

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

PARADIPLOMACIA NO BRASIL:

Uma Abordagem sobre a Inserção Internacional de Municípios Paraibanos
a partir do Programa Plano Diretor.

Maria Cezilene Araújo de Moraes

João Pessoa
2011

Maria Cezilene Araújo de Moraes

PARADIPLOMACIA NO BRASIL:

Uma Abordagem sobre a Inserção Internacional de Municípios Paraibanos

a partir do Programa Plano Diretor.

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

Orientador: Professor Dr. Elias David Moralles

João Pessoa

2011

Maria Cezilene Araújo de Moraes

**Paradiplomacia no Brasil:
Uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos
a partir do Programa Plano Diretor.**

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

João Pessoa, 2011

A Banca Examinadora considerou a Dissertação:

Fizeram parte da Banca:

Professor Dr. Elías David Morales Martinez
Orientador

Professor Dr. Alcides Costa Vaz

Professora Dr^a Silvia Garcia Nogueira

Agradecimentos

À Deus por estar sempre ao meu lado, iluminando os meus caminhos e enchendo a minha vida de bênçãos.

Mamãe Jacira, por me compreender intensamente, e por me fazer enxergar tudo que os meus olhos teimam em cegar. À você mamãe, a minha eterna gratidão!

Aos meus filhos Haniel e Rafael, que apesar de ainda tão crianças, terem entendido como adultos o significado das palavras paciência, compreensão e ausência. Tudo isso é por vocês!

Ao meu marido Hipólito, que em momentos difíceis resistiu bravamente aos meus destemperos! Devo eterna gratidão, por compartilhar meu dia-a-dia, minhas angústias, crenças, esperanças, enfim. Ninguém, tampouco obra alguma, é consequência do esforço isolado de um indivíduo.

A todos os meus familiares que, com apoio e estímulo me ajudaram a vencer esta etapa da minha vida.

Professor Elias David, pela honra de tê-lo como Orientador. Muito obrigada por toda a sua atenção, por ter sido tão generoso e profissional, por compartilhar seus conhecimentos, por confiar em meu potencial e por ter se entusiasmado com meu trabalho.

Aos professores da UEPB/UNB, especialmente aos precursores desse Programa: Alcides Vaz; Antônio Jorge; Cristina Pacheco; Eiti Sato; Henrique Altemani; Marcionila Fernandes; Raquel Melo; Silvia Nogueira; Sombra Saraiva.

Aos colegas do MRI, especialmente à ala feminina: Ana Cristina e Gabriela, muito obrigada por terem sido verdadeiras companheiras.

Aos meus colegas e amigos pela amizade sincera.

A todos os meus alunos, especialmente aos do Curso de Direito, Campus III - Guarabira, pelo reconhecimento do meu trabalho.

À CNM e a FAMUP, pelas informações disponibilizadas, em especial ao Prefeito Buba Germano, Luciana Passos e Alexandre Dantas.

À todos os funcionários da UEPB, por toda presteza e gentileza que sempre tiveram comigo.

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

Resumo

A Sociedade Internacional contemporânea comporta uma série de atores internacionais. O elevado grau de interação entre estes deixa vestígios de que o Estado-nação vem perdendo sua tradicional centralidade. O objetivo desta pesquisa é a análise do papel exercido pela Paradiplomacia nas Relações Internacionais, especialmente em municípios paraibanos (Alagoa Grande, Cabaceiras, Livramento e Sertãozinho), a partir da constatação de que as unidades subnacionais (Estados federados, Municípios) vêm compartilhando interesses na condução da política externa dos Estados. A visão geral do fenômeno da Paradiplomacia e a análise de como ele se desenvolve, no contexto brasileiro, são fundamentais para o entendimento do Projeto-Cidade e do funcionamento do Plano Diretor como fruto de política externa municipal de inserção internacional. O referencial teórico de Soldatos (1990), Duchacek (1990), Paquin (2004), Castells e Borja (1996), e Prieto (2004) constituem ponto de partida do presente trabalho, que se utiliza da pesquisa bibliográfica e documental, tendo procedido à coleta de dados primários em sítios institucionais na internet. Pelo presente estudo, foi possível constatar que o grau de autonomia das unidades subnacionais vem revelando importante mudança paradigmática, capaz de gerar particularidades na condução da tradicional política externa.

