidades portuárias que desenvolvam experiências nas áreas de desenvolvimento sustentável e economia solidária.
	Cidades que sejam sede de região metropolitana com nível elevado de conurbação.

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, como consulados de outros países com representações em Recife, ONGs internacionais, instituições multilaterais e outras entidades internacionais relevantes para a cidade, estabelecendo diretrizes para as ações necessárias para executar cada plano (CRI/Recife, 2001 - 2012 p. 06-07).

	Cidades que fortaleçam o incremento da Política do Governo Federal, no âmbito internacional (operações descentralizadas).
--	---

**Fonte:** Autora, com base no Relatório 2001-2011 da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife.

O Quadro 6 evidencia uma forte preocupação do governo local com o bom desenvolvimento das relações internacionais do município, principalmente pela via da cooperação descentralizada e dos irmanamentos de cidades. Dado importante é que Coordenadoria de Relações Internacionais está inserida na Secretaria Especial de Gestão e Planejamento e todas as solicitações de cooperação têm que serem aprovadas por esta Secretaria.

Outra preocupação central da CRI é desenvolver de forma sinérgica e alinhada na esfera municipal, em convergência com as Secretarias e órgãos da prefeitura de Recife, algumas ações conjuntas. Como também, envolvendo-os no processo internacional, como instância coordenadora, identificando e promovendo a participação das secretarias e órgãos na elaboração das estratégias internacionais para o município. Lembra a categoria analítica apresentada por Sinoel Batista (2010), no fomento à cooperação horizontal intragovernamental, uma forma de integrar interesses, principalmente no estabelecimento e/ou captação de projetos nas diversas áreas do governo municipal.

A proposta da definição da atuação internacional da cidade do Recife gerou um relatório que foi elaborado no intuito de analisar o período de atuação internacional da cidade de 2001 a 2011, sintetizando as ações internacionais da Prefeitura do Recife. Nesse período, o relatório constatou várias e significativas ações da atuação internacional da cidade, cujo resultado vem sendo analisado pela maior inserção e visibilidade do Recife no cenário internacional. Muito dessa visibilidade foi proporcionada graças aos vários acordos de cooperação e/ou irmanamentos, a participação na Rede Mercocidades e na Rede URB-AL<sup>104</sup>. Entre outras iniciativas, como: participação em congressos e feiras internacionais.

Diante do que foi exposto anteriormente, faz-se necessário, no próximo subtópico, analisar a agenda dos prefeitos, no período de 2005 até 2012, revelando o interesse político pelo desenvolvimento da área internacional do município, que proporcionou a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais no Recife.

---

<sup>104</sup> Rede URB-AL faz parte do Programa de Cooperação Bilateral EU-América Latina. O objetivo do programa foi o desenvolvimento de redes de cooperação descentralizada entre diferentes autoridades acerca de problemas específicos no que toca ao desenvolvimento urbano local. O programa URBAL III compreendeu o período 2008-2011.

#### **4.1.2 Agenda Internacional dos Prefeitos: Uma Análise a partir de 2005 até 2012**

Durante a gestão de João Paulo Lima e Silva (2001-2008), atualmente Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi criada a Coordenadoria de Relações Internacionais da cidade, diante da necessidade de estimular a chamada paradiplomacia, que é participação/interação dos governos subnacionais (estados e municípios) no cenário Internacional. Essa participação não busca apenas projetar a cidade através dos seus valores políticos, econômicos e culturais, mas também buscar soluções na troca de experiências com outras cidades ou governos locais pelo mundo, visando o aprimoramento das políticas públicas, que é um dos grandes desafios administrativos atuais.

O prefeito João Paulo Lima e Silva foi o primeiro prefeito reeleito da história do Recife e nasceu em Olinda. Terminou a gestão em 2008 com 88% da aprovação dos recifenses. Estes que elegeram João da Costa, como seu sucessor, dando continuidade na administração petista, no período foi de 2009 a 2012.

Um dado importante foi que o ex-prefeito João Paulo foi eleito como presidente da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)<sup>105</sup> por dois mandatos (2005-2008). Antes de assumir a presidência, uma das conquistas foi à proposta de mudança no diálogo entre União e municípios com a instalação do Comitê de Articulação Federativa, que acelerou uma série de reivindicações municipais de 2003 a 2004, uma dessas conquistas, neste período, foi Lei Complementar 116/03, que instituiu novas regras para o Imposto sobre Serviços (ISS)<sup>106</sup>.

Durante o mandato de João Paulo, a FNP ampliou suas relações com entidades congêneres de diversos países, onde a tradição das relações internacionais entre as cidades sempre foi ressaltada. Mais uma das conquistas da FNP, nesse período, foi à promulgação da Emenda Constitucional nº53, em 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).

---

<sup>105</sup> A Frente Nacional dos Prefeitos foi criada em 1989 e sua instalação permanente em Brasília ocorreu em 2003. Com 24 anos de história, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) é composta atualmente por 250 municípios filiados. Esse grupo inclui a participação de 26 capitais brasileiras, mais o Distrito Federal e de mais de cem cidades de médio e pequeno porte. Mais informações: <<http://www.fnp.org.br/fnp.jsf>>. Acesso em: 06 de Fev. de 2013.

<sup>106</sup> Outras conquistas são: a regulamentação do transporte escolar, o repasse direto do Salário-Educação, a ampliação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para o ensino especial, a aprovação do uso dos depósitos judiciais pelas prefeituras e a participação dos Municípios na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

Quanto à questão tributária, em 20 de setembro de 2007, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 55, aumentando em um ponto percentual os recursos destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma vitória parcial, porém significativa em relação ao repasse dos tributos para os municípios. Depois de muita luta dos prefeitos, a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (Cide) tornou-se a primeira contribuição do Governo Federal compartilhada com Estados e Municípios, que são tributos de competência exclusiva da União. Já o Imposto Territorial Rural (ITR) pode ser transferido na integralidade por meio de convênio aos municípios.

Nesse período, ainda pode ser citada a criação do Grande Recife Consórcio de Transporte<sup>107</sup>, formalmente instituído em 08 de setembro de 2008, sendo a primeira experiência de consórcio público no setor de transporte de passageiros em todo o país. Isso representou um marco na relação entre estado-municípios, pois é uma associação entre os municípios do Grande Recife e Governo do Estado de Pernambuco. Aqui se utiliza a Lei de Consórcios Públicos que constitui um marco no processo de institucionalização das relações federativas e na reivindicação das representações municipalistas. Este tipo configuração se enquadra na cooperação vertical intergovenamental, na qual se evidencia a construção de interesses públicos comuns entre diferentes unidades da federação.

O sucessor de João Paulo, João da Costa Bezerra Filho (2009-2012) ingressou no Partido dos Trabalhadores em 1982, e em 2001, assumiu a Secretaria de Orçamento Participativo. Em 2005, passou a comandar a Secretaria de Planejamento Participativo, focada em três eixos de trabalho: ampliação do processo do Orçamento participativo; revisão do Plano Diretor; e construção de um grande mapeamento das desigualdades do município. Este trabalho culminou na criação do Atlas do Desenvolvimento Humano do Recife, que foi premiado pela ONU, na categoria “Reconhecimento Especial em Inovações em Ferramentas para Medir o Desenvolvimento Humano”, em 2007. Nas eleições de 2008, se tornou prefeito do Recife com 51% dos votos.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Atualmente, o Grande Recife Consórcio de Transporte é uma empresa consolidada, com mais de 300 funcionários, e gerencia um sistema operacionalizado por 18 empresas de ônibus, que realizam mais de 26 mil viagens por dia, transportando cerca de 2 milhões de passageiros, diariamente. São mais de 3 mil ônibus e 390 linhas, atendendo a toda a Região Metropolitana do Recife, com itinerários e quadros de horário que procuram beneficiar as comunidades mais distantes, independente do retorno financeiro. Compreende os seguintes municípios: Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Igarassu, Abreu e Lima, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Moreno, Itapissuma e Recife.

<sup>108</sup> Para mais informações, sobre João da Costa, acesse: <<http://joaodacosta.rec.br/biografia>>. Acesso em: 06 de Fev. de 2013.

No Balanço da Gestão de 2009-2012, dentre os principais indicadores de 2008-2010, como metas atingidas, destaca-se o crescimento da média salarial de: 26,8%, a redução da taxa de desemprego: 22,3%; na saúde, a redução da mortalidade infantil: 12 por mil em 2010; com relação à educação, a redução do abandono na rede pública (ens. fundamental): 4,8%, reprovação na rede pública (ens. médio) – menor que a média nacional (10% entre as 27 capitais); para juventude, o emprego formal: 9,6 % (acima da média nacional), média salarial dos jovens aumentou 135,00 (34,7%).<sup>109</sup>

Com relação às questões internacionais, existem parcerias em fase de negociação com instituições internacionais, como o Programa de Desenvolvimento da Educação e da Gestão Pública no Município do Recife (SWAp Recife), em parceria com Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>110</sup>. Outra parceria em fase de negociação é o Programa de Reabilitação das Áreas Urbanas Centrais do Recife, junto com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>111</sup>, através do mecanismo de crédito chamado PROCIDADES. Todas as parcerias, citadas acima, aconteceram por intermédio da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, onde está localizada a Coordenadoria de Relações Internacionais. Como também, a estruturação e formulação do primeiro relatório de 2001-2012 sobre as atividades da Coordenadoria de Relações Internacionais, que é parte da importante segmentação da área internacional no município, como forma de mostrar os compromissos assumidos por Recife-PE em suas Relações Externas.

João da Costa integra a mesma base partidária de seu antecessor político, o ex-prefeito João Paulo Lima e Silva (Partido dos Trabalhadores). De forma geral, este fato é importante, por representar a continuidade e aperfeiçoamento de uma agenda voltada para as Relações Internacionais do município do Recife, considerando, a linha de pensamento ou o ideal político refletido no perfil internacional da cidade, que apresenta, a princípio, o foco no desenvolvimento humano como pilar do desenvolvimento local para a cidade. Esta afirmação acrescenta um valor significativo à continuidade de ações políticas, principalmente, no que diz respeito ao planejamento estratégico internacional dentro da Prefeitura.

---

<sup>109</sup>Esses dados podem ser encontrados no site da Prefeitura do Recife, balanço 2009-2012: <<http://www2.recife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 06 de Fev. de 2013.

<sup>110</sup>Para mais informações: <http://www2.recife.pe.gov.br/comitiva-da-pcr-vai-a-brasil-para-garantir-financiamento-de-us-130-milhoes-para-educacao-basica/>. Acesso em: 30 de Abr. de 2013.

<sup>111</sup>Para mais informações: <<http://www2.recife.pe.gov.br/prefeitura-recife-participa-das-negociacoes-procidades/>>. Acesso em: 30 de Abr. de 2013.

A condução dos interesses políticos também na esfera internacional, numa forma de concretizá-los, é através da manutenção e captação de novos projetos, claro que a alternância partidária pode pôr em risco perspectivas futuras relacionadas às questões internacionais da cidade. Mas, por enquanto, este risco não pode ser mensurado, dentro do recorte temporal da presente dissertação 2005-2012, já que se pode constatar também um otimismo político pelos assuntos internacionais da região. Vendo isso, é importante frisar que, a continuidade de ações está presente no atual discurso do prefeito Geraldo Júlio, do Partido Social Brasileiro, que pretende projetar Recife ainda mais no cenário internacional.

O tópico, a seguir, vai analisar a construção de uma agenda política de atuação internacional da cidade do Recife, na qual a área internacional tornou-se uma das prioridades em perspectiva de desenvolvimento local, elevando a importância e o *status* da cidade tanto nacionalmente como internacionalmente.

#### 4.2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS QUESTÕES INTERNACIONAIS NO RECIFE: TEMAS E AGENDAS VOLTADOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

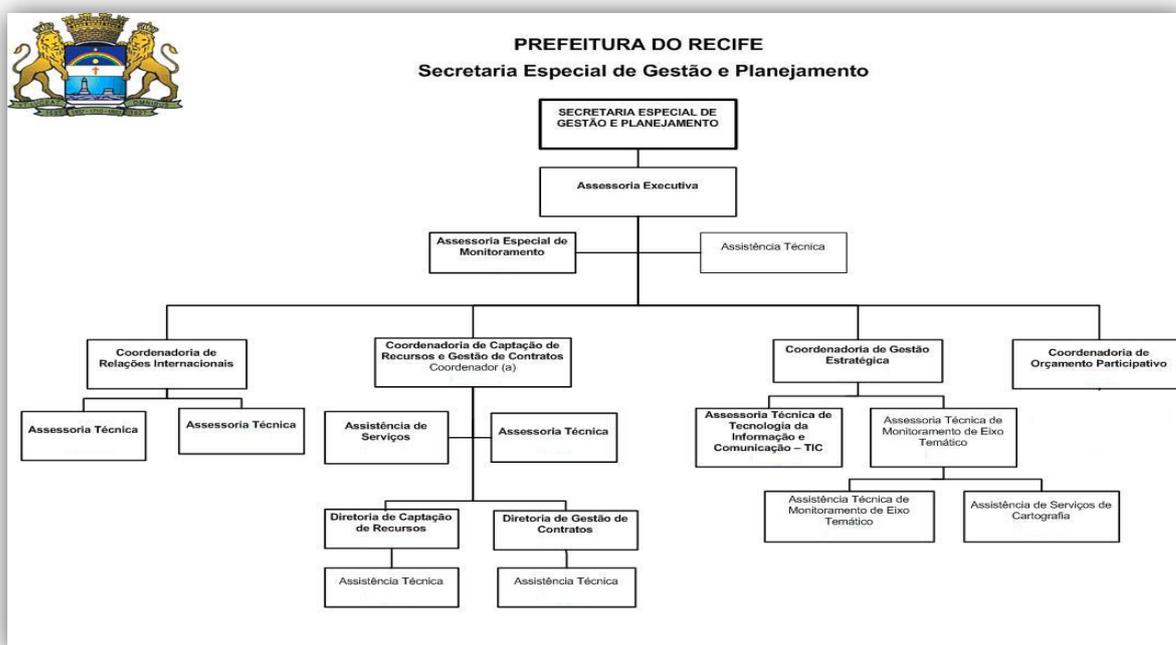
Neste último tópico do quarto capítulo, é importante frisar a articulação interna para coordenação política de uma agenda externa para cidade do Recife. O interesse agora é observar os processos e a articulação política dentro da Prefeitura do Recife, com a Coordenadoria de Relações Internacionais, sendo um canal de comunicação, entre os órgãos e secretarias da cidade no sistema internacional. Juntamente com aos procedimentos utilizados para cooperação financeira internacional entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o proponente mutuário, a Prefeitura do Recife, com a captação de recursos externos para o Projeto Capibaribe Melhor.

O Projeto Capibaribe Melhor reforça a análise sobre a cooperação financeira e a parceria com o BIRD, representa um estímulo a parcerias, com grandes projetos, voltadas para o fortalecimento das capacidades locais, principalmente, com questões que favoreçam a sustentabilidade urbana.

Por fim, identificar o comportamento internacional da cidade, vê quais as características que proporcionam a projeção externa do Recife. Para isso, a análise sociológica da autora Saskia Sassen (1991, 2004) será utilizada, observando se os conceitos, a “nova geografia de poder” e “cidades globais”, contribuem para entender o comportamento da cidade no exterior.

#### 4.2.1 A Paradiplomacia da Cidade do Recife: Processos e Agenda

Antes de falar sobre a articulação interna da Coordenadoria de Relações Internacionais de Recife, é importante observar um pouco como está dividida a estrutura da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento do Recife, antes com o nome de Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social<sup>112</sup>, a qual a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) está inserida, desde 2009, pela Lei Ordinária Nº 17.568/2009. A Figura 6, a seguir, mostra a estrutura administrativa da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento da Prefeitura do Recife.



**Figura 6** - Estrutura administrativa da Secretaria de Gestão e Planejamento do Recife

**Fonte:** Secretaria de Gestão e Planejamento do Recife.

A figura 6 mostra que na divisão atual da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento do Recife<sup>113</sup> estão subordinadas, as seguintes coordenadorias: a Coordenadoria de relações Internacionais, a de Captação de Recursos e Gestão de Contratos, de Gestão Estratégica e de Orçamento Participativo. Neste caso, existe uma dinâmica de trabalho em

<sup>112</sup> Para mais informações, consulte: <<http://www.legiscidade.com.br/lei/17568/>>. Acesso em: 23 de Abr. de 2013.

<sup>113</sup> A Lei Ordinária Nº 17.568/2009 assegurou à Secretaria Especial de Gestão e Planejamento Estratégico assumir as seguintes atribuições: I – formular e coordenar o planejamento estratégico municipal; II – coordenar a captação de recursos para o município; III - coordenar projetos e programas voltados para as relações internacionais; IV – organizar o orçamento participativo municipal; V – monitoramento e controle da gestão; VI – planejamento e gestão; VII – acompanhamento da programação e execução do orçamento.

conjunto dos possíveis projetos que vão e/ou estão sendo cooptados para a cidade do Recife. Apesar de trabalharem de maneira distinta, cada uma assume sua função dentro da Secretaria.

Adicionalmente, mesmo sendo setores que estão subordinados a uma Secretaria, o relacionamento intersetorial pode proporcionar uma ampliação gradativa do que a princípio a Coordenadoria de Relações Internacionais se propõe para a cidade, no qual o objetivo principal é promover o contato da prefeitura com outros governos locais pelo mundo inteiro, a fim de realizar trocas de experiências, acordos de cooperação/irmanamentos e a inserção do Recife em redes internacionais.

Com relação às atividades internacionais, estas já vêm sendo desenvolvidas desde antes da criação da Coordenadoria. Um exemplo é o Tratado de Reciprocidade firmado entre o Brasil e Portugal, um acordo de gemação ou irmanamento entre a cidade do Recife e a cidade do Porto, em 04 de Junho de 1981. Um Tratado que teve como base a identidade das formações históricas das duas Repúblicas, do Brasil e de Portuguesa, visando à cooperação científica, tecnológica, econômica, social e cultural entre as duas cidades.

Desde então, o município tem desenvolvido diferentes atividades na área de Relações Internacionais, destaque para os acordos de cooperação e/ou irmanamentos, constatados desde 1981, bem como às relações bilaterais e multilaterais com outras cidades pelo mundo. Dentre os critérios levados em consideração para irmanamentos e cooperação técnica da prefeitura do Recife, quais sejam: afinidade política com o Recife; Semelhanças geográficas; Tradições culturais; Portuárias; Experiência nas áreas de desenvolvimento sustentável e economia solidária; Sejam sede de região metropolitana; Fortaleçam a política do Governo Central no âmbito internacional. (RELATÓRIO DA CRI/RECIFE, 2001-2012, p.07-08).

Os acordos de cooperação, já estabelecidos pela cidade e os previstos, precisam ser listados, a seguir, no Quadro 7, alguns dos acordos de cooperação e irmanamentos do Recife:

Quadro 7 - Acordos de Cooperação e/ou Irmanamentos da Cidade do Recife.

	ACORDOS	PROJETOS E EVENTOS
<b>Recife-Nantes (França)</b>	<p><i>Assinado um Acordo, em Outubro de 2003, entre as cidades de Nantes (França) e Recife (Brasil);</i></p> <p><i>Em Maio de 2011, Recife recebeu Missão da Prefeitura de Nantes, onde foram discutidos novos projetos, incluídos no Plano Plurianual Recife-Nantes (2011-2012);</i></p> <p><i>Planejamento futuro: criação do Centro Público de Economia Solidária na Comunidade Caranguejo/Tabaiaras.</i></p> <p><i>Recife-Nantes – Acordo Quadro: Em Junho de 2011 ocorreu a assinatura do “Protocolo de Intenção” entre os prefeitos de Nantes e Recife, no qual reafirmam a continuidade da cooperação existente desde 2003.</i></p>	<p><i>Dentre os projetos: 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 bilingue: Recife/Nantes; um olhar transatlântico no V Festival de Literatura do Recife 2007.</i></p>
<b>Recife-Guangzhou (China)</b>	<p><i>Acordo de cooperação, firmado em 05 de novembro de 2004. Este Acordo foi estimulado pelo sucesso da visita que o Presidente Luís Inácio Lula da Silva realizou na China.</i></p> <p><i>Acordo de Irmanamento: em 2007, a prefeitura do Recife foi convidada a participar da Missão da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Pernambuco – FECOMÉRCIO, nas cidades de Beijing, Shangai, Ningbo e Guangzhou, na China. Na oportunidade, os prefeitos de Recife e de Guangzhou, senhor Zhang Guangning, assinaram o Acordo de Irmanamento entre as duas cidades.</i></p> <p><i>Acordo de Cooperação entre a Universidade de Línguas Estrangeiras de Guangdong (China) e a Universidade Federal de Pernambuco.<sup>114</sup></i></p> <p><i>Centro de Estudos Asiáticos entre a prefeitura do Recife e a Universidade Federal de Pernambuco.<sup>115</sup></i></p> <p><i>Instalação da Clínica de Fisioterapia Reamo Beike no Recife.<sup>116</sup></i></p>	<p><i>Com relação aos acordos de irmanamentos, destaque para: o intercâmbio entre empresas do Recife e Guangzhou nas áreas de consultoria, tecnologia de informação, microcrédito e desenvolvimento urbano, intercâmbio de estudantes universitários, estágio de representantes de ambas as prefeituras na área de Relações Internacionais, estudo do mandarim e português;</i></p> <p><i>O Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife, o Sr. Roberto Trevas, visitou de 19 a 23 de Setembro de 2010, a cidade-irmã de Guangzhou, onde foram rediscutidos os projetos a serem implementados nas áreas de desenvolvimento urbano, cultural e de educação. Nesta ocasião, em visita a Universidade de Estudos Estrangeiros de Guangdong, ficou acertado que seria elaborado um Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade Federal de Pernambuco e a Universidade de Estudos Estrangeiros de Guangdong.</i></p>

<sup>114</sup> Em decorrência da visita da Missão da Prefeitura do Recife ao Departamento de Língua Portuguesa da Universidade de Guangdong, ficou acertado que a Prefeitura do Recife manteria entendimentos com a Universidade Federal de Pernambuco para assinatura de um acordo de cooperação técnica entre essas Universidades. O Acordo, realizado por intermédio da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife, promoverá o intercâmbio de alunos, professores e pesquisadores de ambas as Universidades.