Palavras-Chave: Unidades Subnacionais, Paradiplomacia, Plano Diretor, Política Externa, Projeto-Cidade.

Abstract

The contemporary International Society comprises a number of international actors whose interaction level among them has resulted in the State's loss of traditional centrality. The primary objective of this work is to analyze the role of Paradiplomacy in International Relations, mainly that played in Paraíba municipalities such as Alagoa Grande, Cabaceiras, Livramento, and Sertãozinho, where subnational units are known to share interests to conduct foreign policy of the States. The general view of the Paradiplomacy phenomenon as well as its development in the Brazilian context are essential to understand the Projeto-Cidade and the role of the Plano Diretor resulting from the municipal foreign policy with international insertion. This work used theoretical reference of Soldatos (1990), Duchacek (1990), Paquin (2004), Castells & Borja (1996), and Prieto (2004) as bibliographic documentary source of research as well as institutional sites on the Internet to collect primary data. The present study concluded that the autonomy level of subnational units has revealed important paradigmatic change capable of generating particularities to conduct traditional foreign policy in Brazil.

Keywords: Subnational Units, Paradiplomacy, Plano Diretor, Foreign policy, Projet-Cidade

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Construção teórica da Paradiplomacia dos Estados Federados, a partir da Segmentação	28
Figura 2.1 Vantagens da Atuação Externa Municipal	74
Figura 3.1 Causas da Paradiplomacia	90
Figura 3.2 Etapas do Processo de Elaboração do Plano Diretor	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 Tipologia de Segmentação	27
Quadro 1.2 Segmentação por tipo de Ator nas relações internacionais	29
Quadro 1.3 Tipologia da Paradiplomacia por Soldatos	31
Quadro 1.4 Tipologia da Paradiplomacia por Duchacek	32
Quadro 1.5 Tipologia da Paradiplomacia por Paquin	35
Quadro 2.1 Área internacional institucionalizada em municípios da região Nordeste	80
Quadro 3.1 Causas da Paradiplomacia	91
Quadro 3.2 Objetivos das Equipes	102
Quadro 3.3 Principais Temas registrados na Leitura da Realidade	103
Quadro 3.4 Tipologia das Ações Paradiplomáticas	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 Área internacional institucionalizada por município

78

LISTA DE SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
AFEPA - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
APEX - Agência de Promoção de Exportações
ARF - Assessoria de Relações Federativas
CAs - Comunidades Autônomas
CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CF – Constituição Federal
Cida - Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
CIDEU - Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CNI - Confederação Nacional das Indústrias
CNM - Confederação Nacional de Municípios
CR – Comitê de Regiões
DIP – Direito Internacional Público
EA - Estatutos de Autonomia
ERENE - Escritório de Representação do MRE na Região Nordeste
FAMUP - Federação dos Municípios Paraibanos
FLACMA - Federação Americana de Cidades
GNC - Governos não centrais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OIs – Organizações Internacionais
ONGs – Organizações não governamentais
PDP – Plano Diretor Participativo
PEB – Política Externa Brasileira
PEC - Proposta de Emenda Constitucional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. PARADIPLOMACIA : UMA VISÃO GERAL DO FENÔMENO	16
1.1 A Sociedade Internacional e seus Diversos Atores	16
1.2 Etimologia da Paradiplomacia	20
1.3 Tipologia do Fenômeno	26
1.4 Experiências Paradiplomáticas no Mundo	39
1.4.1 Modelos de Paradiplomacia Institucionalizada	39
1.4.2 Modelos de Paradiplomacia não Institucionalizada	48
2. A PARADIPLOMACIA NO BRASIL	53
2.1 Breve Relato Histórico	53
2.2 Uma Abordagem Jurídico-Constitucional	56
2.2.1 Tentativas de Institucionalização no Brasil	63
2.2.2 O MRE e a Paradiplomacia	66
2.3 A CNM - Confederação Nacional de Municípios	71
2.4 Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil	75
3. A PARADIPLOMACIA BRASILEIRA EM AÇÃO: O CASO DO PROGRAMA PLANO DIRETOR NA PARAÍBA	83
3.1 O Federalismo e a Paradiplomacia	84
3.2 Causas da Paradiplomacia	89
3.3 Programa Plano Diretor como Mecanismo de Promoção de Equidade	96
3.4 As Cidades como Atores Políticos	105
3.5 Política Externa Municipal de Inserção Internacional	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	124