<sup>115</sup> A Prefeitura do Recife, através da Coordenadoria de Relações Internacionais, está desenvolvendo um estudo preliminar juntamente com a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, para instalação do Centro de Estudos Asiáticos.

<b>Recife-Barcelos (Portugal)</b>	<i>Acordo de Cooperação que foi assinado em 2010, pela cidade de Barcelos (Portugal) e Recife (Brasil), com o objetivo estimular e desenvolver projetos na área de tecnologia da informação, política de gênero, promoção de relações bilaterais a nível comercial e industrial.</i>	<i>Em agosto de 2010 foi realizada a primeira atividade na área cultural deste Acordo de Cooperação, envolvendo o envio de peças artesanais de artistas recifenses para Barcelos, no intuito de promover a cidade do Recife durante a “Feira de Artesanato” em Barcelos.</i>
<b>Recife-Santiago de Cuba (Cuba)</b>	<i>Missão chefiada pelo Vice-Prefeito Luciano Siqueira, acompanhada pelo Coordenador de Relações Internacionais, para possíveis Acordos de Cooperação com o continente africano e o Caribe.</i>	<i>A visita foi realizada nos dias 27 e 28 de Setembro de 2007 e culminou com a assinatura de Protocolo de Intenção de cooperação. O Acordo contempla o fortalecimento das relações entre as duas cidades.</i>
<b>Recife-Maputo (Moçambique)</b>	<i>Missão chefiada pelo Vice-Prefeito Luciano Siqueira, acompanhada pelo Coordenador de Relações Internacionais para possíveis Acordos de Cooperação com o continente africano e o Caribe.</i>	<i>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. Na ocasião foi apresentado, pelas diversas diretorias da Secretaria de Finanças, informações sobre o desempenho econômico-financeiro do Município do Recife.</i>
<b>Recife-Luanda (Angola)</b>	<i>Missão chefiada pelo Vice-Prefeito Luciano Siqueira, acompanhada pelo Coordenador de Relações Internacionais para possíveis Acordos de Cooperação com o continente africano e o Caribe.</i>	<i>Como resultado dos entendimentos preliminares, o Governo Provincial de Luanda enviou a Prefeitura do Recife, em janeiro de 2008, minuta de um Acordo de Cooperação a fim de promover o intercâmbio e o desenvolvimento de ações conjuntas.</i>  <i>Discutiu-se também a criação de uma Comissão Mista para supervisionar e revisar a implementação do Acordo.</i>
<b>Recife-Argel (Argélia)</b>	<i>Missão chefiada pelo Vice-Prefeito Luciano Siqueira, acompanhada pelo Coordenador de Relações Internacionais para possíveis acordos de cooperação.</i>	<i>No ano de 2010, a Prefeitura do Recife manteve entendimentos com a Cidade de Argel na Argélia através da Assessoria de Assuntos Parlamentares e Federativas do Ministério das Relações Exteriores.</i>
<b>Recife-Dakar (Senegal)</b>	<i>Acordo de Irmanamento: com o objetivo de estimular desenvolver projetos nas áreas de democracia participativa e governança local.</i>	

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base no Relatório 2001-2012 da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife.

<sup>116</sup> Em parceria com a Prefeitura de Guangzhou e das Secretarias de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico e Secretaria Especial de Gestão e Planejamento da Prefeitura do Recife, foi instalada em Recife uma clínica de Fisioterapia. O seu diferencial está no atendimento personalizado, acompanhado por profissional fisioterapeuta com dedicação exclusiva para o atendimento durante toda sessão; equipamentos de última geração importados da China; uma equipe multidisciplinar, composta por brasileiros e chineses.

O Quadro 7, apresentado anteriormente, resume os acordos já assinados pela cidade do Recife e os em fase de preparação, como também as missões realizadas internacionalmente. Adicionalmente a isto, precisa ser citada a cooperação descentralizada trilateral (Recife-Nantes-Maputo)<sup>117</sup>, este tipo cooperação abrange os entendimentos e fortalece os laços em prol do desenvolvimento da cidade e no reforço a paradiplomacia municipal. Um espelho para modalidades de cooperação mais horizontais, onde se estabelece um vínculo entre três atores em prol de práticas mais colaborativas de desenvolvimento.

Sandes (2011)<sup>118</sup> ressalta a importância do fenômeno da cooperação trilateral, na efervescência das novas modalidades da cooperação para o desenvolvimento, que podem ser realizada por uma diversidade de atores, doadores e receptores, na cooperação horizontal e na cooperação sul-sul.

Com relação às parcerias, a Prefeitura do Recife juntamente com a Prefeitura de Bologna (na Itália) criou o Projeto “Adote um ritmo: diálogo entre cidades para inclusão social”. Além da parceria entre as Prefeituras, ONGs de ambas as cidades também participaram. Os objetivos foram: combater o turismo sexual através de atividades de orientação como mecanismo de inclusão social dos jovens e mulheres brasileiras; realizar 12 meses de campanha de informação e sensibilização entre Recife e a região da Emília Romanha, por meio de conferências e eventos, com o objetivo de reduzir o alto índice de turismo sexual entre os jovens. Durante os dias 02 e 03 de Dezembro de 2008 foi realizado o “Seminário sobre Inclusão Social e Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes através da Arte-Educação”. Este Seminário discutiu novas ações pertinentes ao Projeto, que foram implantadas, e também contou com a presença de representantes das Prefeituras do Recife, Fortaleza e Bologna, bem como de outras instituições não-governamentais (nacionais e internacionais).

Através da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento (representada pela Coordenadoria de Relações Internacionais) e da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, juntamente com a cidade de Bolonha, foi desenvolvido um projeto destinado aos

---

<sup>117</sup> Na cooperação trilateral entre Recife-Maputo-Nantes, em setembro de 2011, Recife enviou uma proposta de projeto sob o título: “Programa de Desenvolvimento e Cooperação Trilateral Brasil/França/Moçambique de Redução e Enfretamento da *Filariose* e outras Doenças Negligenciadas na Cidade Maputo-Moçambique”. Mesmo a proposta não sendo aceita pela Comissão Julgadora, a Coordenadoria de Relações Internacionais, em nome da Prefeitura do Recife, mediu à cooperação trilateral entre os governos locais.

<sup>118</sup> Para mais informações: <<http://www.unitedexplanations.org/2011/05/17/cooperacao-trilateral-o-que-e-e-quis-sao-seus-impactos/>>. Acesso em: 13 de Fev. de 2013.

jovens em situação de vulnerabilidade, intitulado “Para Jovens”, financiado pela Comissão Europeia – CE. O Projeto realizou atividades para introdução dos jovens no mundo do trabalho e a inclusão social, principalmente dos que corriam um alto risco de marginalização, nas periferias do Recife.

Com o Canadá, mais precisamente com a Agência Internacional de Desenvolvimento Canadense (CIDA), a parceria resultou no Projeto “Governança Metropolitana através de Consórcios Públicos”, no qual se objetiva a instalação de um consórcio público, com atividades de sensibilização, para redução dos índices de violência na Bacia do Beberibe, no Recife. Está sendo realizado por uma Missão Canadense, juntamente com a Prefeitura do Recife, através da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã.<sup>119</sup>

Com o Japão, foi realizado um projeto voltado para área de saúde, através da Agência de Cooperação Internacional japonesa (JICA), de 2009 a 2010. Cujo objetivo foi impedir o aumento da taxa de infecção por HIV/AIDS entre surdos e pessoas com outras deficiências, desde que fossem analfabetas.<sup>120</sup>

A parceria entre o Governo de Pernambuco, a Prefeitura do Recife, a Universidade de Pernambuco, a Câmara do Porto, a Universidade do Porto e o Instituto Pernambuco Porto, promovida a mais de 15 anos, tem como objetivo a criação do Instituto Pernambuco Porto – Casa de Pernambuco. A construção desta Casa é uma forma de promover o intercâmbio cultural, acadêmico e científico entre Portugal e Pernambuco. Sua construção iniciou em 2000, atualmente, está em fase de conclusão.<sup>121</sup>

O relatório da Coordenadora de Relações Internacionais aponta ainda para diversas participações realizadas pela Prefeitura do Recife, como: feiras, redes, exposições, entre outras atividades que corroboram para uma ativa participação do Recife no cenário internacional. Como ficou constado no quadro 7, os acordos de cooperação internacional e/ou irmanamentos, o Quadro 8, a seguir, apresenta, de forma mais detalhada, algumas participações internacionais diversas da cidade:

---

<sup>119</sup> São parceiras na implantação desse projeto: CIDA – Agência Internacional de Desenvolvimento Canadense; UBC – *University British of Columbia*; Prefeitura do Recife; Prefeitura de Olinda; Prefeitura de Camaragibe.

<sup>120</sup> Parcerias do Projeto: Assembleia Nacional de Pessoas com Deficiência do Japão - DPI; JICA; Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos – FENEIS/PE; Secretaria de Direitos Humanos.

<sup>121</sup> Até o presente momento foram investidos 670.141,07 milhões de euros e, desse montante, a Prefeitura do Recife participou com 382.073,13 euros. Cerca de 85% das obras estão concluídas. A Prestação de Contas da Casa de Pernambuco encontra-se, neste momento, em análise, para correções solicitadas.

Quadro 8 – Parcerias diversas da Prefeitura do Recife.

Participações Diversas	
<b>Com El Salvador</b>	A antiga Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social recebeu solicitação do Centro de Estudos Brasileiros de El Salvador (órgão vinculado ao Ministério de Relações Exteriores) para o envio de um projeto cultural. Foi realizado em 2009 um workshop de frevo.
<b>Feira Mundial de Turismo e Lazer de Hangzhou</b>	As únicas cidades brasileiras que participaram foram Recife e Olinda, com o tema “ <i>Recife e Olinda – onde o Brasil é mais alegria e cultura</i> ”. As cidades apresentaram os artistas locais.
<b>EXPO SHANGHAI</b>	A Expo Shanghai foi realizada entre os dias 15 e 19 de setembro de 2010 em Shanghai, na China, onde o Pavilhão do Brasil ficou localizado na zona C da Expo, com uma área de 2.000 m <sup>2</sup> , foi decorado como um “Um Ninho Verde”. O design verde fez referência ao estilo tropical e o tema “Cidades Pulsantes: Sinta a Vida das Cidades Brasileiras.”
<b>SEMINÁRIO DE INVESTIMENTO DE SHANGHAI</b>	A Prefeitura do Recife, através do Coordenador de Relações Internacionais, participou da Missão promovida pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, realizado nos dias 13 a 16 de setembro de 2010, na cidade de Shanghai, para participar do seminário sobre as oportunidades de investimentos de empresas chinesas na Copa em 2014. O Seminário foi organizado pela Apex <sup>122</sup> , no qual, estiveram reunidos 60 empresários chineses e foram apresentadas as 14 cidades-sede da Copa. O município do Recife apresentou para esse grupo um diagnóstico sobre as potencialidades da cidade.
<b>Rede Internacional de Cidades/Mercocidades<sup>123</sup></b>	A prefeitura do Recife é muito atuante nas atividades da Rede, participa: da <i>Unidade Temática da Juventude</i> , através da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer; da <i>Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico</i> , através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; da <i>Unidade Temática de Gênero e Município</i> , através da Coordenadoria da Mulher; da <i>Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano</i> , na qual, a Secretaria de Planejamento foi coordenadora, no período de 2004 a 2006. Em Junho de 2008, a Prefeitura do Recife participou, através da <i>Coordenadoria de Relações Internacionais e Captação de Recursos</i> , do <i>XIII Cumbre de Mercociudades</i> , realizada em Montevidéu, no Uruguai. Recife participou ainda, em Belo Horizonte, de 01 a 03 de dezembro de 2010, do 15ª Cúpula de Mercociudades. E, ficou acordado a vinculação do Município do Recife às Unidades Temáticas de Planejamento Urbano, Desenvolvimento Econômico, Gênero, Juventude,

<sup>122</sup> Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) atua para promover os produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira. Para mais informações: <<http://www.apexbrasil.com.br/portal/>>. Acesso em: 14 de Fev. de 2013.

<sup>123</sup> Ativa há 16 anos, a Rede de Mercociudades é uma organização presente nos países do MERCOSUL. Os fins e os objetivos da Rede estão estipulados no seu Estatuto. Uma Rede de cooperação horizontal que integrada atualmente 272 cidades da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia e Peru e proporciona a inserção das mesmas no processo de integração regional sul-americano. Para mais informações: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>. Acesso em: 14 de Fev. de 2013.

	Direitos Humanos, Educação e Cultura.
<b>REDE 100 CITTÀ</b>	A Prefeitura do Recife, através da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento (representada pela Coordenadoria de Relações Internacionais) e da Secretaria Especial da Mulher, estão desenvolvendo juntamente com a Prefeitura de Turim, na Itália, o Projeto: <i>“Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – EVCN”</i> , que nasceu da iniciativa de cooperação descentralizada denominada “100 cidades para 100 Projetos Itália-Brasil” no qual a Província de Turim coordena o grupo de trabalho “direitos das Mulheres”.
<b>Programa URB/AL<sup>124</sup></b>	Em decorrência desse Programa, a Prefeitura do Recife apresentou um projeto, denominado <i>“Orçamento Participativo como Instrumento de Fortalecimento das Mulheres na Tomada de Decisão”</i> , sob a responsabilidade da Coordenadoria da Mulher, ligada ao Gabinete do Prefeito. Esse projeto teve como objetivos: inserir, ampliar e fortalecer a participação política das mulheres nos processos de definição dos orçamentos públicos, incorporando a perspectiva de gênero.
<b>Ano da França no Brasil</b>	O evento denominado <i>“Ano da França no Brasil”</i> , realizado de 21 de abril a 15 de novembro de 2009, com o objetivo de levar a arte francesa a todos os estados brasileiros, foi organizado no Brasil pelo Comissariado Geral Brasileiro, pelo Ministério da Cultura e pelo Ministério das Relações Exteriores. Ocorreu à realização de várias iniciativas artísticas e culturais no Recife, destaque para: o Projeto Anéis da Memória ( <i>Anneaux de La Memoire</i> ); Exposição do Mamam (Museu de Arte Moderna Aloísio Magalhães); Fórum de Economia Solidária Nantes-Recife; Semana do Cinema Francês.
<b>Promoção de Recife em Londres</b>	A Embaixada do Brasil em Londres sediou no dia 31 de junho de 2012 o evento Recife <i>Waits You</i> para cem convidados, dentre operadores de turismo, agentes de viagem e jornalistas. A ação foi realizada em parceria com a Secretaria de Turismo do Recife, a Empetur (Órgão responsável pela Gestão do Turismo em Pernambuco) e a Embratur (Autarquia Especial do Ministério do Turismo) e contou com o apoio da Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife e a presença do Prefeito João da Costa.  Desde 2011, a cidade do Recife vinha planejando detalhadamente a melhor forma de participação nas Olimpíadas de 2012. A capital pernambucana realizou ações de rua baseada no conceito de marketing de guerrilha em que, ao som do frevo, atores, bailarinos e músicos surpreenderam o público com performances espontâneas nos principais pontos de circulação de pessoas em Londres, como a <i>Tower Bridge, Piccadilly Circus e Abbey Road</i> . A ideia foi chamar a atenção de quem estivesse circulando em Londres de um jeito divertido e mostrar a cultura recifense.
<b>Reunião do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais – FONARI/ 60º Reunião da Frente Nacional dos Prefeitos - FNP</b>	Durante a 60ª Reunião da Frente Nacional dos Prefeitos, realizada em Foz do Iguaçu – Paraná, nos dias 16 a 18 de outubro de 2011, reuniram-se os membros do FONARI – Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais, onde foram discutidos no Plenário os Estatutos do FONARI, além de ser analisada a possibilidade do Fórum ter sua sede em Brasília, provavelmente na sede da FNP.

**Fonte:** Elaborado pela autora, com base no Relatório 2001-2012 da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife.

<sup>124</sup> O Programa URB-AL é um Programa da Comissão Europeia para cooperação regional com a América Latina, cujo o objetivo é contribuir para coesão social e territorial entre grupos nacionais e sub-regionais na América Latina. Para mais informações, no site: <[http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/urb\\_al?id\\_menu\\_principal=4](http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/urb_al?id_menu_principal=4)>. Acesso em: 14 de Fev. de 2013.

Destarte, ainda sobre as participações, Recife recebeu o Prêmio *Reinhard Mohn*, em 2011, por fomentar democracia na região. Este prêmio é um incentivo à busca por boas e interessantes soluções que consolidem e fortaleçam a democracia e que sejam adaptáveis ao contexto alemão. Com uma premiação de cento e cinquenta mil euros (€ 150.000), os projetos que concorreram deveriam cumprir os seguintes quesitos: habilidade de resolver problemas; participação/representatividade; capacidade democrática; inclusão dos grupos menos favorecidos; eficiência e sustentabilidade; inovação; poder ser aplicável na Alemanha. (RELATÓRIO DA CRI/RECIFE, 2001-2012, p.25).

Nessa direção, o programa de participação popular da Prefeitura do Recife, o Orçamento Participativo (OP), ganhou o Prêmio Internacional *Reinhard Mohn* em 2011, oferecido às instituições governamentais que mantêm projetos bem sucedidos no estabelecimento de novas formas de participação popular. O Município do Recife concorreu na categoria “Experiências inovadoras em áreas temáticas” e foi indicado pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo (FGV-EAESP), para concorrer ao prêmio.

O Relatório de Atividades da Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife, aqui, sintetizado, apresenta o direcionamento dado pela Prefeitura, na manutenção a médio e longo prazo das relações internacionais do município, através da Coordenadoria de Relações Internacionais. A dinâmica internacional mostra que mesmo que qualquer atividade realizada pela Coordenadoria tenha que passar pela prévia autorização da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, não impede que a CRI promova a realização de atividades internacionais na cidade, de acordo com as suas competências. Outro fato importante, com relação a isso, que precisa ser descrito, é que a recente institucionalização da Coordenadoria de Relações Internacionais, ocorrida em 2005, serve como variável cognitiva interveniente e ponto fundamental para entender a recente constituição de um órgão específico para atender e estimular as atividades externas na região.

Sendo assim, o próximo subtópico vai tratar de mais uma modalidade da cooperação internacional, chamada cooperação técnica ou cooperação financeira internacional, através da captação de recurso externo para o Projeto Capibaribe melhor, que representa um grande estudo de caso, por envolver desde infraestrutura adequada para atender a região em volta do Rio Capibaribe até geração de emprego para população, nas obras. O estudo também é importante para entender a interferência do Governo Brasileiro na parceria entre a Prefeitura do Recife e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

#### **4.2.2 Captação de Recursos Externos: o Projeto Capibaribe Melhor**

Este subtópico trata de um tema muito importante para o aperfeiçoamento das relações externas dos governos locais, a Captação de Recursos Externos. É uma das formas apontadas por Ribeiro (2009) de ação internacional bastante realizada pelas cidades. Tendo como base essa assertiva, é importante mostrar a preocupação do Governo brasileiro em acompanhar o processo de captação de recursos externos pelos seus entes da federação, que seguem critérios para aprovação do crédito. E, como também, o interesse da instituição financiadora, o BIRD, e do ente federativo, no caso, a Prefeitura do Recife, em estabelecer uma parceria em prol da cidade.

Entender um pouco do ciclo da cooperação financeira é importante, na história do Brasil, principalmente pelos estados trazerem vultosas quantias externas desde finais do século XIX<sup>125</sup>. A busca de captação externa pelos entes federativos brasileiros, segundo Bessa Maia (2012) resultou de duas tendências mundiais, como: “I) a descentralização política e administrativa trazida pela primeira constituição republicana; e II) a mundialização das finanças no final do século XIX, que abriu espaço para o acesso ampliado de países da periferia aos capitais externos” (BESSA MAIA, 2012).

Portanto, desde 1890 os entes subnacionais captam recursos externos. Mas os elevados endividamentos constatados a partir dos anos de 1980, aliado aos juros, comprometeram a situação financeira do país. Por fim, o Governo brasileiro passou a interferir a partir de 1995, no desenvolvimento de estratégias “calcadas na liberação das forças de mercado e ampliação do controle de gestão macroeconômica” para conter os *déficits* apresentados pelos governos subnacionais (BESSA MAIA, 2012, p.316-317). Porém, a questão é muito mais complexa e requer um estudo mais concentrado para entender as causas da centralização e maior regularização, por parte do Governo Brasileiro, do financiamento externo das suas unidades federativas. Mas essa explicação é importante para entender a regulação do crédito externo feita atualmente pela União.

---

<sup>125</sup> Na Bahia, o governo provincial assinou, em 18/12/1888, com o *Syndicat Brésilien de Paris (Banque de Paris et des Pays Bas)* um contrato de empréstimo no valor de 20 milhões de francos (equivalente a £ 800.000 ou a 7.111, 2 contos de réis), a juros de 5% a.a num prazo de 37 anos, dando como garantia as receitas gerais da província, com a finalidade de pagar a dívida flutuante e consolidar a dívida provincial. O empréstimo rendeu ao Governo da Bahia a importância líquida (exclusive deságio e demais encargos) de 6.317:947\$000 (seis mil e trezentos e dezessete contos e novecentos e quarenta e sete mil réis), valor quase duas vezes (180%) superior ao total das receitas provinciais do ano fiscal de 1888 (Bessa maia, 2012, p.246).

Devido ao fator endividamento, que repercutiu e repercute na imagem internacional do Brasil, um maior controle das dívidas federativas entrou na pauta da gestão nacional. Um maior rigor no controle, portanto, não impede que municípios, seguindo critérios previamente estabelecidos, tendo uma população com pelo menos 100.000 mil/hab., possa captar recursos externos. Devido a isso, a cooperação financeira é supervisionada pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Com relação a esta questão, um maior rigor no controle do endividamento externo, o balanço atual das fontes de financiamento externo, feito pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Assuntos Internacionais, pode ser constatado a seguir. A Tabela 3 traz um balanço das principais instituições financiadoras de projetos no Brasil.

**Tabela 3** – Instituições Financiadoras de Projetos no Brasil

<b>Fonte</b>	<b>Projetos</b>	<b>Empréstimos</b>	<b>Contrapartida</b>
<b>BID</b>	181	20.282.627.367	13.325.577.547
<b>BIRD</b>	95	16.755.042.653	24.205.197.713
<b>CAF</b>	38	3.292.705.446	2.591.781.988
<b>Outros</b>	56	21.142.264.823	10.514.244.416
<b>Doações</b>	130	1.685.820.225	1.658.213.489
<b>Total</b>	<b>500</b>	<b>63.158.460.514</b>	<b>52.295.015.153</b>

**Fonte:** Ministério do Planejamento (30/12/2012).

Esta tabela reflete uma padronização importante, relativa ao controle do quadro de empréstimos e contrapartidas dos proponentes mutuários. A partir disso, é importante constatar que o Banco Interamericano de Desenvolvimento ocupa a primeira posição, relativa ao número de Projetos (que dependem do tipo de operação: operação de crédito externo; ou contribuição financeira não reembolsável – doações; ou contribuição financeira não reembolsável GEF - são doações de recursos feitas exclusivamente pelo *Global Environment Facility* (GEF) por meio de suas agências implementadoras; ou Cooperação Técnica GEF - são cooperações feitas exclusivamente pelo *Global Environment Facility* mediante doação de recursos em forma de produtos e/ou serviços; ou Operação Comercial - são as operações de compra de equipamentos ou materiais com financiamento de Instituições Bancárias) que estão sendo executados no Brasil.

Logo após o BID, O BIRD, que é uma das cinco instituições que compõem o Grupo do Banco Mundial<sup>126</sup> e apoia uma vasta gama de investimentos em diversas áreas, tais como: educação, saúde, administração pública, infraestrutura, apoia também um relativo número de projetos. Nesta perspectiva, a visão geral do Projeto Capibaribe Melhor pela instituição financeira, o BIRD, é a seguinte:

“O objetivo do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social do Recife, no Brasil, é para apoiar a modernização das favelas na bacia do Rio Capibaribe e promover o desenvolvimento integrado e sustentável da região. O projeto inclui os seguintes macro-componentes: desenvolvimento institucional, para incluir (i) a administração fiscal e ajuste, (ii) gestão urbana e ambiental, e (iii) aumento da capacidade institucional. O segundo componente é a Urbanização Integrada do Território, visa incluir investimentos para melhorar a qualidade dos espaços urbanos ao longo das margens do Rio, através do desenvolvimento de novas ou a reabilitação da infraestrutura existente, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população pobre da região. Finalmente, o terceiro componente é para o desenvolvimento ambiental, social e econômica do território. Este componente irá se concentrar em atividades destinadas a incentivar o desenvolvimento econômico e social participativo dessas comunidades e, ao mesmo tempo, aumentar a conscientização sobre o meio ambiente natural da região e os comportamentos que favorecem a sua proteção. Para efeito, esta componente incluirá dois subcomponentes: (i) trabalho e assistência à geração de renda, e (ii) educação ambiental e higiene” (Tradução do autor, World Bank, 2013).<sup>127</sup>

Tais objetivos acabam por resumir a visão geral do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD sobre o Projeto, com foco na captação de recursos externos, operação reembolsável e que tem por objeto proporcionar condições para o desenvolvimento urbano e socioeconômico dos habitantes do trecho da Bacia do Rio

---

<sup>126</sup> Desde o início, em 1944, o Banco Mundial tem se expandido a partir de uma única instituição para um grupo associado de cinco instituições de desenvolvimento. Evoluiu do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), de facilitador da reconstrução pós-guerra e de desenvolvimento para o mandato atual de redução da pobreza em todo o mundo; a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA); a Corporação Financeira Internacional (CFI); a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA); e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) (WORLD BANK, 2013).

<sup>127</sup> The objective of the Brazil Recife Urban Development and Social Inclusion Project is to support the upgrading of slums in the Capibaribe River Basin and promote the integrated and sustainable development of the region. The project includes the following components: institutional development, to include (i) fiscal management and adjustment; (ii) environmental and urban management; and (iii) scaling-up capacity. The second component is for the integrated urban territorial development, this will include investments that are aimed at improving the quality of urban spaces along the margins of the river through the development of new or the rehabilitation of existing, infrastructure with the aim of improving the quality of life of the area's poor population. Finally, the third component is for environmental, social, and economic development of the territory. This component will focus on activities designed to provide incentives for the participatory social and economic development of these communities and at the same time raise awareness of the natural environment of the region and the behaviors that are conducive to its protection. To that end, this component will include two sub components: (i) job and income generation assistance; and (ii) environmental and hygiene education. (World Bank, 2013).

Capibaribe. O Capibaribe Melhor realizado junto a Prefeitura do Recife tem um orçamento que gira em torno de 46.800.000,00<sup>128</sup> milhões de dólares. Quanto às informações básicas e a distribuição do dinheiro, as áreas prioritárias são: transporte urbano com 25%; proteção contra inundações com 25%; tratamento de efluentes com 20%; abastecimento de água com 15%; e outros serviços com 15% (WORLD BANK, 2013).

Sendo assim, O Projeto foi classificado na categoria “A” pelo Banco Mundial, em atendimento às suas políticas de salvaguardas e o impacto do Projeto para região. Para tanto, foi elaborado um Relatório de Avaliação Ambiental, com a finalidade de identificar seus impactos ambientais potenciais, propor medidas mitigadoras e compensatórias da repercussão negativa e de maximização de resultados positivos e planos de reassentamento involuntário, pois envolve o deslocamento de pessoas na área próxima ao Rio Capibaribe. Também foi proposto um Plano de Gestão Ambiental no qual todas estas medidas foram previstas como parte do Projeto.

Com destaque para as relações verticais entre os entes federativos, o Estado central e instituições internacionais, o Projeto Capibaribe Melhor, dentre outros, em suas dimensões, nasceu como parte do objetivo de desenvolver um programa de apoio direto aos municípios, mais precisamente quatro: Uberaba (Minas Gerais), Belo Horizonte (Minas Gerais), Recife (Pernambuco), Teresina (Piauí), na obtenção de crédito externo, na promoção de modelos replicáveis de infraestrutura urbana sustentável, integrada e de gestão ambiental, focando na melhoria da qualidade de vida dos moradores, em especial dos mais pobres.

O Programa de Empréstimos aos Municípios Brasileiros I (*Brazilian Municipal Lending Program I – APL*), responde a uma crescente demanda dos governos municipais na busca de financiamento para investimentos em infraestrutura ambiental e requalificação urbana, visando também melhorar a governança local. Numa resposta a resolução de problemas relacionados à boa governança, o Capibaribe Melhor representa a forma de um programa de empréstimos conjuntos de apoio municipal, no qual, de forma horizontal, os empréstimos estão sendo repassados para investimentos em infraestrutura urbana e ambiental, com o objetivo primordial do desenvolvimento local.

---

<sup>128</sup> O valor do empréstimo é de US\$ 32,76 milhões, sendo que a contrapartida financeira da prefeitura de Recife de US\$ 14,04 milhões, em parceria com o Governo Federal, Governo Estadual, Caixa, BNDES, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A soma total ou o valor total do projeto ficou em: US\$ 46,80 milhões.

Nas fases do Programa, se observa: uma primeira fase do APL, voltada para quatro empréstimos municipais aprovados pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX), em novembro de 2003, em Uberaba, Belo Horizonte, Recife e Teresina. Cada empréstimo, nesta primeira fase, seria aprovado separadamente e em seu próprio ritmo, de acordo com o grau de preparação do mutuário e do projeto. Cada projeto teria, então, a garantia do Governo Federal para sua realização. O Programa de empréstimos, nessa perspectiva, teria, através de três fases, uma cobertura de oito anos.

Nas fases subsequentes seriam confeccionadas garantias ou “gatilhos,” para que houvesse um conjunto mínimo de garantias para as fases II e III que incluiriam:

[...] um acordo com a SEAIN em critérios para a seleção dos municípios que vão receber empréstimos do Banco Mundial, para garantir uma conduta consistente de projetos que compartilham prioridades de desenvolvimento; uma avaliação do processo de elaboração e aprovação dos primeiro e segundo pacotes de empréstimos municipais a fim de avaliar o compromisso do governo e os possíveis gargalos no processo de aprovação de empréstimos municipais; adoção de uma estratégia interna da cidade que irá definir o rumo para a estratégia do Banco de longo prazo para empréstimos municipais no Brasil. Uma estratégia para o mecanismo (s) de empréstimo (s) municipal (ais) no Brasil [...] (BIRD - Brazil - Municipal Lending Program - Recife (Phase 1) Project (English), 2004, p.02-03)<sup>129</sup>.

O Projeto Capibaribe, neste caso, advém de um Programa de Empréstimos Municipais. Além das garantias, é importante acrescentar que existem dois documentos de salvaguarda: um referente ao ano de 2005 e 2006 e um Contrato de Garantia de 2009, ano da execução do Projeto. Documentos importantes, que servem de garantias procedimentais para o funcionamento do que está previsto nas obras, serviços e garantir os investimentos.

Por conseguinte, cada uma das operações municipais avalia as possibilidades de integração intersetorial. Entre as opções está a capacidade institucional e governança local para melhorar a gestão municipal, garantindo em parte, a sustentabilidade dos investimentos. As intervenções sociais são outra área prioritária, incluindo segmentação eficaz de programas de subsídios (por exemplo, torna o Programa Bolsa Família mais eficaz). A melhoria da

---

<sup>129</sup> While triggers for subsequent phases will still need to be developed, a minimum set of triggers for phases II and III would include: An agreement with SEAIN on criteria for selecting future municipalities that will borrow from the World Bank to ensure a consistent pipeline of projects sharing development priorities; An evaluation of the process of preparing and approving the first and second packages of municipal loans in order to gauge the commitment of the government and the potential bottlenecks in the approval process of municipal loans; Adoption of an internal (Bank) City Strategy that will set the course for the longer-term Bank strategy for municipal lending in Brazil. A strategy mechanism(s) for municipal lending in Brazil (Tradução do Autor, BIRD - Brazil - Municipal Lending Program - Recife (Phase 1) Project (English), 2004, p.02-03).

eficiência na prestação do serviço público é outro objetivo do programa. A seguir, na Tabela 4, os investimentos da primeira fase da APL.

**Tabela 4** – Fase I (Projetos): Os empréstimos na primeira fase do APL

CIDADE	PROJETO	US\$ 1,00
Uberaba-MG	Projeto Água Viva <sup>130</sup>	US\$ 29.42 milhões.
Belo Horizonte-MG	Projeto Vila Urbanizada <sup>131</sup>	US\$ 51.67 milhões
Recife-PE	Projeto Capibaribe Melhor	US\$ 46.8 milhões
Teresina-PI	Projeto Lagoas do Norte <sup>132</sup>	US\$ 40.43 milhões

Fonte: World Banl (2004).

A Tabela 4 mostra o montante total estipulado dos empréstimos em dólares dos Projetos. Estes têm como características: serem grandes projetos, envolvendo a população, a sustentabilidade urbana, educação ambiental e governança local. Informação importante, de acordo com o informativo sobre o Projeto disponibilizado no site do Banco Mundial, Recife, a capital do Estado de Pernambuco, tem o maior percentual de assentamentos informais que qualquer outra cidade no Brasil.

Como consequência disso, a aprovação do Projeto ocorreu no dia 27 de dezembro de 2007 e sua data de encerramento está prevista para o dia 30 de junho de 2013. De acordo com o Senhor José Mazio, Coordenador Geral da Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE/Recife)<sup>133</sup>, será solicitado ao BIRD à extensão do prazo do Acordo de Empréstimo para 30 de dezembro de 2014. Assim sendo, todo o recurso para o financiamento do Capibaribe Melhor ainda não foi desembolsado.

O último diagnóstico feito em 31 de Outubro de 2012, pelo Banco Mundial, revela que existe uma satisfação moderada quanto à execução do Projeto como um todo, o seu progresso.

<sup>130</sup> Para mais informações, acesse:< <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,8526>>. Acesso em: 13 de Mar de 2013.

<sup>131</sup> Para mais informações, sobre o Projeto Vilas Urbanizadas, de Belo Horizonte (MG), acesse:< [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/21/000011823\\_20050321155720/Rendered/PDF/RP3000CD0v20Ma10e0Taquaril022002005.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/21/000011823_20050321155720/Rendered/PDF/RP3000CD0v20Ma10e0Taquaril022002005.pdf)>. Acesso em: 13 de Mar. de 2013.

<sup>132</sup> Para mais informações, sobre o Projeto lagos do Norte, da cidade de Teresina, no Piauí, acesse o site:<[http://www.pensarmaisteresina.com.br/downloads/investimentos/investimentos\\_de\\_impacto/projetos\\_de\\_impacto\\_em\\_teresina.pdf](http://www.pensarmaisteresina.com.br/downloads/investimentos/investimentos_de_impacto/projetos_de_impacto_em_teresina.pdf)>. Acesso em: 13 de Mar. de 2013.

<sup>133</sup> Empresa contratada pela Empresa de Urbanização do Recife, que ficará ao lado da Unidade de gerenciamento do Projeto, com a tarefa de reunir todos os componentes do Projeto num plano de trabalho, colocar uma equipe multidisciplinar para executar esse plano e, durante sua a execução, transferir a tecnologia de gerenciamento para a equipe da Prefeitura e treinar os profissionais.

Já, na satisfação de risco global, os desembolsos chegaram a 31% do montante total em dinheiro. Sendo a maior parte do empréstimo para o macrocomponente “Urbanização Integrada Territorial”, componente que está em fase de término das contratações, corresponde ao cronograma físico: parques, sistemas viários e conjuntos. O reassentamento e atividades sociais, do componente “Desenvolvimento Ambiental, Social e Econômico,” também estão em fase de contratação (World Bank, 2013).

Na margem dos investimentos, o Desenvolvimento Urbano Integrado está com um custo estimado de US\$ 40.25 milhões. Já o Desenvolvimento Ambiental, Social e Econômico de US\$ 1.79 milhões e o Desenvolvimento Institucional de US\$ 4.70 milhões, este último componente leva em consideração o fortalecimento da gestão municipal fiscal, financeira e ambiental do projeto, já que o contratante, o ente mutuário, a Prefeitura do Recife, é a responsável pela administração e aplicação do dinheiro do empréstimo (World Bank, 2013).

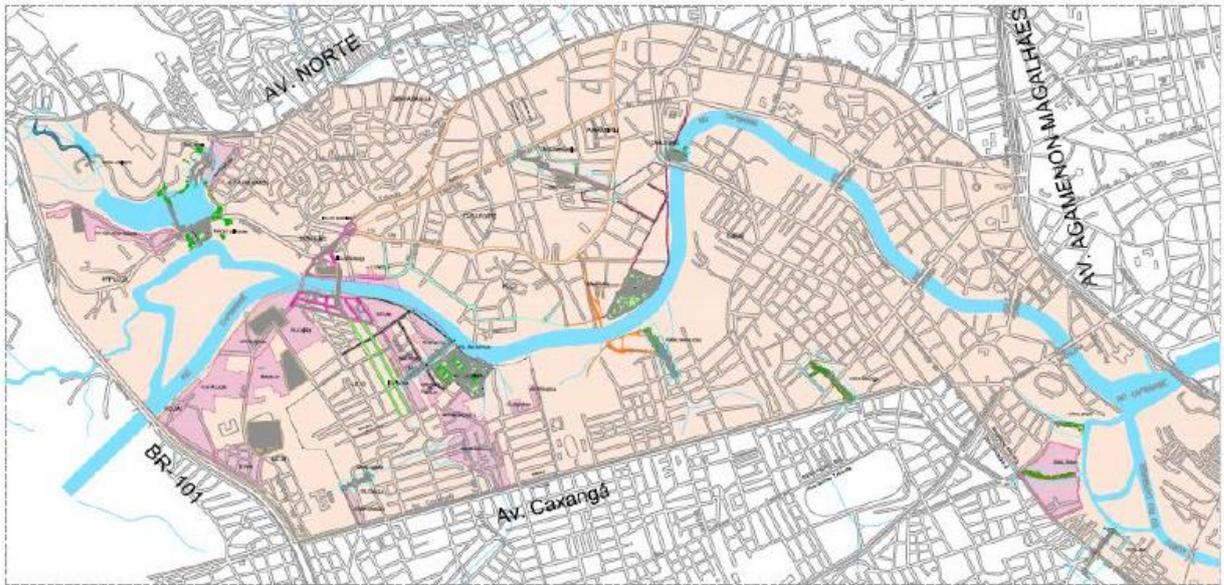
Constatado isso, importa pontuar que a maioria das cidades se originou e se desenvolveu próximo às áreas de mananciais, já que a água tinha e tem um papel determinante na sobrevivência das aglomerações humanas, como também um lugar de destaque na dinâmica da vida e no desenvolvimento técnico e material das cidades (SILVA, 1998; PONTES, 2003). Com Recife não foi diferente. Depois da invasão holandesa no século XVI, Recife se desenvolveu próximo aos mananciais do Rio Capibaribe e Beberibe, seu desenvolvimento e expansão foi consequência dessa proximidade, fazendo-a, hoje, uma cidade portuária. Mas a importância do Rio Capibaribe e a relação equilibrada entre homem-natureza foi se rompendo ao longo dos séculos, porque sofreu a deterioração da crescente urbanização e da ação humana, com esgotos domésticos e lixo despejado ao longo do Capibaribe.

Diante deste contexto, em 1980, teve início algumas denúncias e protestos mostrando a real situação do Rio Capibaribe, e representantes da sociedade civil começaram a mobilizar-se em prol de mostrar sua importância e, conseqüentemente, revitalizá-lo. Nesta perspectiva, o Projeto, em parceria do Banco Mundial, representa uma grande iniciativa de mostrar a importância do Capibaribe para o desenvolvimento ambiental e urbano da cidade, abrangendo o desenvolvimento sustentável da região.

Além disso, o Projeto Capibaribe Melhor atende, aproximadamente, 56.349 famílias, totalizando uma população de cerca de 225.396 habitantes, distribuídas em 36 bairros da cidade do Recife, sendo que 116.244 habitantes moram à margem direita do Rio Capibaribe e 109.152 habitantes moram à margem esquerda. Mas, a proposta de realocação das famílias é

para atende cerca de 1.453 famílias (AVALIAÇÃO DO IMPACTO AMBIENTAL DO PROJETO, 2006, p.02).

Na Figura 7, logo a seguir, parte da extensão do Rio Capibaribe é representada na visão geral da área do Projeto Capibaribe, como também, o seu recorte espacial:



**Figura 7** – Limite da Área Coberta pelo Projeto Capibaribe Melhor

**Fonte:** Documento de Avaliação de Impacto Ambiental do BIRD (2006, p.02).

A figura 7 mostra um recorte espacial importante da delimitação do Capibaribe Melhor e as áreas de abrangência são: a leste da área, pela Avenida Agamenon Magalhães; a oeste, pela BR-101; ao norte, pela Avenida Norte; e ao sul pela Avenida Caxagá. Toda a extensão, com o impacto ambiental, social e humano em Recife com ações previstas: na Etapa I – Ponte Semiperimetral Subsistema A, na margem esquerda, parques (Santana, Caiara, Apipucos); na Etapa II – Habitação Esperança/Cabocó, Urbanização da ZEIS Vila Esperança e quatro blocos do Conjunto Habitacional Capibaribe II (Vila União); na Etapa III – Subsistema A, margem direita; Etapa IV – Subsistema B, margem direita; na Etapa V – Subsistema C, margem direita.

Diante desta perspectiva, os projetos viários previstos para o Capibaribe são: a) Ponte viaduto da semiperimetral (Monteiro/Ipatinga), visando melhorar o deslocamento urbano da população que mora perto do Rio; b) Subsistemas Viários A, B e C, dividido em três partes, os subsistemas trabalharão o acesso aos bairros, através da construção de pontes, possibilitando a mobilidade urbana e a interligação de avenidas importantes com ruas e vias

secundárias; c) Parques Urbanos: a Prefeitura do Recife vai entregar à população três novas áreas de lazer, nos bairros de Apipucos, Cordeiro/Iputinga e Santana.

Além do destaque dado a extensão do Projeto Capibaribe Melhor, é preciso dizer que a degradação ambiental do Rio deixou um saldo negativo, principalmente na preservação ambiental ao seu redor. Recife possui um *déficit* elevado em relação à área verde por habitante (espaço verde construído). Essa relação atualmente é de 0,70 m<sup>2</sup>/hab. Esse índice contraria várias proposições, inclusive a Lei Estadual 9.990 que recomenda 6 m<sup>2</sup>/hab. A ONU recomenda 12 m<sup>2</sup>/hab. (ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT, 2006, p.03). Também contribui para este saldo negativo, o esgotamento sanitário inadequado, que tem sido um dos fatores responsável pela poluição do Rio e de seus afluentes, bem como do Açude de Apipucos, corroborou por determinar a forte degradação da qualidade de suas águas e, conseqüentemente, afetando a qualidade ambiental de toda a região.

Esses fatores demonstram a legitimidade de um Projeto que vai além da organização espacial, justifica a construção de argumentos fortes em prol da sustentabilidade e melhora na qualidade de vida da população local. Após essa exposição é importante observar os pré-requisitos que o ente mutuário, a prefeitura do Recife, teve que seguir para aprovação do Capibaribe Melhor. Primeiramente foi encaminhado um ofício a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para fase da captação de recursos,<sup>134</sup> para isso, previamente foi feito contato com a instituição financiadora, o BIRD, até porque o Projeto faz parte de um grande programa de financiamento externo do Banco, como foi explicado anteriormente. Conforme o Diretor de Gestão de Contratos - DGC, da Coordenadoria de Captação de Recursos e Gestão de Contratos-CCRGC, da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento - SEGESP, da Prefeitura do Recife, o Senhor Fernando A. Henriques de Araújo, os procedimentos para contratação de operação de crédito externo começaram com o Pedido de Autorização à União, feito em 2005.

Destarte, depois do Pedido de Autorização, de detalhes técnicos do Projeto, mediante Ofício, ao Ministério de Planejamento, especificamente à Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN, os técnicos da Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX analisaram a proposta da Prefeitura do Recife.

---

<sup>134</sup> Encontra-se em anexo: a cópia do documento de aprovação, a recomendação da COFIEX e o passo-a-passo das atividades do Projeto Capibaribe Melhor.

De posse da Recomendação da COFIEIX, com esta autorização são efetuadas às Negociações entre a União e o município, bem como as negociações com Banco Financiador, toda essa negociação é supervisionada pela SEAIN-MP, com a participação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN/MF.

Depois do processo de negociado, a PGFN elaborou o contrato de contragarantia entre a União e o proponente mutuário e concomitantemente foi encaminhado o processo para apreciação do Senado Federal. Sob a coordenação da PGFN foi assinado o contrato de operação de crédito externo com a garantia da União. É importante ressaltar que no ato da assinatura contratual a Prefeitura deve estar adimplente com todos os tributos e obrigações e a participação da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento - SEGESP foi a de ser facilitadora do diálogo entre os órgãos externos e a Prefeitura do Recife, até a contratação do referido financiamento. Após isso, então, cessam as obrigações da Secretaria e, conseqüentemente do setor de Captação de Recursos (Araújo, 2013). Ouso dizer também, que a Coordenadoria de Relações Internacionais apresenta limitações quanto a observar mais detalhadamente e contribuir para o processo de captação de recursos externos do município. Com relação a isso, a Coordenadoria de Captação de Recursos se encarrega de todos os proclames necessários para realização do intercâmbio financeiro, claro que, as duas mantêm um diálogo, pois, a CRI é o canal para as atividades externas da Prefeitura do Recife.

Atualmente, através do balanço da gestão 2009-2012 da Prefeitura, no Projeto Capibaribe Melhor já foi gasto R\$ 45,2 milhões em ponte/viaduto da semiperimetral, ligando o bairro de Iputinga ao bairro de Monteiro. Em habitações, foram gastos R\$ 17,6 milhões, no Capibaribe I e II, e existem obras em execução nos parques, R\$ 24,6 milhões gastos, Apipucos – 8%, Caiara – 43% e Santana – 18%.

Como o Projeto está em plena fase de execução, como também o foco do estudo é a gestão internacional local e a presente dissertação também visou destacar as relações verticais do federalismo brasileiro – do Governo Federal com os seus respectivos municípios – que é caracterizada pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos, o Capibaribe Melhor representa a forma como a cooperação financeira internacional ou a paradiplomacia financeira é gerida no Brasil, um exemplo dos meios e formas de captar recursos internacionais.

Quando se destaca a relativa autonomia dos entes federados, quando relacionada à atividade internacional, algumas barreiras podem ser visualizadas, como foi citado anteriormente, destaque para captação dos recursos externos que envolve o tripé Governo

Federal-Municípios-instituições ou agências internacionais, pelos impedimentos que visam orientar a contratação de crédito externo, no caso, dos municípios que possuem ou não possuem todas as recomendações necessárias para fazê-lo, mas o estudo não se aprofunda nesta perspectiva. Em tese, é importante entender que as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social e como grandes municípios com grandes problemas de cunho social, econômico, político e ambiental conseguem promover novas formas de obtenção de recursos para promoção do desenvolvimento local.

É interessante observar e refletir sobre como a cooperação financeira internacional se realizou no Recife; todo aparato instrumentalizado para continuidade das obras projetadas e transversais ao Capibaribe Melhor, dentre elas, o atendimento da população da área, que também recebe apoio na educação ambiental<sup>135</sup>. Devido à sua grande dimensionalidade, é oportuno pontuar que o BIRD exige a criação de uma Unidade de Gestão, para coordenar junto ao pessoal inexperiente a parceira com a instituição financeira internacional, e a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos ou COBRAPE/Recife é a responsável por essa Unidade gerenciadora, supervisionando o andamento do Projeto<sup>136</sup>.

O atendimento de áreas que pareciam isoladas, com a coleta de informações, planejamento de workshops, elaboração e discussão do pré-plano, implementação das intervenções para retirada segura da população que mora ao redor do Rio Capibaribe e seus afluentes, juntamente com a preocupação social envolvida no emprego e na renda dessa população e, partir de então, o monitoramento e evolução, enriquece as dimensionalidades do Projeto.

De acordo com as palavras do Senhor José Mazio, Coordenador geral da COBRAPE/Recife, quanto ao acompanhamento do Capibaribe Melhor, é a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos/Recife a responsável na condução dos procedimentos necessários para implementação do que está programado no Projeto e a Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos do Município é a responsável por aditivos ao

---

<sup>135</sup> O público alvo: população em geral, público escolar, comissões e comunidades do entorno imediato das intervenções, para conscientizar sobre a preservação do Rio.

<sup>136</sup> Organismos colaboradores/operadores dos sistemas: Secretaria de Controle e Desenvolvimento Urbano e Obras; Secretaria de Finanças; Secretaria de Meio Ambiente; Secretaria de Serviços Públicos: EMLURB e CTTU; Secretaria de Educação, Esporte e Lazer; Secretaria de Habitação; Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Saneamento e Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR; COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento.

Acordo de Empréstimo e entrar em contato com o BIRD. A COBRAPE, por sua vez, tem que prestar contas de toda movimentação e modificação à Empresa de Urbanização de Recife - URB, a qual contratou os seus serviços.

Portando, é importante existir um diálogo local, entre a URB, a COBRAPE e da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos do Município para níveis de cooperação satisfatórios, pois a construção de futuros acordos depende, necessariamente, de bons resultados de projetos atuais. Todavia, na maioria das vezes, os entraves ocorrem e podem ser motivados por: certames licitatórios demorados; desvalorização cambial (moeda do empréstimo); projetos com orçamentos defasados; troca de dirigentes das entidades executoras, dentre outros. Os entraves foram os maiores responsáveis pela demora na execução do programado, tanto a nível nacional quanto internacional.

Cabe lembrar que o Projeto Capibaribe Melhor traz o problema ambiental no cerne da proposta, para o centro do debate do desenvolvimento urbano sustentável, mostrando o problema da degradação/poluição dos rios. Isso se tornou uma preocupação de extrema importância e culminou na viabilidade e realização da Cooperação Financeira internacional com a cidade do Recife, pois envolve outras cidades brasileiras, cada uma com projetos específicos.

Por fim, pela perspectiva de Lecours (2008), na sua vertente cooperativa, através de sua variável explicativa a nível nacional, no quadro constitucional e nas relações intergovernamentais, existe uma preocupação por parte do Governo Federal de institucionalizar uma dinâmica burocrática permitindo atender as demandas por Projetos de Cooperação Financeira tanto nível nacional, como internacional, de modo que, as cidades cumpram com suas obrigações para serem beneficiadas com grandes projetos, e o Capibaribe Melhor resume esse tipo de situação. Pois, além de Recife ser uma metrópole que concentra uma população com mais de 1.000 milhão de habitantes, tem o histórico de arcar com seus compromissos externos. O Brasil também se tornou um país com níveis de desenvolvimento elevados, importante para compreender o nível ou fluxo de dinheiro exterior que entra no país e permite a atração e realização de formas de financiamento de propostas internacionais (CNM, 2008, p.229-230).

No último subtópico do quarto capítulo, é importante destacar uma avaliação da política de atuação internacional do Recife, ou seja, o seu perfil internacional. Depois de todo panorama traçado no tópico e subtópicos anteriores, é importante fazer essa avaliação, trazer teóricos que falam sobre a influência das cidades nas Relações Internacionais. Neste contexto

destaca é dado a Saskia Sassen (1991) porque ressalta a existência de uma “nova geografia de poder”, na qual os fluxos econômicos e a existência de “cidades globais” configuram uma nova dinâmica internacional não mais centralizada nas ações dos Estados centrais, mas numa dinâmica integralizada, envolvendo outras esferas de poder. Um parâmetro avaliativo muito importante, que pode ser incorporado à pesquisa sobre paradiplomacia, possibilitando, mas não limitando o foco, pois é imprescindível analisar um quadro relativo à importância política, econômica, cultural e social da cidade, sua forma de gestão, também internacional, para entender os relacionamentos e a manutenção de contatos externos do governo local. De início, o estudo do fenômeno justifica a inserção internacional dos governos não centrais, ou, simplesmente, paradiplomacia, a partir de então é importante entender as características centrais da atuação internacional da cidade, desta forma, uma visão mais sociológica sobre o fenômeno vai ser inserida no estudo, para uma avaliação da política de atuação internacional da Prefeitura do Recife.

#### **4.2.3 Avaliação da Política de Atuação Internacional do Recife-PE**

Uma primeira avaliação sobre a atuação internacional do Recife mostra que o tema da paradiplomacia é muito contemporâneo e aberto à ressignificações. Primeiro, pelas cidades exercerem um papel de fundamental importância na política externa de seus países em um mundo cada vez mais globalizado, mostrando a importância da comunicação para construção de novos níveis de comportamento e condução de relacionamentos. Segundo, ressignificações, pois observando o nível de atuação internacional do Recife, é revelada a sua própria maturidade de inserção e interação internacional, pois dependendo do ator e da relação existente, em nível de comparação, tanto internamente quanto externamente, é a gestão internacional local e o grau de autonomia do ente subnacional vai variar.

Nesta perspectiva, um comparativo importante que pode proporcionar uma análise mais profunda, trazendo-a para um nível mais sociológico, é através da definição de “cidades globais” de Saskia Sassen (1991),<sup>137</sup> e entrando na discussão do Recife inserir-se ou não no

---

<sup>137</sup> Autora que criou o conceito em 1980, para fazer referência às cidades que têm os recursos e arcabouços para lidar com operações globais e do mercado financeiro; e pelo lado político, para competição pelo espaço urbano. Mas, o ponto de partida da análise de Sassen foram redes de filiais de empresas, as bolsas, rotas comerciais e cadeias de *commodities*. O tipo ideal partiu de características comuns observadas nas metrópoles que sofrem o impacto da globalização da economia. A partir de então, padrões passaram a ser observados na transformação das metrópoles para as cidades globais. A incorporação do conceito, na presente dissertação, é para proporcionar mais uma forma de análise para entender a transformação do Recife. Portanto, sem entrar nos méritos do conceito da autora, mas proporcionar um entendimento apropriado das características internacionais da cidade.

conceito. A partir disso, fazer uma avaliação sobre a atuação internacional, na busca de facilitar um melhor entendimento do grau de comprometimento para com as suas Relações Internacionais, através da gestão internacional local, conceito desenvolvido por Milani e Ribeiro (2010).

Na análise feita anteriormente, uma boa reflexão a partir do conceito de Sassen (1991) pode ser feita. Primeiro, analisando a contribuição sociológica sobre a “nova geografia de poder”; em segundo lugar, a partir do contexto histórico traçar um parâmetro próprio da cidade do Recife, para mostrar, mesmo que parcialmente, a gestão internacional local e, se chega aos níveis de cidade global, ou que características podem ser ressaltadas no sentido da atuação política internacional da cidade.

O impacto da globalização econômica, segundo Sassen (2004), afetou de sobremaneira a configuração da exclusividade territorial dos Estados como entes soberanos, um aspecto notável são as empresas que podem atuar com facilidade em nível transfronteiriço. Nesse sentido, a autora destaca três componentes da nova geografia de poder: parte da globalização se materializa em instituições e processos específicos; a emergência de um novo regime legal para regular as transações econômicas transfronteiriças (tendência que não tem sido suficientemente reconhecida nas ciências sociais); o meio eletrônico que contribui para o rápido avanço das informações. Esses três componentes servem para explicar a perda da exclusividade do domínio do Estado nacional para economia globalizada.

Essa breve análise explicativa serve para envolver o Estado nas transformações do sistema transnacional de governo. Para autora, a experiência de uma transformação prévia e legítima de uma nova doutrina acerca do papel que os governos centrais passam a desempenhar na economia é importante. Para isso, muitos governos adotam uma postura além da tradicional, nos assuntos relacionados à política exterior, observando as manobras do comércio mundial e a estabilidade econômica global (SASSEN, 2004, p.397). As explicações da autora centram-se no aspecto econômico, para descrever o papel do Estado no cenário internacional, o que não significa dizer que as ampliações das funções e atores envolvidos na economia global não acrescentem outros aspectos que podem legitimar essa ampliação, como o aspecto político, social, cultural.

Diante disso, o conceito de cidades globais de Saskia Sassen (1991) se encaixa nos parâmetros da pesquisa empírica, como forma de constatação de que a cidade do Recife está inserida no sistema internacional, atuando e sofrendo os processos de globalização. Para isso, é importante visualizar como se encontram as Relações Internacionais do município. Mas, Ribeiro (2009) alerta que o conceito apresenta restrições quanto à sua capacidade explicativa. Mônica Carvalho (2000) pontua que o conceito não é muito questionado e é levado como pressuposto para construir argumentações, nas quais a reflexão atém-se a sua aplicabilidade ou não aplicabilidade a determinado contexto, sem estender a uma elaboração mais abrangente do papel das cidades globais.

Essa reflexão sobre o conceito de Sassen (1991) precisa ser melhor explicada. Neste intuito, em sua análise, Carvalho (2000) faz uma referência a um reducionismo do que passa a ser/torna as cidades globais, a substituição do termo metrópole para de uma visão da formulação de um tipo-ideal, inspirado nos discursos de Weber. Outra crítica de carvalho (2000) é com relação à formulação de um paradigma, no qual acaba por deixar de lado partes importantes da constituição das metrópoles, as externalidade em vez das internalidades, que quer dizer o exclusivo processo da globalização da economia em detrimento dos conflitos intraurbanos (a intensificação da desigualdade social pela polarização social e segregação urbana), colocando em foco a globalização da economia como ponto principal da transformação de uma cidade em uma cidade global.

A especificação acaba dando espaço à uniformização do processo, como é compreendido: cidades, onde se impera o setor terciário. E, na linha que Sassen (1991) enseja, e os estudos que buscam legitimar o *ranking* entre as metrópoles, é um lugar propício à apropriação livre do capital internacional. Ao final da sua análise, Carvalho (2000), acaba não discordando de um todo sobre os estudos do paradigma das cidades globais, pois para autora nenhum projeto de cidade que “preconize a realização de uma convivência mais democrática será de fato alcançado sem a mediação da metrópole, mesmo que, para isso, esta própria condição tenha, então, de ser superada.” (CARVALHO, 2000, p.81).

Depois da análise crítica referente ao conceito de cidades globais, retoma-se Saskia Sassen (1991) na pesquisa analisando seu conceito de forma mais ampla. Significa dizer, ponderar sobre o processo de internacionalização do Recife, levando em consideração alguns problemas intraurbanos, como foi discutido na poluição dos rios, principalmente o Capibaribe; os problemas sociais, com o desemprego; a existência ou não de muitos entraves políticos para institucionalização da Coordenadoria de relações internacionais do município;

e, por fim, a dinâmica do processo de globalização da economia, com as interferências verticais e horizontais do processo. Neste contexto, é pertinente pontuar que a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais, integrada com a de captação de recursos, dentro da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento, em processo de ampliação e diversificação de atividades, pode representar um passo a mais em direção da gestão internacional local. Já que a Coordenadoria foi criada para facilitar o processo de internacionalização do município e corroborar para a recepção de *Best Practices* no mundo inteiro e ser o canal para solucionar problemas locais, neste interesse atende as suas especificações, dentro dos seus limites.

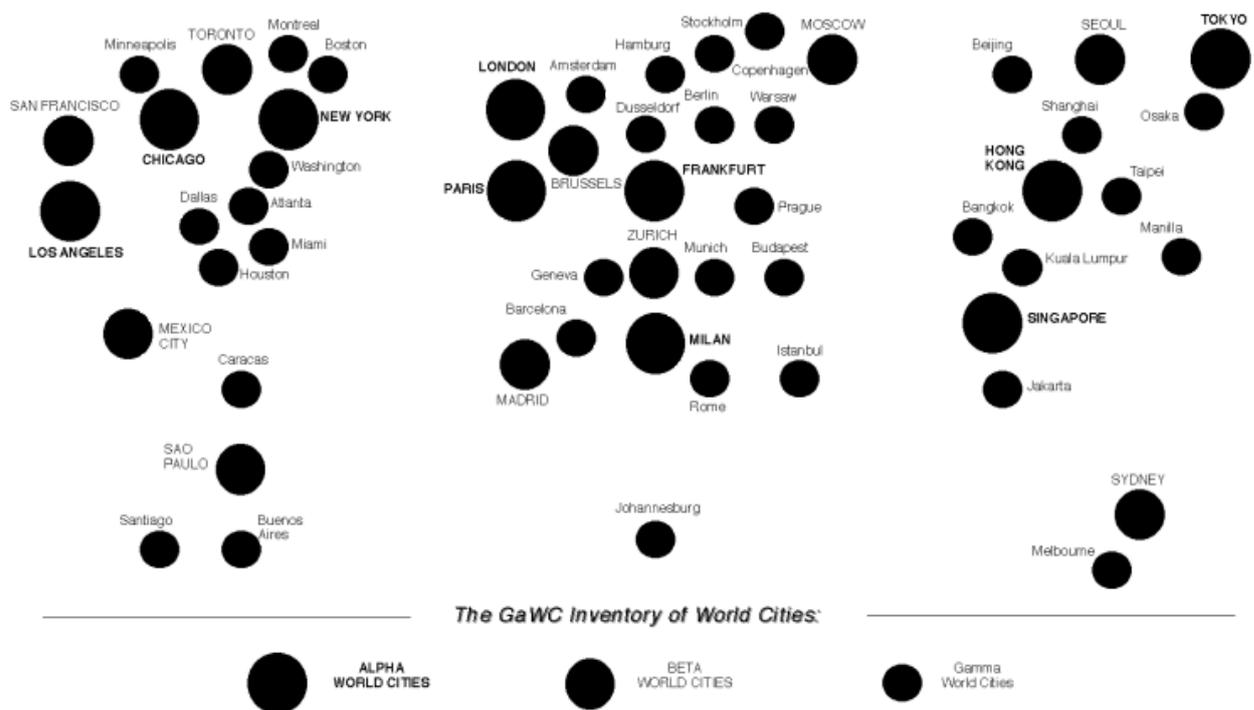
Com relação às interferências verticais, grandes cidades e suas significativas referências têm fascinado cientistas sociais. Dentro do rol de análises, alguns nomes, como: Sassen (1991; 2004); Harvey (2005) se destacam e tornam-se referências por colocar em foco o estudo sobre as questões urbanas, transformações territoriais e a interferência da globalização contemporânea em todo esse processo. Harvey, geógrafo marxista, pontua que a estratégia do “empreendedorismo urbano” torna-se possível através de um planejamento estratégico integrado, pois analisa o lado negativo da globalização e os problemas urbanos, pela acumulação capitalista permitida pela flexibilidade geográfica e temporal. Por outro lado, Massey (2008), cientista social e geógrafa, explora as questões que envolvem a globalização e compreensão do tempo-espço, também estuda temas marxistas, mas diferente de Harvey e outros estudiosos marxistas, faz uma reflexão mais positiva da globalização, com uma análise sobre a relação global-local, as geometrias de poder, os desafios e reponsabilidades políticas que surgem dessa geometria.

É comum encontrar estudos que analisam o comportamento, não só internacionalmente, como nacionalmente das cidades. Sassen (1991), que é membro é membro da Rede *Globalization and The World Cities*, faz parte da tradição funcional que se concentra nos estudos de mundo e das cidades globais, que são interpretadas como parte integrante de processos da globalização contemporânea (BEAVERSTOCK, SMITH, et.al., 1999).

Saskia Sassen (1991) aponta que existe uma tendência de cidades demograficamente grandes poderem se tornar economicamente importantes. Essa afirmação, por si só, é importante e ao mesmo tempo problemática para Carvalho (2000), que também criticou a existência de *ranks* para observar o grau de alcance das cidades globais. Por sua vez, Taylor (1997) também crítica Sassen (1991) por fazer uma abordagem hierárquica e problemática,

uma vez que depende da especificação de um *ranking* de cidades, ao invés de reais inter-relações entre as cidades (TAYLOR apud BEAVERSTOCK, et al., 1999).

Nesse contexto, a utilização do argumento de Saskia Sassen (1991), sobre o que são as cidades globais, leva em conta a concentração de quatro serviços avançados, disponibilizados pelas grandes metrópoles: contabilidade, publicidade, bancos e leis, a partir das mudanças na nova geografia de poder e composição da economia global. Nesta linha de pensamento, as cidades são avaliadas como centro de serviços globais para compreender o cenário em que se inserem. Assim, Beaverstock, Smith, Taylor, et. al. (1999) fizeram um mapa, no qual definiram tipos de cidades com essas características, sendo: 10 cidades do tipo 'alfa'; 10 do tipo 'beta'; e 35 cidades 'Gama' pelo mundo. A Figura 8 a seguir ilustra essa divisão:



**Figura 8** - Mapa das maiores cidades globais (1999)

**Fonte:** Beaverstock, Smith e Taylor (1999)

A Figura 8 é uma compilação de cidades globais, caracterizada por um *ranking* de cidades onde o fluxo econômico e financeiro é intenso. Mas, há que se destacar que o método de mensuração da Rede de Pesquisa, aos quais aos autores desta Figura fazem parte, a *Globalization and The World Cities* (GaWC), considera apenas um processo no desenvolvimento dos espaços urbanos globais: os serviços dos capitais globais, esse processo

compartilha com a ideia de Sassen, de como se configuram as cidades globais. Destaque para categoria Alpha, com Londres e Nova York.

De acordo com Borja (*apud* REGO, 2003), a cidade global é aquela que por seu tamanho, pela importância de seu espaço regional, pela vontade política que expressa, pela iniciativa econômica e cultural da sua sociedade civil e por suas possibilidades de desenvolvimento, é um centro nodal, competitivo globalmente. Neste contexto, Recife se destaca no setor de serviços e comércio. O desenvolvimento econômico da cidade começou a partir do setor terciário, desde quando se destacava pela sua função de intermediação comercial com Portugal, através da exportação do açúcar.

Atualmente, as atividades comerciais e de prestação de serviços são predominantes na cidade e correspondem a 95% de todo o valor da riqueza gerada. São atividades ligadas ao setor terciário moderno, de comércio e de serviços, em que se destacam shoppings e grandes supermercados, serviços médicos, de informática e de engenharia, consultoria empresarial, ensino e pesquisa, atividades ligadas ao turismo, entre outras. Como também, possui um reconhecido centro universitário; e alguns polos se constituíram e hoje se destacam, como o de tecnologia da informação, o médico, o de serviços técnicos especializados (nas áreas de consultoria, marketing, propaganda, advocacia, engenharia e prestação de serviços educacionais) (PREFEITURA DO RECIFE, 2012).

A primeira tentativa de definir, categorizar e classificar as cidades globais, usando dados relacionais, foi feita em 1998 por Jon Beaverstock, G. Richard Smith e Peter J. Taylor e também por pesquisadores acadêmicos como Ronald Daus na Alemanha (Universidade Livre de Berlim). Juntos, Beaverstock, Smith e Taylor estabeleceram a Rede de pesquisa **Globalização e as Cidades Globais**<sup>138</sup>.

A lista de cidades globais foi delineada no Boletim de Pesquisa GaWC 5 e as cidades classificadas com base em sua conectividade. Essa lista de 2008 vem classificando as cidades em categorias: cidades globais "Alpha" (com quatro subcategorias), cidades globais "Beta" (três subcategorias), cidades globais "Gama" (três subcategorias) e outras cidades com "Auto-Suficiência" ou relativa "Suficiência", que são consideradas cidades globais ou com *status* (para chegar a ser), e tem característica de não serem extremamente dependentes de outras

---

<sup>138</sup> Criado no Departamento de Geografia da Universidade de Loughborough, a Rede Globalização e Rede de Pesquisa de Cidades globais matém pesquisas sobre o tema das cidades e tem uma página na internet que permite o acompanhamento de diversas pesquisas acadêmicas na área. Mais informações, no site: <<http://www.lboro.ac.uk/gawc/group.html>>. Acesso em 26 de Fev. de 2013.

idades. Na lista de 2010 a cidade do Recife ficou na categoria de relativa "suficiência". As cidades com nível de suficiência são cidades que têm um grau relativamente satisfatório no setor de serviços, de modo a não serem dependentes de outras cidades do mundo.

Em particular, a internacionalização do setor de serviços, tanto na produção como no sistema financeiro, tem feito das cidades os centros vitais para a "gestão e coordenação" do poder econômico na economia global, destaque para: Nova York, Londres e Tóquio. Em paralelo à globalização da atividade econômica, Sassen (1991) sugere que o rápido crescimento de especialização, aglomeração de empresas de produção e organização do setor financeiro, de certa forma, têm sido responsáveis pela formação das cidades globais. Numa perspectiva mais abrangente do conceito de Sassen (1991, 2004), as entidades subnacionais ou os governos não centrais também têm se aproveitado das estruturas e oportunidades políticas advindas do processo de globalização, como grandes eventos internacionais, receptivas e o marketing internacional de algumas cidades pelo mundo.

O importante a se destacar dessa explicação é como a cidade do Recife administra suas relações internacionais e suas áreas prioritárias, sem entrar nos méritos de rotular a cidade como global, pela perspectiva da autora Saskia Sassen, mas a partir da sua conceitualização, sistematizar a internacionalização do Recife. Na visão da Coordenadoria: a cidade se insere no contexto de integração regional sistêmica com foco em parcerias e cooperação internacional, aberta a demandas externas; observando os processos de globalização e de livre mercado; como também, pretende cada vez mais ganhar o reconhecimento internacional, tornando-se uma cidade aberta a trocas de experiências e com promoção do desenvolvimento social e local. De acordo com o relatório da Coordenadoria de Relações internacionais (2001-2012), essas perspectivas tornam de Recife uma cidade cada vez mais global.

Decorrente dessa perspectiva, e corroborando para internacionalização da cidade, de fato, a existência de uma Coordenadoria de Relações Internacionais, que se consolida, contribui para o que Milani e Ribeiro (2010) apontam como uma nova modalidade na gestão dos processos de internacionalização, que é desempenhada pelos Estados, empresas, atores sociais e as entidades subnacionais. Destaque é dado ao Estado-Nação que passa a ceder espaço para outros atores e não desempenha mais um papel exclusivo dentro das relações internacionais. Essa projeção é dada pela globalização e as fronteiras passam a ser ultrapassadas pela propagação da tecnologia, da economia, da cultura e da informação.

[...] Do mesmo modo, os problemas transnacionais da maior importância para o funcionamento do sistema global (tal como: crises financeiras, a degradação ambiental, a migração forçada, o tráfico de drogas, a disseminação de organismos geneticamente modificados, as parcerias civis pelos direitos humanos) e a responsabilidade para além do Estado-nação, constituem um enorme desafio que não pode ser tratado apenas no contexto das relações intergovernamentais [...] (MILANI; RIBEIRO, 2010, p.03).

Apesar da grande abertura aos processos de cooperação internacional, existem outros problemas de dimensão transnacional que constituem um desafio para ao Estado-Nação, que vão além das fronteiras nacionais, forçando os Estados a buscarem formas de diálogo entre si e com os seus entes subnacionais, além de outras entidades e organismos internacionais. Nesta afirmação, surge o conceito de gestão internacional, na configuração e evolução dada à ação dos atores políticos em sua diversidade de formas e tamanhos. “A literatura da gestão internacional e das relações internacionais tem que levar em conta as experiências das entidades políticas subnacionais para fomentar a renovação dos conceitos e marcos de análises.” (MILANI; RIBEIRO, 2010, p. 03).

Nesse contexto, a cidade do Recife passaria a adquirir um novo parâmetro de inter-relações na busca do desenvolvimento local com projeção internacional? Afirmar que sim, significa dizer que a percepção internacional da cidade passou a ser mais dinamizada e organizada, para atender as demandas internas e externas. Também, é imprescindível a reafirmação do contexto da paradiplomacia, que é exercida pelo ente subnacional, como forma de abranger essas inter-relações internacionalmente (MILANI; RIBEIRO, 2010, p.04).

Ribeiro (2009) acrescenta que a paradiplomacia das entidades subnacionais no Brasil é proporcionada graças à arquitetura da descentralização política da federação brasileira, desenhada no sistema constitucional, sem nenhuma declaração que aceite ou proíba a atividade internacional dos entes federados brasileiros. Mas, a PEC da paradiplomacia<sup>139</sup>, uma proposta que ainda tramita no Congresso Nacional, projeto 4745/2005, foi à primeira tentativa de constitucionalizar a paradiplomacia no país, mas recebeu parecer contrário, e o ambiente que impera é de boa relação, mesmo com vazios constitucionais, sobre as relações internacionais dos municípios e estados da federação brasileira.

---

<sup>139</sup> O Deputado Federal André Costa (PDT/RJ) apresentou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/2005, a chamada “PEC da Paradiplomacia”, que acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Constituição da República, para permitir que estados federados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais e estrangeiros. Apesar de todo o esforço do parlamentar, no dia 18 de abril de 2006, na sede de Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, o Deputado relator Ney Lopes (PFL/RN) opinou pela inadmissibilidade da proposta (Castelo Branco, 2008, p.60-61).

Adicionalmente, quanto às perspectivas da gestão internacional local no país, Milani e Ribeiro (2010) pontuam que do ponto de vista analítico, “as fronteiras brandas” das cidades, junto com a identidade política no cenário global e uma estratégia pragmática de gestão internacional local das cidades, as perspectivas de atuação internacional e a gestão dos assuntos internacionais locais precisam ser observadas. Para isso, é preciso listar uma série de estruturas organizativas e procedimentais “que garantam que as cidades tenham maior capacidade para criar, participar e promover redes ou fluxos econômicos, culturais, sociais e informativos de tipo regional e global.” (MILANI; RIBEIRO, 2010, p.16).

Neste contexto, Recife possui uma estrutura formal para atender aos assuntos internacionais, pois existe uma equipe de duas assessoras e o coordenador, o Sr. Roberto Trevas, no comando das atividades da Coordenadoria, mesmo estando ligada a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento. Além disso, há uma ativa participação em redes de cidades, estratégias no sentido de cooperação com outras cidades e associação com governos regionais/globais, juntamente com organismos internacionais, especialmente na confecção de projetos que envolvam infraestrutura, assistência técnica, capacitação institucional e cooperação econômica e desenvolvimento sustentável.

Portanto, uma avaliação positiva pode ser instituída à cidade do Recife, quanto ao contato, manutenção e cumprimento das Relações Internacionais municipais, sua gestão. Principalmente, quando se pode constatar uma crescente preocupação com o desenvolvimento e a intensificação da área internacional da cidade, ligada à transformação do cenário global, promovendo a paradiplomacia no Brasil, em especial no Nordeste do país.

Por fim, decorrem dos questionamentos da presente dissertação buscar respostas para entender como funciona a gestão internacional do Recife. De fato, pode-se constatar que esta cidade, em específico, percebe-se como ator local de relevância nos processos de globalização; no desenvolvimento de espaços regionais de integração; e, reforçando o argumento do abrandamento das fronteiras, este que conduz a uma transmutação do próprio conceito de diplomacia, paradiplomacia e, recentemente, em paradiplomacia municipal. Como também, a paradiplomacia como estratégia política, com respaldo em segmentos econômicos, sociais e culturais locais, é uma forma de produzir respostas diante dos fenômenos da globalização e urbanização. É preciso acrescentar que este cenário de fomento das relações internacionais municipais pode sofrer mudanças estratégicas, que podem causar instabilidade e até desligamento da Coordenadoria de Relações Internacionais futuramente, mas o período é de relativa estabilidade com relação à política externa da cidade do Recife.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação em refletir sobre a administração das relações internacionais das cidades, destacando o conceito de gestão internacional local, nesta dissertação, é o de fazer uma leitura sobre o que significa a paradiplomacia, mais precisamente através da paradiplomacia municipal, colocando a cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, em foco. Por consequência, o que existe é a compreensão de um fenômeno que leva a explicar, no século XXI, a existência e difusão de atores que eram muito pouco analisados no cenário internacional, os protagonistas sempre foram os Estados centrais. Com isso os fenômenos da globalização e da domesticação dos assuntos internacionais levam a uma compreensão, junto com a importância de ações cooperativas das unidades subnacionais com perfil paradiplomático, da atuação desses atores no sistema internacional.

A nova forma de se conceber as relações internacionais possibilita aos governos subnacionais competências para atender interesses locais e regionais. Ao longo do presente estudo, procurou-se analisar a evolução do sistema internacional contemporâneo, ao despertar nos governos subnacionais aspirações por uma agenda externa em prol dos seus interesses políticos externos. Tal agenda tem favorecido não apenas a promoção e a diversificação das relações entre esses governos no mundo exterior, como também a necessidade de uma maior coordenação e conciliação entre os governos centrais e interesses próprios de política externa do país.

O processo de favorecimento da agenda internacional de governos subnacionais, neste caso, das cidades, no mundo, destacando a gestão política das relações internacionais em diversos níveis governamentais, espelha o movimento da paradiplomacia em todo o país, favorecendo pesquisas e ações paradiplomáticas. Neste sentido, por meio da análise desenvolvida através da gestão política de atuação internacional do governo subnacional, na cidade do Recife, procurou-se fazer uma avaliação de como essa temática pôde ser justificada em termos teóricos e práticos entre 2005 e 2012.

Desse modo, levantando a questão de que cada cidade carrega o seu grau de importância, que existe uma rede de nós conectados e que a globalização providenciou um salto qualitativo com novas dimensões geográficas, um processo de abertura de grande importância foi gerado para as cidades no sistema internacional. Certamente, a definição do que é paradiplomacia, que significa a inserção internacional de governos não centrais, reforça um panorama da existência de múltiplas evidências de que a política exterior pode ser

influenciada por atores não centrais, enfatizado por Keating (1999), isso se dá devido ao declínio da função mediadora dos Estados, que paulatinamente forçam a busca de oportunidades, por parte dos governos subnacionais, de atuarem dentro da economia global.

No Brasil, uma mudança de paradigma que permite maior divisão de responsabilidades, no qual à sociedade é passada a responsabilidade empreendedora, ajudando-a a atuar internamente, é a do estado logístico. Esse momento de transição pode ser mais bem visualizado do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) para o de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no qual a clara preocupação no reforço as relações intergovernamentais foram mais sentidas. Isso tudo, reflete a emergência de tratar às relações federativas, num esforço de auxiliar novas forças em contribuição ao desenvolvimento local e equilibrar a interdependência global. O que é perceptível é o interesse do Governo de acompanhar o desenvolvimento das relações externas dos seus entes federados, num discurso de não controlar, mais auxiliar as incursões internacionais.

Os estudos teóricos de Soldatos (1990), Duchacek (1990), Paquin (1990), Lecours (2008), Bessa Maia (2012) sobre a influência dos sistemas federalistas contribuírem para incursão internacional dos governos não centrais, dentre outros, com um olhar mais sociológico, como: Sassen (1991, 2004), Castells (2007), Habermas (2012), incorporando os estudos empíricos de Ribeiro (2009), corroboraram para um maior entendimento sobre a dinâmica da atuação internacional de municípios, tanto no que se refere à abertura proporcionada pelos sistemas federalistas e a transformação nos parâmetros de política externa de governo, até a importância da comunicação para o estabelecimento de laços, a médio e longo prazo, das relações internacionais municipais, que contribuem para a construção de uma agenda específica para tal função, influenciando a gestão internacional local. Ribeiro (2009) apontou que dos 72 municípios brasileiros pesquisados, 70% estão em franca mobilização no cenário internacional, apesar das assimetrias entre eles existirem, com relação à motivação para a incursão internacional, a governança subnacional vem adquirindo parâmetros internacionais.

Isso reforça a pesquisa apresentada, no que se refere à formulação da situação-problema, como um primeiro parâmetro a ser delimitado, a existência de múltiplas estratégias dos municípios, a coerência e a criação de laços internacionais, que correspondem aos irmanamentos, intercâmbios, projetos de cooperação técnica e financeira. O que reforça a ideia da gestão das relações internacionais e condiciona o plano de ação de cada cidade para se inserir internacionalmente. Destaque para cooperação técnica como instrumento facilitador,

apontado pelos gestores, para a institucionalização das relações internacionais dos municípios. Sendo assim, a captação de recursos externos é um importante aliado na institucionalização, pois, contribui para uma melhor percepção e manutenção das relações exteriores dos governos locais. O Projeto Capibaribe Melhor, por sua dimensionalidade e conjuntura, constitui-se como mais um Projeto realizado pela Prefeitura com captação de recursos externos, com a colaboração da Coordenadoria de Relações Internacionais, mesmo tendo sido finalizado ou não.

Com relação à burocracia imposta pelo Governo Federal Brasileiro para atendimento da cooperação financeira, através do questionamento: como se realizou o processo de negociação do Projeto Capibaribe Melhor e quais foram os resultados obtidos até agora? Existe um cronograma proposto pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que primeiro segue uma fase de análise, com apresentação de uma carta-consulta e, por fim, com a avaliação da proposta de financiamento no âmbito da COFIEIX. Com isso, segue-se a fase de preparação, a partir da recomendação da COFIEIX no Diário Oficial da União (DOU) e finaliza com o recebimento, por parte do Governo Brasileiro, das Minutas dos Contratos de Empréstimo e de Garantias (se for o caso) encaminhados pelo Organismo Financiador. Neste caso um documento de salvaguarda foi feito em 2005 e o contrato de garantia em 2009, com a efetivação do Projeto Capibaribe Melhor (lembrando que o Projeto foi aprovado em 20 de Dezembro de 2007).

A fase de negociação, que é também o das assinaturas, representa um momento de grande interferência da União para reforçar o compromisso assumido entre o ente mutuário, a Prefeitura do Recife e a instituição internacional, representada pelo BIRD. Na fase da execução, que se iniciou a partir da data do primeiro desembolso, só é finalizada na data final do Projeto, o que ainda não ocorreu. Sendo assim, O Capibaribe Melhor ainda está em fase de contratação, complementação, plano de ação, para o que foi planejado para toda a infraestrutura.

Como foi informado anteriormente, o Projeto está em plena execução e as medidas adotadas pelo Governo Federal brasileiro não deixam de considerar a falta de compromisso que possa vir a ocorrer por parte do ente federado, se não arcar com os custos assumidos perante a instituição financeira internacional. A burocracia, nesse caso, parece uma parte necessária à manutenção de boas relações com instituições e agências internacionais, pelos fatos que contribuíram para inadimplência dos entes federado no passado e, como também, para imagem do Governo brasileiro como um todo no cenário internacional.

Diante desse contexto, da atuação internacional das cidades brasileiras, da captação de recursos que contribuiu, no passado, para a visibilidade do meio internacional como promotor do desenvolvimento e, por fim, da gestão internacional local, o presente estudo investigou a realidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, em busca de respostas ao conjunto de questões que constituiu o pano de fundo da presente dissertação. Tendo como pergunta principal, a compreensão de entender o desenvolvimento da estratégica de inserção internacional do município de Recife-PE, a partir de 2005, portanto, desde a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais da cidade, até 2012. Nestes termos, em busca de responder a este questionamento, para dar ênfase a uma visão mais concertada da atuação internacional do município, a dissertação foi dividida em quatro capítulos.

Em Recife, a organização, a informação e o conhecimento contribuíram para a gestão internacional local e como ela é feita até hoje. A existência de uma Coordenadoria que propicia a busca de intercâmbios, irmanamentos, investimentos e a participação em redes internacionais de cidades, no intuito de ampliar o desenvolvimento das suas perspectivas de locais, corrobora para projeção internacional como uma estratégia de subsidiar a incursão da cidade no exterior. É interessante acrescentar, que mesmo não existindo tanto entrave político para a existência de uma Coordenadoria no município, o aparente comodismo, no sentido de ainda não ter desenvolvido um plano de ação para criação de uma Assessoria de Relações internacionais e a existência de um quadro relativamente pequeno de pessoas responsáveis pela administração do setor, não representa uma dificuldade, mas sim um *know how*, que contribui para a construção de uma agenda externa centralizada nas principais atribuições e atividades da Prefeitura.

Tudo isso, mostra que uma análise, mesmo que superficial, revela que o embrionário desenvolvimento das relações internacionais municipais é uma variável importante para se compreender o destaque local e global dos governos não centrais, que precisa ser ressaltada, no Brasil e, em Recife, esse quadro não poderia ser diferente. Desta forma, é perceptível o crescente interesse no desenvolvimento e manutenção da paradiplomacia municipal, no nordeste, e parte também do interesse local, dos entes subnacionais, como fator favorável ao desenvolvimento das relações internacionais em cada localidade ou cidade brasileira.

No primeiro capítulo, a preocupação central foi a de fazer um recorte teórico-analítico da segmentação ou do fenômeno da paradiplomacia e sua interferência na diplomacia clássica, que é a diplomacia exercida pelos Estados centrais. Às vezes, o fenômeno causa certa preocupação, como foi ressaltado ao longo da dissertação, com o desenvolvimento da

protodiplomacia ou tentativa de criação de um novo ente autônomo e central e, na maioria dos casos, a paradiplomacia significa uma fórmula de intervenção mais autônoma dos governos não centrais na política externa do país, em busca de solução para problemas diversos encontrados nas municipalidades, como ocorre no caso do Brasil. Esta última perspectiva foi ressaltada, da paradiplomacia, inserindo um debate entre a vertente federalista e de política externa e, em uma rápida complementação, com a vertente mais sociológica, para uma compreensão ou debate mais teórico sobre as duas visões que aprofundam o tema em volta da inserção internacional dos governos não centrais, numa forma de competir por espaços com os governos centrais.

No segundo capítulo, por conseguinte, uma continuação das discussões sobre o que é a paradiplomacia foi feita, assim como, também, é considerada como cooperação descentralizada. Uma discussão em volta das correntes realista e liberal, sobre como a cooperação internacional é visualizada nas duas teorias tradicionais de Relações Internacionais. Destaque também para a importância das relações cooperativas, a evolução do conceito e na vertente sociológica, destaque para Habermas (2012), com a comunicação, ferramenta importante, para o desenvolvimento de inter-relações a nível internacional através de processos cooperativos.

Aparentemente, novas fórmulas de interação internacional se apresentam, como a cooperação técnica internacional, que pode proporcionar a paradiplomacia financeira, em sua forma vertical, destacando como são cooptados os recursos externos pelos entes federados brasileiros. O segundo capítulo, além de observar tipos de cooperação internacional, o importante também foi mostrar/entender como funciona a interferência do Governo Federal brasileiro na gestão dos projetos com fontes internacionais, pelo fato de existir uma burocracia e regulamento constitucional para a captação e/ou empréstimos externos.

O terceiro capítulo veio mostrar, a partir da fundamentação teórica da vertente federalista, com Soldatos (1990) e Duchacek (1990), que num sistema federalista de governo torna-se propício o desenvolvimento de atividades externas de entes subnacionais e como a União tenta articular internamente um apoio à incursão internacional dos entes federados brasileiros. A expressão diplomacia federativa, cunhada durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e a articulação feita pelo seu sucessor Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a criação da SAF/SRI/PR, AFEPA, escritórios de representação regional do Itamaraty e no âmbito do fortalecimento das relações intergovernamentais, o CAF, o Ministério das Cidades, representam uma maneira, como comentado, sobre a qual

existe um acompanhamento das relações externas federativas, sem, no entanto, deixar de manter as primícias da centralidade e poder conferidas à política externa do órgão central, no caso, o Governo Brasileiro. Destacando, por fim, o Nordeste do Brasil, a institucionalização ou não das relações internacionais dos entes federados e os principais eixos de atuação destacados nas pesquisas de Ribeiro (2009) sobre a atuação externa federativa.

O que ficou claro, é que a reação brasileira à incursão internacional dos municípios é positiva, no sentido, tanto de observar o interesse dos entes federados como para construir bases que proporcionem aos estados e as cidades, maior apoio na captação de políticas públicas que sirvam para o desenvolvimento local ou para construir parcerias, além da nacional, com entidades internacionais, compartilhamento de informações, cooperação com outros governos não centrais ao redor do mundo, como também, a projeção internacional. Nesse sentido, o Brasil busca alternativas para auxiliar uma atividade que cresce a cada dia, um fenômeno que se fortalece com a manutenção de contatos externos, na qual a interdependência crescente entre nações e o reflexo do movimento *spillover* provocam a conveniência de forças que se intensificam em volta de vários níveis, não apenas dos Estados centrais, para promover o bem-estar, o interesse político e econômico, formas e meios de se conectar com o mundo.

O quarto capítulo foi direcionado para os estudos de caso, retratando a paradiplomacia municipal e a gestão internacional local, como também a cooperação financeira internacional através do Projeto Capibaribe Melhor, destaque para cidade do Recife, capital de Pernambuco. A Coordenadoria de Relações Internacionais do Recife foi institucionalizada em 2005, ano de grande referência para às cidades brasileiras que começaram a intensificar ações internacionais, em busca de um desenvolvimento local mais endógeno, para promover políticas públicas e serem protagonistas no cenário nacional e internacional. Com Recife não foi diferente, comparada a outras capitais brasileiras, o seu nível de atuação internacional é constante e mostra a influência dos vieses cultural e social muito presentes nas suas relações. Como também, a Coordenadoria serve como órgão mediador e cooptador de ações externas que envolvam outras secretarias do município, a fim de que uma abertura ao diálogo seja sempre a nível interno e externo de programas e projetos que possam fomentar o desenvolvimento do município.

Os resultados mostrados no quarto capítulo servem para levantar uma discussão em nível das práticas locais de atuação internacional, através da paradiplomacia ou da cooperação descentralizada e financeira, da incursão dinamizada e articulada do Recife. Como foi

salientado neste Capítulo, o Projeto Capibaribe melhor, em parceria com o BIRD, não foi finalizado, está em fase de execução, e corre o risco de ser prorrogado até 2014, em grande parte, pelas proporções do Projeto e também pelo nível de cooperação interno que o mesmo precisa para angariar resultados positivos nas avaliações feitas pelo ente mutuário, a Prefeitura do Recife, e a entidade internacional, o BIRD. Uma das últimas avaliações do Capibaribe Melhor apresentou uma satisfação moderada, com relação à entidade internacional financiadora, quanto ao andamento e/ou resultados do Projeto. Esta avaliação pode significar que a atraso no andamento das licitações, a contratação de pessoal, os insumos e outras questões que envolvam a parte estrutural e de infraestrutura, proposto no Projeto, no que diz respeito às obras que envolvam o saneamento básico e a preservação do ambiente, não estão sendo realizadas de uma forma rápida, ou dentro do cumprimento dos prazos estabelecidos, no caso, oito anos. Também pode significar uma forma de chamar atenção para a continuidade ao que foi proposto no Projeto inicial e, assim, estabelecer parcerias futuras e duradouras na região.

Quanto ao acompanhamento das atividades e aplicação do dinheiro, é de inteira responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos coordenar e articular esse mandatário. Portanto, como já foi explicado, a Coordenadoria de Captação de Recursos só ficou responsável pelas fases iniciais do Projeto, preparação e negociação, a partir de então, quando enfim foi assinado o acordo, não compete mais a este setor e nem a Secretaria Especial de Gestão e Planejamento se responsabilizar, além do acompanhamento, pelas atividades e encargos provindos do Capibaribe Melhor ou qualquer outro Projeto. Diante disso, dificuldades foram encontradas pela pesquisadora, tendo em vista, questionamentos iniciais sobre a confecção, análise, gerenciamento e execução do Projeto. Esse fato pôde ser realçado pela transição de governo feita de 2012 para 2013, com o novo quadro político, que se instaurou. Por conseguinte, só no final de Março, algumas repostas aos questionamentos propostos foram atendidas, pela URB/Recife e pela COBRAPE/Recife, sobre o Projeto e seu andamento.

Pela da discussão inserida no Capítulo 4, sobre a cooperação financeira, também no que corresponde ao tripé: governo federal, governo subnacional e entidade financiadora internacional, ressaltado no Capítulo 3 da dissertação, é importante frisar que essa visão serve para balizar e entender como funciona a captação de recursos externos no Brasil, mesmo com a burocracia e demora na aprovação dos projetos. Por parte da cidade, sua inserção internacional, visando superar o déficit suscitado por políticas governamentais, através de um *modus operandi* para responder as sua demandas, verifica-se ainda certa burocracia e até

comodismo, por parte o contratante, no caso, o ente mutuário, a Prefeitura do Recife, no que diz respeito a atender as obrigações exigidas pela entidade contratada, no caso, o Banco Mundial (BIRD), visando responder ao que está previsto nas fases do Projeto e o tempo estipulado para atender o que foi promulgado por ambas as partes.

Atualmente o Projeto está fechado ou encerrado, a data de encerramento: 31 de Outubro de 2013. O que anteriormente constava em fase de implementação, no documento anterior, no Status de Implementação e Relatórios de Resultado, de 10 de Abril de 2013, no último Relatório de 11 de Novembro de 2013, o status do Projeto passou para arquivado. No mesmo documento a implementação apresentou-se insatisfatória, sendo o empréstimo encerrado em 31 de Outubro, depois da prorrogação da data anterior de 30 de Junho de 2013.

Os desembolsos do Capibaribe melhor chegaram a 59,85% do valor do empréstimo. Sendo que, cerca de US\$ 3,5 milhões de dólares não foram desembolsados. As principais obras pendentes são: ampliação e construção de três parques ao longo do Rio Capibaribe, a reabilitação de vias urbanas, construção de uma ponte sobre o Rio. Embora, essas obras não tenham sido finalizadas, o que representaria um ganho significativo para população local e fortalecimento de futuros projetos para a região, escalções de custos e atrasos globais foram um dos motivos que impediram a continuidade do Projeto. Porém, a construção de casas, para acomodação da população local foi foram iniciadas, tais obras, no entanto, não foram autorizadas para iniciar logo de imediato, correspondem também a obras do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC), e estão previstas para começar para além da data de encerramento do Projeto Capibaribe Melhor.

Nesse ritmo, como o prefeito atual já se pronunciou sobre não garantir que vai dar continuidade as obras de João da Costa, neste caso, o Projeto Capibaribe Melhor pode acabar passando por uma reformulação ou seu cancelamento total, provavelmente, uma reformulação, pela revisão pedida pelo prefeito Geraldo Júlio. Mas este fato retrata a pouca credibilidade que pode vir a ser conferida à cidade, com relação a projetos futuros que podem ser estabelecidos entre Recife e o BIRD, pelo menos os de grande porte, como o Capibaribe Melhor.

Depois da discussão entorno do Projeto Capibaribe Melhor, é importante dar destaque ao termo gestão internacional local, em Recife, com a constituição da Coordenadoria de Relações Internacionais, que se tornou um canal entre a Prefeitura e seus órgãos internos, para execução de atividades externas. Essa afirmação dá destaque para orientação de Soldatos (1990) sobre a segmentação horizontal, e vertical, como uma instância de diálogo para

atividade internacional ou direcionada para este fim. Na qual, é possível destacar que existe um crescente planejamento internacional em Recife, sua projeção externa e a participação de setores e secretarias ligados à Prefeitura. Em consequência disto, a paradiplomacia da cidade pôde ser constatada desde a assinatura do primeiro acordo entre Porto, em Portugal, e Recife, datado de 1981, e agora, através do amadurecimento ou maior comprometimento com a atividade externa, contar com uma gestão organizada das relações internacionais.

Destarte, o estudo representa a vontade inicial de pesquisar a organização da estrutura interna para atuação internacional, no Brasil, do Recife, capital de Pernambuco. Outras pesquisas podem, futuramente, apresentar comparativamente, tipos de organizações internas e de inserção internacional dos municípios. Mas, por enquanto, o que se pode constatar é que evidências mostram uma desmistificação da centralidade do Estado-Nação como único ator das Relações Internacionais e tomadas de decisões cada vez mais concertadas para incursão internacional dos entes federados. Um fenômeno que conduz cada vez mais a essa percepção é a globalização, que reforça o argumento da crise do Estado-nação, e, por outro lado, promove uma maior abertura, principalmente em Estados com sistema federalista de governo, de acordo com a vertente federalista e de política externa, a atuação externa dos seus entes federados, mas não se limitando a esse tipo configuração de sistema de governo.

Decerto, no que diz respeito aos fatores que levam ao fomento da atividade internacional do Recife, no que corresponde as participações diversas e irmanamentos de cidades, permite-se concluir que as ações de política internacional protagonizadas pela cidade ancoraram-se em fatores políticos (o interesse dos prefeitos em desenvolver ações internacionais e institucionalizar um órgão específico visando o atendimento direcionado desta área e manter contatos políticos com outras regiões pelo mundo), econômicos (financeiros também), sociais (desenvolvimentos de políticas públicas) e culturais (disseminação de valores culturais do nordeste e maior receptividade a outras formas de culturas) que podem ser desenvolvidos externamente, sendo importantes para o exercício do ativismo internacional do Recife.

Através desse resultado, mesmo que parcial, por só analisar Recife, no que se refere à organização de uma agenda específica para atividade externa da cidade, é possível constatar que ações de cunho cooperativo revelam estratégias de mediação, por parte do Governo Brasileiro, para promover mais coerência e consistência aos princípios de política externa do país; e, aos entes federados, que utilizam do aparato federal, tanto pelo Itamaraty, com a AFEP, ABC, ERENE (que está localizado em Recife), quanto pela Presidência da

República, com a SAF, para se inserir no cenário internacional. Quanto à abrangência dessas inter-relações, a Prefeitura do Recife não apresentou nenhuma insatisfação, com relação ao *modus operandi* do aparato institucional do Itamaraty, mostrando que existe um diálogo entre o órgão do governo federal e outro do governo municipal para atuação externa da cidade.

A implementação de um aparato administrativo para tratar da ação internacional do Recife, revela que a presença crescente das forças do processo de globalização, em que fronteiras entre políticas externas e internas se diluíram; a nova perspectiva da política externa brasileira, a partir de 1995, sobretudo no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010; e, a aparição de uma nova geração de prefeitos que defendem o desenvolvimento endógeno, a princípio, conferem novos rumos às tomadas de decisões em política externa no país. Este que precisa está atento e observar a manutenção da paradiplomacia municipal ou das cidades.

Por fim, as análises de Sassen (1991, 2004) Lecours (2008) e autores brasileiros, como Ribeiro (2009), Bessa Maia (2012), através dos seus argumentos, pesquisas empíricas, as cidades como atores de influência internacional, pela dimensão de fluxos econômicos, financeiros, configuram-se em discursos favoráveis a compreensão e dinamização de relações cooperativas, como forma de planejamento estratégico da região ou da cidade. É uma forma de mostrar as motivações que levam os atores a se inserirem internacionalmente, tanto numa visão mais econômica, cooperativa e política, quanto à de retratar uma descentralização política de poder que proporciona uma inserção mais coordenada dos atores subnacionais. É importante ainda destacar que os autores ajudam, através das suas fundamentações teóricas, na racionalização do entendimento práticas adotadas pelos atores subnacionais internacionalmente.

Conclui-se que a paradiplomacia representa um fenômeno que conduz há uma dinâmica internacional que vai além da apresentada pelos Estados centrais. Sendo assim, reflete-se no atual papel do Estado, especialmente no que diz respeito ao grau de autonomia conferida as suas federativas. Dentre as lacunas que podem ser destacadas na presente dissertação, futuras pesquisas podem trazer análises comparativas entre as gestões internacionais locais, que proporcionem indicar *Best Practices* que melhorem e reforcem as principais articulações políticas internacionais das cidades. Por enquanto, o estudo procurou contribuir para mais uma perspectiva acadêmica de relações internacionais, com um tema tão intrigante quanto complexo, na imaginação política, de atores subnacionais e a construção um uma agenda interna para assuntos internacionais, ou a paradiplomacia municipal.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Luíz Fernando. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, vol. 39, nº 2, 2005a, p. 401-420.
- \_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, vol. 1, 2007, p. 77-87.
- AGUIRRE, Iñaki (1999). Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**, (orgs.). London: Frank Cass, 1999. p. 185-206.
- ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (orgs.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Frank Cass, 1999. 232 p.
- ALMEIDA, A. (2001) “A Articulação dos Espaços Públicos no Recife do Século XIX”. **Tese de Mestrado em Desenvolvimento Urbano**, UFPE.
- ANDERSON, George. **Federalism: an introduction**. Forum of Federations. Canada: Oxford University Press, 2008.
- APRIGIO, André E. Ribeiro de Souza. **Os efeitos positivos da diplomacia pública na administração de Obama**. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/01/11/os-efeitos-positivos-da-diplomacia-publica-na-administracao-obama-por-andre-e-ribeiro-de-souza-aprigio/>>. Acesso em: 12 de Ago. de 2012.
- ARMIÑO, Karlos; et al. **Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo**. HEGOA. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco. Barcelona, Icaria Editorial. 2002. Disponível em:<<http://search.conduit.com/?SearchSource=10&ctid=CT2552374>>. Acesso em: 12 de Nov. de 2012.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Seade, (18) 2: 17-26, 2004.
- AYLLÓN, Bruno. **O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. In: Revista de Economia & Relações Internacionais. Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. São Paulo, Vol. 5, n. 8, p - 5-23, Janeiro de 2006.
- BARROS, Júlia Prestes Chuffi. O princípio da subsidiariedade e o Estado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1277, 30dez. 2006. Disponível em:<<http://jus.com.br/revista/texto/9347>>. Acesso em: 28 ago. 2012. Leia mais: <<http://jus.com.br/revista/texto/9347/o-principio-da-subsidiariedade-e-o-estado#ixzz24tAHTw00>>.
- BARROS, Mariana Andrade. **A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais**. Leonardo Nemer Caldeira Brant, coordenador da coleção. – Belo Horizonte: Del Rey, 2009 – (Coleção para entender).

\_\_\_\_\_ ; CEZARIO, Gustavo Lima. **A Cooperação Descentralizada no Brasil**. Disponível em: <[www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org)>

Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14186/a-captacao-de-recursos-externos-pelos-municipios-brasileiros-no-sistema-onu-de-cooperacao-internacional/5#ixzz23WZEWIuT>>.

Acesso em: 12 de Jun. de 2012.

**BASIC LAW – for the Federal Republic of Germany**. Disponível em: <[http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html)>. Acesso em: 01 de Set. de 2012.

BATISTA, Sinoel. **A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina – experiências de São Paulo e Montevideú**. 2010. 160p. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – Prolam, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BEAVERSTOCK, J.V; SMITH, R.G; TAYLOR, P.J. A Roster of World Cities. This Research Bulletin has been published in **Cities**, 16 (6), (1999), 445-458. Doi: 10.1016/S0264-2751(99)00042-6. Disponível em: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb5.html#top>. Acesso em: 26 de Fev. de 2013.

BELTRÁN GARCIA, Susana. **Los acuerdos de las comunidades autónomas españolas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro**. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

BARBÉ, Esther. **Relaciones Internacionales**. 2 ed. Madri: Tecnos, 2003.

BESSA MAIA, José Nelson. **A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**, Brasília, 2012. 598 p: il. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_, José Nelson; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n. 1, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292012000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 de Fev. de 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292012000100007>.

BONAVIDES, Paulo. **Reflexões: política e direito**. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.84.

**BRASIL. Constituição (1988)**. Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BRINCO, Ricardo. **Gestão Metropolitana do Canadá**. Porto Alegre: FEE, 2008. 185p.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. **Going beyond Paradiplomacy? An Exploration based on the Establishment of Regional Foreign Policy Powers in Belgium**. Paper presented at the World International Studies Committee, 2nd Global International Studies Conference. Ljubljana, Slovenia, July 23-26, 2008.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1946.

CARVALHO, Mônica de. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 14, n. 4, Oct. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392000000400008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392000000400008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 Fev. 2013. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400008>>.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 1, 2005. p.7-34

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional**. Curitiba: Juruá, 2008. 156 p.

CASTELLS, M; BORJA, J. As cidades como atores políticos. Revista Novos Estudos **CEBRAP**, n. 45, São Paulo, julho de 1996.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, 1). 698 p. ISBN: 9788577530366.

CEZÁRIO, Gustavo; ANDRADE, Mariana. **A cooperação descentralizada no Brasil**. Belo Horizonte: CEDIN/CNM, 2008.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima (2011). **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**/Confederação Nacional dos Municípios – Brasília. 2011. ISBN 978-85-99129-41-8. 280p.

CERNY, P. (1995). **Globalization and the Logic of Collective Action**. International Organization, 49 (4), 595-625.

CORNAGO, Noé (2004). O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: Vigevani, Tulio *et all* (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p.251-282.

CONSTITUIÇÃO ARGENTINA (1853). **Constitución de la nación Argentina: texto oficial de 1853 con las Reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 ordenado por ley 24.430**. Buenos Aires: Astrea, 1995, p.279-291.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento**. V 1, 8 ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.

DUCHACHEK, I. (1990) Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: Michelmann, H.J. and Soldatos, P. (Eds.) **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Claredon Press, p. 1-33.

FARAH, Marta F. Santos; JACOBI, Pedro. (2000) **Governos locais e cooperação inter e intragovernamental no Brasil**. 23p. (mimeo).

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. (2002). As pesquisas denominadas. Estado da Arte. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, nº79, Agosto/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>>. Acesso em: 18 de Mar. de 2012.

FEUER, G.; CASSAN, H. **Droit international du développement**. (1985). Paris: Dalloz.

FLORY, M. **Droit international du développement**. Paris: PUF, 1977.

FRONZAGLIA, Mauricio Loboda. **Unidades Subnacionais: um Estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004**. (Dissertação de Mestrado). Campinas, UNICAMP, [s.n.] 2005.

FONTOURA, Luis. **Cooperação para o Desenvolvimento**. Disponível em: <[http://adelinotorres.com/africa/LUIS%20FONTOURA\\_A%20Coopera%E7%E3o%20para%20o%20Desenvolvimento.doc](http://adelinotorres.com/africa/LUIS%20FONTOURA_A%20Coopera%E7%E3o%20para%20o%20Desenvolvimento.doc)>. Acesso em: 11 de Mar. de 2013.

FRY, E.H. **The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs**. New York. Council on Foreign Relations Press, 1998. 141p.

GOMES, Milton Carvalho. A Evolução Histórica dos Tratados Internacionais. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.41065&seo=1>>. Acesso em: 23 de Mar. de 2013.

GOMES FILHO, Francisco. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. Brasília, 2011. Tese de doutorado. Universidade de Brasília – Instituto de Relações Internacionais – Doutorado Interinstitucional UFRR/UNB/FLACSO.

HABERMAS, J. (1995). **O Estado-nação Europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania**. São Paulo, Novos Estudos Cebrap, n. 43, nov. de 1995.

\_\_\_\_\_. (2003). O Estado democrático de direito – uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: **Era das transições**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p.154-155.

\_\_\_\_\_. (2007). **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 3ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2007. p.130.

\_\_\_\_\_. (2012). Teoria do Agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social/ Jürgen Habermas; tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes.

HÄBERLE, P. (2007). **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar.

HAFTECK, Pierre. **An Introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping**. In: Public Administration Development, 2003, p.333-345.

HARVEY, D. (2005). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Ed. Annablume.

HAMILTON, K; LANGHORNE, R. (1995). **The Practice of Diplomacy: its evolution, theory and administration**. London, New York: Routledge.

HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D.; PERRATON, J. (1999). **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**. Polity Press, Cambridge.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: teorias e práticas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, 268p.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1974.

HOBBSBAWN, Eric J. **A Era dos Impérios 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOFFMANN, H. Stanley. (1979). **Teorias Contemporâneas sobre Relaciones Internacionales**. Madri: Tcnos.

HOCKING, B. (1991). **Localization Foreign Policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. St. Martin's Press. London.

\_\_\_\_\_ (1993). **Foreign Relations and Federal States**. Leicester University Press, London and New York.

IANNI, Octavio (1999). **A sociedade global**. 4. Ed. Rio de Janeiro: civilização brasileira.

INAYATULLAH, N.; BLANEY, D. L. (2004). **International relations and the problem of difference**. New York: Routledge, 2004. p.187-221.

IVAN, Adrian; CUGLESAN, Natalia (2009). **Multi-level Governance and Decentralization in the Unitary States of the European case study: France and Romania**. Nejs-vol. 14-n.1 - p.47-59.

JAKOBSEN, Kjeld (2006). **A política de Relações Internacionais do município de São Paulo de 2001 a 2004**. In: Tullio Vigevani; Luiz Eduardo Wanderley; Rodrigo Cintra (Orgs.). **Ação Internacional das cidades no contexto da globalização**. Cadernos Cedec nº 80. São Paulo: Cedec, abril 2006. (Edição Especial Cedec/PUC-SP).

KATENSTEIN, P. (1976). **International Relations and Domestic Structures: foreign Economic Policies of advanced industrial states**. International Organizations, p. 1-45.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and Interdependence** (2001). Boston: Scott, Foresman and Company.

KEOHANE, Robert O. (1984). **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Ney Jersey. Princeton University Press.

KEATING, Michael (1999). Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (orgs.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Frank Cass, 1999. 232p.

KIILLO, Tatjana (2006). **Paradiplomacy and intergovernmental relations in the case of Russian diaspora politics**. 108 f. Dissertação de Mestrado - Universidade de Tartu (Estônia).

Disponível em: <<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/10062/140/1/kiilotatjana.pdf>>.  
Acesso em: 01 de Ago. de 2012.

KINCAID, J. (1990). **Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-states: conflict and co-operation** in *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Michelmann H.J. e Soldatos, P. (orgs.), Claredon Press, Oxford, 1990. p.54-76.

KUGELMAS, Eduardo (2001). A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, vol. I, abril 2001.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo (Coord.). **Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana**. São Paulo: CEDEC/PUC, relatório final apresentado à FAPESP, 2002.

LAFER, Celso. Política Externa Brasileira: Reflexão e Ação (2004). In.: **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão I** Jacques Marcovitch (org.), - São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_ (2001). **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, p. 126, ISBN 85-273-0257-8.

LECOURS, André (2002). **Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions**. *International Negotiation* 7, p.91-114.

\_\_\_\_\_ (2008). **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and Antwerp University, Netherlands. Disponível em:  
<[http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081217\\_cdsp\\_diplomacy\\_paper\\_paradiplomay.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081217_cdsp_diplomacy_paper_paradiplomay.pdf)> Acesso em: 12 de Jun. de 2012.

LE GOFF, Jacques. **As Cidades Medievais Estão na Gênese do Estado Moderno: entrevista**. [08 de Abril de 2005]. Realizada por François Giron e publicada originalmente na revista *Le Point*, n° duplo 1684/1685, de 23 a 30 de dezembro de 2004.

LIMA, Luciano Barbosa de (2010). **Teorias de Desenvolvimento e a Cooperação Internacional**. *Univ. Rel. Int., Brasília*, v. 8, n. 1, p.73-90, Jan. /Jun.

LONG, A.; Van der PLOEG, J.D. (1994). Endogenous Development: Practices and Perspectives. In: **Born from Within: practice and perspectives of Endogenous Rural Development**. Van der Ploeg, J. D. & Long, A. (eds.), Van Gorcum, Assen, The Netherlands, p.298.

LOSADA, Paula Ravanelli (2008). **O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil**. Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Trad. Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis: Vozes, 2009.

MALÉ, Jean-Pierre. **Especificidades da Cooperação Descentralizada Pública: atores, conteúdos e modelos**. Observatório de Cooperação Descentralizada UE/AL. Montevideo, 2006.

MARIANO, Marcelo P.; MARIANO, Karina P (2005). Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005. p. 131-160.

MASSEY, Doreen. Geometrías internacionales del poder y la política de una «ciudad global»: pensamientos desde Londres. **CDC**, Caracas, v. 25, n. 68, agosto 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S101225082008000200007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101225082008000200007&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 08 de Abr. de 2013

MELO, N. **Estado, Capital Financeiro, Espaço Habitacional – O caso da Região Metropolitana do Recife**, Editora Universitária da UFPE, 1999.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 63, Feb. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092007000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 de Set. de 2012.

MICHELMANN, J. Hans; SOLDATOS. Panayotis (1990) (Ed.). **Federalism and International Relations – The role of subnational units**. Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 1990.

MILANI, Carlos R.; RIBEIRO, Maria Clotilde (2010). **Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”**. Geopolítica(s), vol. 1, núm. 1. p. 23-40.

MOITA, Luís (2006). **Da diplomacia clássica à nova diplomacia**. Disponível em: <[http://www.janusonline.pt/2006/2006\\_3\\_a.html](http://www.janusonline.pt/2006/2006_3_a.html)>. Acesso em: 28 de Ago. de 2012.

MONTANARI JUNIOR, Isaias. **Cooperação internacional ambiental e a política demarcatória de terras indígenas**. 2011. 220 f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional)—Programa de Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, Universidade de Brasília/UFRR/FLACSO, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10482/10048>>. Acesso em: 12 de Jan. de 2013.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor**. (2011). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011). Disponível em: <[http://pos-graduacao.ascom.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb\\_dl=22](http://pos-graduacao.ascom.uepb.edu.br/ppgri/?wpfb_dl=22)>. Acesso em: 23 de Jan. de 2013.

MORGENTHAU, H. (2003). **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

NICOLSON, H. (1998). **Diplomacy**. Washington. Georgetown.

NOGUEIRA, João Pontes; NOGUEIRA, Nizar Messari (2005). **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 3ª reimpressão. II.

NORTH, D. (1991). **Institutions**. The journal of Economic perspectives, p. 97-112.

NYE, Jr., Joseph S (2002). **O paradoxo do poderio americano - Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo: Ed. Unesp.

\_\_\_\_\_(2004). **Soft Power: The Means To Success In World Politics**. USA: Public Affairs.

OLIVEIRA, Gislene Pinheiro de. **Imunidade de Jurisdição Penal dos Agentes Diplomáticos**. (2006). 111p. Dissertação (mestrado). Universidade Católica de Brasília. 2006.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus (2011). Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 54, n. 2, 2011 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292011000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 21 de Nov. de 2012. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292011000200001>>.

ONUKE, Janina Amâncio e; OLIVEIRA, Jorge de. **Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência de São Paulo**. 2007. São Paulo em Perspectiva, 2007\_SSP\_a19. Disponível em: <<http://www.moodle.stoa.usp.br/mod/resource/view.php?id=48282>>. Acesso em: 30 de Nov. de 2012.

OTTO, Dianne (1999). Subalternity and International Law. p. 145-180. In Fitzpatrick, Peter and Darian-Smith, Eve (orgs.). **Laws of the postcolonial**. Michigan: University of Michigan Press, 1999.

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

PINO, Bruno Ayllón (2006). **O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. Revista Economia e Relações Internacionais da FAAP, São Paulo, v. 4, n. 8, 2006.

PLONSKI, Guilherme Ary. A Administração de Projetos Aplicada ao Ambiente da Cooperação Técnica Internacional: visão de conjunto. **Coletânea Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo; PLONSKI, G EDUSP; p. 367-384.

PONTES, C. A. A. (2003). **Urbe Água Vida: Ética da proteção aplicada ao estudo das implicações morais no acesso desigual a água potável**. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Rio de Janeiro, ENSP/ FIOCRUZ.

PRADO, Débora Figueiredo Barros (2009). **A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10/** Débora Figueiredo Barros do Prado. - - Campinas, SP: [s. n.].

PRAZERES, Tatiana Lacerda (2000). **Federalismo e relações internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo**. São José. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São José.

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

PUENTE, C. A. I. (2010). **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- período 1995-2005**. FUNAG.

PUTNAM, Robert D (1998). **Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games**. International Organization. 42, p.427-460.

RESENA, João J. Guimarães (1998). **O nordeste do Brasil face ao Mercosul e à globalização**. Centro de Estudos Konrad Adenauer. Stiftung, São Paulo, n15, p.163-168.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles (2009). **Globalização e Novos Atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: EDUFBA.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio (2004). **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros**. PUC-SP.

\_\_\_\_\_ (2009). **A Política Externa Federativa: análise ações internacionais de estados e municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Network, v.7, n.3, 1998. Disponível em: <<http://cenariointernacional.com.br>>. Acesso em: 22 de Fev. de 2013.

ROMERO, María del Huerto (2004). Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la Red de Mercociudades y la reunión especializada de municípios e intencências (Grupo Mercado Común). In: Vigevani, Tulio et al (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004. p. 403-440.

\_\_\_\_\_ (2005). “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea – América Latina”. In **OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA AMÉRICA LATINA**. Anuario de la Cooperación Descentralizada.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst O (2005) (orgs.) **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

SANDES, Cyntia. **Cooperação trilateral: o que é e quais são seus impactos**. Disponível em: <<http://www.unitedexplanations.org/2011/05/17/cooperacao-trilateral-o-que-e-e-quais-sao-seus-impactos/>>. Acesso em: 13 de Fev. de 2013.

SANTOS, Clara Maria F. **Os municípios como sujeitos de direito internacional público**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. 92p.

SASSEN, S. (1991), *The Global City*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_ (2004). El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2004.

SATO, Eiiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 43, n. 1, June 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003473292000000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292000000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 de Mar. de 2013. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292000000100007>>.

\_\_\_\_\_. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.46-57, mar., 2010.

SCHRIJVER, N.; WEISS, F. (2004). **International Law and Sustainable Development: principles and practice**. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

SEGGER, M.C.; KHALFAN, A. (2004). **Sustainable development law: principles, practices & prospects**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

SEITENFUS, Ricardo A. S. A Política Externa Brasileira: Da Marginalidade à Responsabilidade (1930-1990). In.: **Cooperação Internacional : Estratégia e Gestão I** Jacques Marcovitch (org.), - São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SEN, Amartya. (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_. (2012). **What happened in Europe?** Disponível em: <<http://www.tnr.com/article/magazine/105657/sen-europe-democracy-keynes-social-justice>>. Acesso em: 28 de Ago. de 2012.

SHAH, Anwar (2006). **The New Vision of Global Governance and the evolving roles of Local Governments**. Word Bank Publications. Disponível em: <[http://books.google.es/books?id=CeoETk0GXrMC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb\\_s\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.es/books?id=CeoETk0GXrMC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 27 de Ago. de 2012.

SILVA, E. R. (1998). **O Curso da Água na História: simbologia, moralidade e a gestão de recursos, hídricos**. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Rio de Janeiro, ENSP/ FIOCRUZ.

SILVEIRA, Alessandra Aparecida de Souza (2002). **A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico- constitucional**. VII Congresso da CLAD, Portugal, Outubro.

SÖDERLUND, P. (2006). **The dynamics of federalism of Russian: a study of formal and informal power resources of the regional chief executives in Russian centre-region relations**. Tese de PHD do Department of Social Sciences at Abo Akademi University in Vasa. Disponível em: <<http://www.ut.ee/ABVKeskus/publi/2006/soderlundphd.pdf>>. Acesso em: 12 de Ago. de 2013.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: Michelmann, H.J. and Soldatos, P. (1990) (Eds.) **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio (2004). **À Busca de um Novo Paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional, 47 (2): p. 132, 2004.

\_\_\_\_\_, (2007) (org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo, Saraiva.

TORRES, Edgard Marcelo Rocha (2010). A captação de recursos externos pelos municípios brasileiros no sistema ONU de cooperação internacional. O poder local e sua relevância mundial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2387, 13 jan.2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14186>>. Acesso em: 13 de Ago. de 2012.

VAN DER PLUIJM, R. City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics. (2007) [PDF] **Clingendael Diplomacy Paper 10**, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007. Disponível em: <[http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070400\\_cdsp\\_paper\\_pluijm.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070400_cdsp_paper_pluijm.pdf)>. Acesso em: 12 de Set. de 2012.

VIGEVANI, Tullo et al. (org.) (2004). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004. 462 p. (ISBN 85-283-0297-0).

\_\_\_\_\_, (org.); WANDERLEY, Luiz Eduardo; NOGUEIRA, Marco Aurélio; KEINERT, Ruben César; BARRETO, Maria Inês; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MARIANO, Marcelo Passini; RAICHELIS, Raquel (coord. técn.) *et al.* (2006) **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP/FGV-SP, fev. 2006, 411p. (1º Relatório Científico para a FAPESP).

\_\_\_\_\_. (2006) Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 62, Oct. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000300010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 12 de Ago. de 2012. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010>>.

WALKER, R. B. J. (2003). **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press. 1993.

## REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS (BASE DE DADOS)

Abicalil, Marcos T. 2013. **Brazil - Recife Urban Development and Social Inclusion (CAPIBARIBE MELHOR): P089013 - Implementation Status Results Report: Sequence 11**. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/11/18498580/brazil-recife-urban-development-social-inclusion-capibaribe-melhor-p089013-implementation-status-results-report-sequence-11>>. Acesso em: 25 de Nov. de 2013.

**AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC).** Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/abc\\_por/webforms/interna.aspx?secao\\_id=12](http://www.abc.gov.br/abc_por/webforms/interna.aspx?secao_id=12)>. Acesso em: 05 de Mar. de 2013.

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS (ABM).** Disponível em: <<http://www.abm.org.br>>. Acesso em: 12 de Abr. de 2013.

**ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO RECIFE.** Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/>>. Acesso em: 05 de Mar. de 2013.

**Blog do FONARI.** Disponível em: <<http://blogfonari.wordpress.com/about/historico/>>. Acesso em: 12 de Ago. de 2012.

**Centro de Estudos e Avanços do Recife (CESAR).** Disponível em: <<http://www.cesar.org.br/site/cesar/organizacao/>>. Acesso em: 30 de Abr. de 2013.

**CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/2006/VOLUME%20I/CAP-VII.pdf>>. Acesso em: 27 de Nov. de 2012.

**COORDENADORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.** Disponível em: <[http://www.recife.pe.gov.br/pr/secestrategica/relacoes\\_int.php](http://www.recife.pe.gov.br/pr/secestrategica/relacoes_int.php)>. Acesso em: 15 de Ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. (2001-2012). **Relatório de Atividades (2001/2012)**. Prefeitura Municipal do Recife – Secretaria Especial de Gestão e Planejamento. 21p.

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Atuação Internacional Municipal: Estratégias para gestores municipais projetarem mundialmente sua cidade./ Confederação Nacional dos Municípios – Brasília: CNM, 2008.**

**HABITAT II. (1996).** Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 13 de Abr. de 2013.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rn>>. Acesso em: 17 de Ago. de 2012.

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA).** Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal>>. Acesso em: 30 de Abr. de 2013.

**GLOBALIZATION AND WORLD CITIES (GaWC).** Disponível em: <<http://www.lboro.ac.uk/gawc/group.html>>. Acesso em: 26 de Fev. de 2013.

**GRANDE RECIFE CONSÓRCIO DE TRANSPORTE.** Disponível em: <<http://www.granderecife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 23 de Mar. de 2013.

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Manual de Financiamentos Externos: setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito.** SEAIN, 2013.

**MINISTÉRIO DAS CIDADES.** Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 17 de Ago. de 2012.

**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL.** Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/programasregionais/rides/index.asp>>. Acesso em: 16 de Ago. de 2012.

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=12&sec=3>>. Acesso em: 16 de Ago. de 2012.

**MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE).** Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em 17 de Ago. de 2012.

**OBSERVATÓRIO DO RECIFE.** Disponível em: <<http://www.observatoriodorecife.org.br/>> Acesso em: 15 de Mar. de 2013.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU).** Disponível em: <http://www.un.org/es/>. Acesso em: 30 de Jan. de 2013.

**PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD).** Home. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>>. Acesso em: 05 de Mar. de 2013

**PORTAL FEDERATIVO.** Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/WebHome>>. Acesso em: 17 de Ago. de 2012.

**PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE.** Disponível em: <[www.recife.pe.gov.br/](http://www.recife.pe.gov.br/)>. Acesso em: 14 de Ago. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Projeto Capibaribe Melhor.** Disponível em: [www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/3032.pdf](http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/3032.pdf). Acesso em: 25 de Ago. de 2012.

**PROGRAMA DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DESCENTRALIZADA SUL-SUL.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/CooperacaoSulSul.aspx>>. Acesso em: 3 de Set. de 2012.

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR (2004).** Integratited Safeguard Data Sheet Concept Stage. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/28/000104615\\_20040729143359/Rendered/PDF/IDS0Recife.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/28/000104615_20040729143359/Rendered/PDF/IDS0Recife.pdf)>. Acesso em: 16 de Fev. de 2013.

**PROGRAMA URB-AL.** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm)>. Acesso em: 12 de Mar. de 2013.

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR (2006).** Relatório de Avaliação Ambiental. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/08/000012009\\_20060208141537/Rendered/PDF/E13050vol1030portuguese.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/08/000012009_20060208141537/Rendered/PDF/E13050vol1030portuguese.pdf)>. Acesso em: 16 de Fev. de 2013.

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR (2006).** Project Information Document (PID).

Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/08/000104615\\_20060508154831/Rendered/PDF/PID0Appraisal0April020106.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/08/000104615_20060508154831/Rendered/PDF/PID0Appraisal0April020106.pdf)>. Acesso em: 16 de Fev. de 2013.

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR (2007).** Project Appraisal Document. Disponível em:

<[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/12/07/000020439\\_20071207091832/Rendered/PDF/350630BR.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/12/07/000020439_20071207091832/Rendered/PDF/350630BR.pdf)>. Acesso em: 16 de Fev. de 2013.

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR (2009).** Guarantee Agreement. Disponível em:

<[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2010/03/22/AB39A8451C042090852576410074D82A/2\\_0/Rendered/PDF/L74971BR0Guaralment1CONFORMED0COPY.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2010/03/22/AB39A8451C042090852576410074D82A/2_0/Rendered/PDF/L74971BR0Guaralment1CONFORMED0COPY.pdf)>. Acesso em: 16 de Fev. de 2013.

**PROJETO CAPIBARIBE MELHOR (2012).** Implementation Status & Results. Disponível

em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2012/10/31/090224b081736ff5/1\\_0/Rendered/PDF/Brazil000Recif0Report000Sequence009.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2012/10/31/090224b081736ff5/1_0/Rendered/PDF/Brazil000Recif0Report000Sequence009.pdf)>. Acesso em: 16 de Fev. de 2013.

**REDE MERCOCIDADES.** Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/>>. Acesso em: 10 de Fev. de 2013.

**SITE DE JOÃO DA COSTA.** Disponível em: <[joaodacosta.rec.br/biografia](http://joaodacosta.rec.br/biografia)>. Acesso em: 12 de Mar. de 2013.

SASSEN, Saskia. **Cidades européias inspiram soluções.** (2008). Disponível em:

<[http://www.estadao.com.br/megacidades/entrevista\\_saskia.shtm](http://www.estadao.com.br/megacidades/entrevista_saskia.shtm)>. Acesso em: 03 de Mar. de 2013. São Paulo. Entrevista concedida a Fernando Dantas e Carlos Marchi.

**WORLD BANK.** Projects and Operations. Disponível em:

<<http://www.worldbank.org/projects/P089013/recife-urban-development-social-inclusion-capibaribe-melhor?lang=en>>. Acesso em: 23 de Set. de 2012.

## ANEXOS

### ANEXO A – Documento de Aprovação do Projeto Capibaribe Melhor

DE : PROT SEAIN MP

FAX : 429 4713

13 NOV. 2003 11:33 Pág. 1



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**  
**SECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS**  
Esplanada dos Ministérios Bloco "K" 5º Andar

**Destinatário: A Sua Excelência o Senhor JOÃO PAULO DE LIMA E SILVA**  
**Prefeito de Recife**

**Nº do fax de destino: (81) 3425-8862**

**Data: 13-11-03**

**Remetente: DEMIAN FIOCCA**  
**Secretário Executivo da COFIEIX**

**Tel. p/ contato: (61) 429.4282**

**Fax/correio eletrônico: (61) 225.4022/seain@planejamento.gov.br**

**Nº de páginas: esta + 01**

**Nº do documento: 1555**

**Observações: Aprovação de Projeto.**

13 NOV. 2003  
GAB. PREFEITO

GAB. PREFEITO  
02622/2003

Transmito, em anexo, cópia da Recomendação endossada pelo Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, relativa ao "Projeto Capibaribe Melhor".

Respeitosamente,

**DEMIAN FIOCCA**  
Secretário-Executivo da COFIEIX

DE : PROT SEAIN MP

FAX : 429 4713

13 NOV. 2003 11:34 Pág. 2

REC/63/ 68703

**COMISSÃO DE FINANCIAMENTOS EXTERNOS**

**COFIEX**

**RECOMENDAÇÃO Nº 67, 22 de outubro de 2003**

A Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Artigo 2º, inciso I, do Decreto 3502, de 12 de junho de 2000,

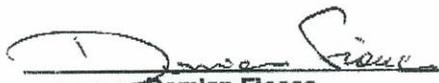
**RECOMENDA**

Ao Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão aprovar, com as ressalvas abaixo, a preparação do Projeto a seguir, que se propõe financiar nos seguintes termos:

1. **Projeto Capibaribe Melhor;**
2. **Mutuário:** Município do Recife;
3. **Garantidor:** República Federativa do Brasil;
4. **Entidade Financiadora:** BIRD;
5. **Valor do Empréstimo:** até US\$ 32,76 milhões;
6. **Contrapartida Financeira:** do Município do Recife até US\$ 14,04 milhões.

**Ressalva:**

- I. O Município, previamente às negociações formais do empréstimo externo, deverá demonstrar dispor de capacidade de pagamento, de acordo com os critérios estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, bem como apresentar as contragarantias aceitáveis ao Tesouro Nacional; e
- II. A contratação da operação está condicionada ao cumprimento do Contrato de Refinanciamento de Dívidas do Município com a União e das demais normas pertinentes ao endividamento público.

  
Demian Flocca  
Secretário-Executivo

  
Nelson Machado  
Presidente

**Decisão:**

De acordo. Em 10 de novembro de 2003.

  
Guido Mantega  
Ministro de Estado do Planejamento,  
Orçamento e Gestão

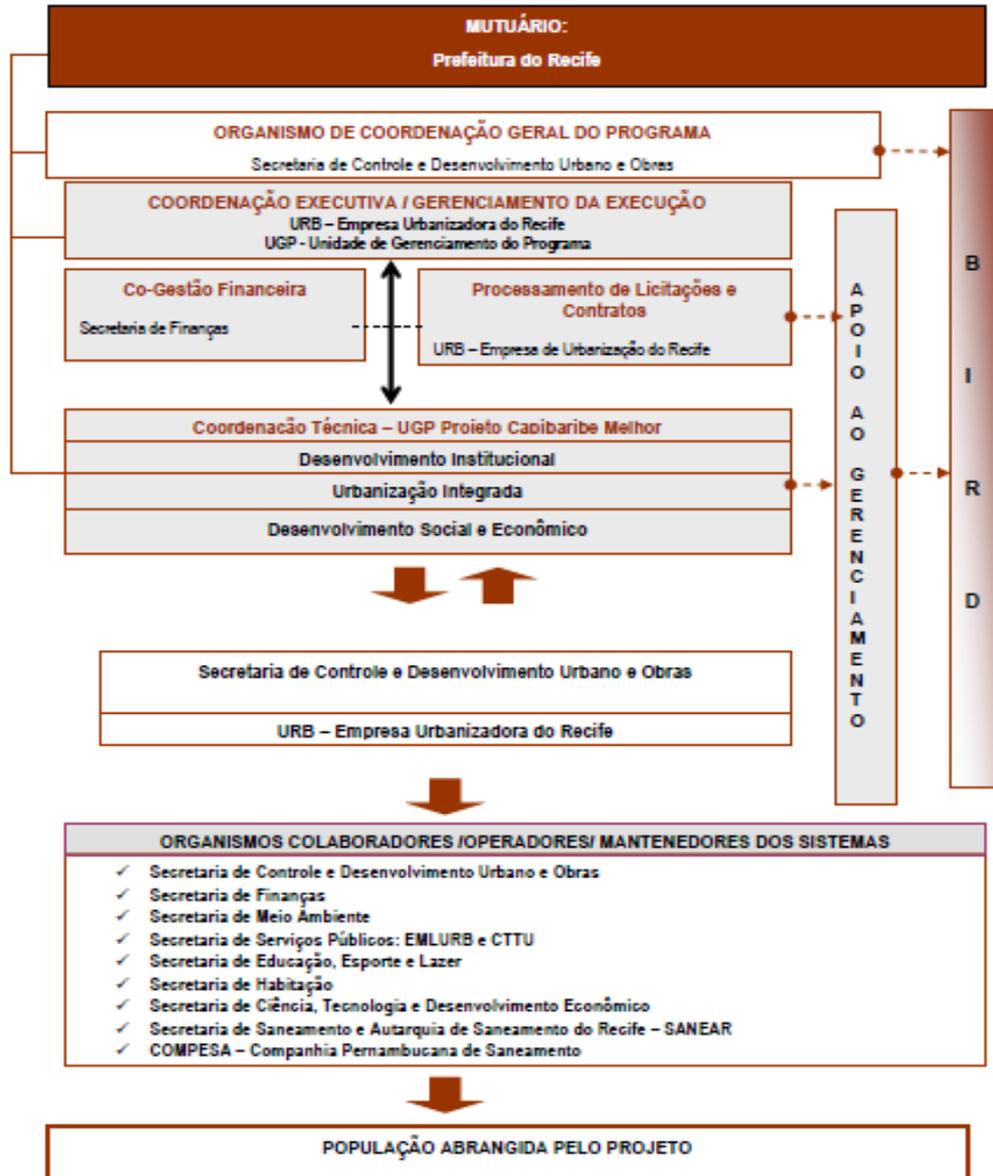
## **ANEXO B – Passo-a-passo das atividades do Projeto Capibaribe Melhor**

<b>Steps in the Process</b>	<b>Activities</b>
Collection of Information	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analysis of cartographic information, aerial photographs and other relevant information to identify areas of risk, land invasions of available space for infrastructure, etc.</li> <li>• Identify available areas for resettlement</li> </ul>
Community Contacts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provide information on the Project Resettlement Policy</li> <li>• Inform the community of affected areas</li> </ul>
Planning Workshops	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negotiate a consensus over relocation decisions</li> </ul>
Complete the diagnostic of the area	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socio-economic survey and cadastre of affected properties (preliminary cadastre)</li> <li>• Consultation with the affected parties as regards preferences of compensation alternatives</li> <li>• Undertake title search on affected properties and areas appropriate for resettlement</li> <li>• Prepare instruments for acquisition through cash compensation</li> <li>• Real estate market survey</li> </ul>
General Planning Workshop	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Present urban plan solutions for resettlement</li> <li>• Discuss compensation options and clarify doubts</li> <li>• Negotiate agreements with affected parties</li> </ul>
Elaboration of Pre-Plans	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration of pre resettlement plan</li> </ul>
Discussion of Pre-Plans with Community	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discuss pre-plans with the affected households and community representatives</li> </ul>
Close Intervention Plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Update the cadastre (final cadastre)</li> <li>• Finalize the Resettlement Action Plan</li> <li>• Present the final Resettlement Action Plan</li> <li>• Acquisition of land for resettlement (a process that is on-going in parallel)</li> </ul>
Implementation of the Intervention	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sign the terms of compensation with affected households</li> <li>• Contract the construction of housing units</li> <li>• Form groups for self-help housing, when appropriate</li> <li>• Accompany the process of acquisition and rental of housing</li> <li>• Execute the process of payments for cash-compensation and moving assistance</li> <li>• Provide social and legal assistance to families in the process of resettlement</li> </ul>
Monitoring and Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provide assistance to resettled families for one year</li> <li>• Evaluate the processes of resettlement and take corrective actions</li> </ul>

ANEXO C – Arranjo Institucional do Projeto Capibaribe Melhor (2011)



ESQUEMA PARA ARRANJO INSTITUCIONAL



## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Formulário de entrevista

#### **Formulário**

Enviado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2012

Entrevistado:

Nome:

Função:

#### Observações

- Esta entrevista tem por finalidade coletar dados sobre as ações internacionais do governo municipal, no caso, Recife-PE. Parte do estudo da dissertação de Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba;
- Todas as informações prestadas nesta entrevista serão consideradas estritamente confidenciais. No entanto, para efeitos de análise dos resultados da pesquisa, tais informações serão apresentadas de forma explícita, de modo que torne possível identificar o pensamento dos representantes da entidade inquirida;
- Ademais, as suas informações estarão colaborando para a identificação e a divulgação do modelo de gestão da política internacional dos governos subnacionais municipais do Brasil, mais especificamente no nordeste do país;
- Informe a população da cidade e o PIB correspondente:  
\_\_\_\_\_
- E, por fim, só tenho a agradecer pela colaboração dada a pesquisa.

#### Questionamentos

1. Nome do prefeito (a) e, respectivo, partido político.
2. A relação entre o governo do estado e governo municipal, no que corresponde à abertura de diálogo para conversas na estruturação de políticas públicas e, quanto à manutenção das relações internacionais é boa, existe uma relativa comunicação, enfim, especifique.
3. Nome do órgão especializado em assuntos internacionais – OAI do governo municipal.
4. Data da criação, com o nome do prefeito (a) da época e seu partido político.
5. Áreas de atuação do OAI, desde o começo, quando foi criado, até os dias atuais.
6. Tamanho da equipe de trabalho do OAI.
7. Endereço do OAI, com telefones, e-mail e site.
8. O município participa de quantas redes de cidades, o nível de reponsabilidades para com estas, no comprometimento de participar e garantir a realização dos benefícios mútuos desta participação (cumprir acordos, regulamentos, enfim)?
9. Qual a importância dada aos acordos de cooperação técnica internacional em andamento e finalizados, cite-os?
10. Quando e como o município percebeu que teria de desenvolver atividades no campo internacional?

11. Houve alguma inspiração em outros estados/municípios da federação brasileira ou até mesmo do exterior que o município tomou conhecimento como uma experiência bem-sucedida e decidiu concretizar uma OAI e/ou participar de uma Rede de cidades, como a Rede Mercocidades?
12. O município tem algum relacionamento com outros municípios brasileiros que têm experiência para atuar no campo da política internacional?
13. Quais foram às razões que motivaram o município a desenvolver ações no campo internacional. Quais foram/são as principais ações internacionais realizadas pelo município?
14. Essas ações internacionais têm trazido algum tipo de benefício para o município que provocaram melhorias no bem-estar social e econômico da população?
15. Os estados e municípios federados têm limites de autonomia constitucional para desenvolver ações internacionais. Como tem atuado a Coordenadoria deste município, respeitando os limites constitucionais?
16. Quais as estratégias utilizadas pelo município para manter contato com o meio externo, visando atingir seus objetivos políticos de inserção no contexto internacional?
17. O município tem recebido auxílio do Escritório de representação Regional do Itamaraty – ERENE, que está sediado em Recife, no sentido de desenvolver ações internacionais?
18. O município pede orientação ao Ministério das Relações Exteriores – MRE de como atuar no meio internacional?
19. O município tem intercedido junto ao Itamaraty para aproveitar os tratados internacionais vigentes no Brasil com outros países (guarda-chuvas ou ajustes complementares) ou até mesmo articulação para celebração de novos acordos ou não possui conhecimento sobre?
20. Quais os projetos e fontes de financiamento dos projetos de cooperação técnica internacional e sua importância para o município?
21. O responsável técnico do OAI mantém contato com outros municípios/estados da federação brasileira, como também participa de fóruns promovidos pelo MRE ou entidades congêneres, no sentido de melhorar a suas capacidades de atuação internacional?
22. Em linhas gerais, como funciona o OAI do município dia-a-dia, principalmente no que se refere ao desenvolvimento de ações internacionais.
23. Como posso tomar conhecimento das ações internacionais desenvolvidas pelo município, principalmente a partir da criação do seu OAI?
24. Entre outros questionamento

**APÊNDICE B** - Formulário 2 (Ao representante da Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos - COBRAPE/Recife)

**Nome:** *José Mazio Cesário Bezerra*

**Cargo:** *Coordenador Geral COBRAPE/Recife*

**Entrevista feita por E-mail: 08 de março de 2013**

1. Nome do Projeto e ano de funcionamento das atividades?

*Mazio:* detalhes sobre o projeto você poderá encontrar nos endereços abaixo: Prefeitura - <http://www2.recife.pe.gov.br/capibaribe-melhor/intervencoes-viarias/>; Banco Mundial (Brasil): <http://www.worldbank.org/> - abrir a seguinte sequência: Projetos e Programas; exibir todos os projetos (final da pág.); procurar Capibaribe Melhor - dez/2007; ver todos os documentos. Todas as informações pontuais (em detalhes) poderão ser encontradas nas indicações acima. Adianto que o projeto tem data de encerramento em 30/06/2013. Entretanto, para a execução de todas as ações previstas, em especial as ações de infraestrutura, será solicitado ao BIRD extensão do Acordo de Empréstimo até 30/12/2014. Assim, todo o recurso do financiamento ainda não foi desembolsado.

2. Quais são as áreas que o projeto abrange?

*Mazio:* Todas as informações pontuais (em detalhes) poderão ser encontradas nas indicações acima. (Quesito 1).

3. Existe uma equipe especializada?

*Mazio:* Nos casos de projetos similares ao Capibaribe Melhor, o Banco exige a criação de uma Unidade Gestora do Projeto - UGP. A UGP do Capibaribe Melhor agrega cerca de 20 profissionais das áreas de engenharia, arquitetura, social e financeira e comunicação.

4. A parceria com o Banco Mundial, como foi estabelecida?

*Mazio:* Quanto à parceria com o Banco, o ciclo dos projetos obedece a seguinte trajetória: i) Identificação (Banco e Mutuário); ii) Preparação (Banco e Mutuário); iii) Avaliação (Banco); iv) Negociações (Banco e Mutuário); v) Aprovação da Diretoria (Banco); vi) Assinatura e Efetividade (Banco e Mutuário); vii) Supervisão (Banco); viii) Implementação (Mutuário); e ix) Avaliação final do Projeto (Banco e Mutuário).

5. Com relação à cooperação técnica internacional, qual a sua opinião, é mais fácil dos objetivos serem alcançados, metas, enfim?

*Mazio:* Notadamente, as dificuldades com financiamentos externos passam por: etapa de preparação dos projetos com documentos com grau de exigência maior; demanda de maior tempo na etapa de preparação; e execução com processos licitatórios bem mais demorados (várias "não objeção" do Banco).

Por fim, Sempre que se trata de aditivo ao Acordo de Empréstimo, quer seja de prazo e/ou de valor, o assunto é diretamente conduzido por representação do Mutuário, no caso do Capibaribe Melhor Secretaria de Infraestrutura e Serviços Urbanos do município.

6. Entre outras perguntas.

**APÊNDICE C - Formulário 3** (Ao representante da Coordenadoria de Captação de Recursos e Gestão de Contratos - CCRGC, da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento - SEGESP, da Prefeitura do Recife.)

**Nome:** *Fernando A. Henriques de Araújo*

**Cargo:** *Diretor de Gestão de Contratos*

**Entrevista feita por E-mail:** *22 de setembro de 2012*

1. Primeiramente, gostaria de saber se Coordenadoria de Captação de Recursos trabalha em conjunto com a Coordenadoria de Relações Internacionais, na regulamentação de Projetos externos.

*Fernando:* Atualmente existem duas Coordenadorias distintas: (i) Relações Internacionais; e (ii) Captação de Recursos e Gestão de Contratos.

2. Gostaria de saber da pasta de projetos (o número de projetos) em fase de contratação sob sua supervisão.

*Fernando:* Em fase de Contratação existem com temporalidade distintas: (i) dois Projetos já autorizados pela STN-MF, em vias de Contratação; (ii) dois Projetos iniciando solicitação à STN-MF para autorizar a contratação.

3. Os projetos que têm vínculo ou apresentam propostas do PAC demoram menos tempo para captação, contratação e execução dos mesmos?

*Fernando:* De fato, o nome PAC - Programa de Aceleração ao Crescimento possibilita agilizar o cumprimento das metas no sentido de atendimento pelos órgãos fiscalizadores, na certificação do cumprimento legal das exigências documentais.<sup>140</sup>

4. Com relação ao Projeto Capibaribe, vocês tem alguma recomendação ou documento oficial encaminhado a COFIEX, dando início ao processo de aceitação ou não do pedido de captação de recursos externos com instituição financeira internacional?

*Fernando:* Conforme lhe informei, o processo de "Pedido de Autorização à União de Contratação de Operação de Crédito Externo" inicia-se com o encaminhamento do pleito, de detalhes técnicos do Projeto, mediante Ofício, ao Ministério de Planejamento, especificamente à Secretaria de Assuntos Internacionais - SEAIN, o qual será analisado pelos técnicos da Comissão de Financiamentos Externos - COFIEX. A validação é feita por uma RECOMENDAÇÃO DA COFIEX, endossada pelo Ministro do Planejamento, vide cópia scaneada em anexo. A participação da Secretaria Especial de Gestão e Planejamento - SEGESP, conforme reporte, é de facilitador entre os órgãos externos e esta Prefeitura do Recife, até a contratação do referido Financiamento.

5. Entre outras perguntas.

---

<sup>140</sup> Observação: Como parte da proposta do PAC 2, a iniciar, está prevista a construção e urbanização de assentamentos nas áreas pobres ao redor da Bacia do Rio Capibaribe, como forma de integrar o PAC 1 e o Projeto Capibaribe Melhor.