INTRODUÇÃO

A Sociedade Internacional contemporânea comporta grande variedade de atores internacionais. Tal diversidade inevitavelmente acarreta uma série de interconexões. As relações entre esses atores internacionais e o meio externo, comumente, confundem-se com as práticas de política externa estatal, notadamente quanto esses atores são as unidades subnacionais.

O aprofundamento do processo da globalização ocorrido com a quebra do paradigma bipolar da Guerra Fria tem induzido uma relevante mudança de paradigmas nas Relações Internacionais. Esse novo cenário evidencia-se em um espaço aberto para a atuação de novos atores, os quais constituem-se como objeto desta pesquisa. Sob o marco da globalização, as fronteiras geográficas entre os Estados se esvaem, os meios de comunicação se intensificam e as pessoas se deslocam mais facilmente. A mundialização da economia capitalista, a interdependência dos mercados financeiros, a criação de blocos econômicos, de redes de cidades, a proliferação de ONGs, entre outros, demonstram claramente o grau de complexidade e polifonia dessas relações.

Desse modo, o Estado nacional parece ter perdido a sua tradicional centralidade, enquanto unidade singular de iniciativa econômica, social e política. A intensificação das interações que atravessam as fronteiras corrói a capacidade que o Estado nacional tinha, de modo isolado, para o controle do fluxo de pessoas, bens, capital e ideias. Nessa esteira de interconexões, surge a Paradiplomacia, fenômeno político-social que, diante do contexto atual de interdependência das Relações Internacionais, tende a comportar um notável crescimento durante as próximas décadas.

Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é a análise do papel exercido pela Paradiplomacia nas Relações Internacionais, especialmente em municípios paraibanos (Alagoa Grande, Cabaceiras, Livramento e Sertãozinho), a partir da constatação de que as unidades subnacionais (Estados federados, Municípios) vêm compartilhando interesses na condução da política externa dos Estados. De forma mais específica, pretendemos:

- 1) Compreender a evolução conceitual e classificatória do fenômeno da Paradiplomacia;

- 2) Apresentar o comportamento da Paradiplomacia em países onde há legislação para tal e onde ainda não existe esse aparato legal;
- 3) Discutir como a Paradiplomacia se desenvolve no contexto brasileiro, notadamente na sua base jurídico-constitucional;
- 4) Verificar o protagonismo dos municípios paraibanos em foco nas relações internacionais, a partir da análise do Programa Plano Diretor como mecanismo de equidade.

A Paradiplomacia, concebida como fenômeno em pleno desenvolvimento, assume grande importância para a compreensão das novas dinâmicas das Relações Internacionais contemporâneas. Nesse sentido, a principal contribuição do presente trabalho é analisar como tal fenômeno se manifesta em municípios paraibanos, indo justamente somar-se com as pesquisas que buscam investigá-lo no contexto brasileiro.

As principais referências teóricas utilizadas para a realização desta pesquisa foram os estudos pioneiros de Soldatos (1990), Duchacek (1990) e Paquin (2004) que, tomando como parâmetro a experiência canadense em Quebec, inauguraram os estudos acadêmicos sobre a Paradiplomacia. Logo, os pressupostos teóricos elaborados em seus escritos constituem ponto de partida da maioria dos trabalhos sobre o tema realizados no Brasil e em outros países. Além de Prieto (2004), Castells e Borja (1996), também foram utilizados trabalhos de autores nacionais, a exemplo de Saraiva (2004), Ribeiro (2008), Rodrigues (2006), Silva Nunes (2005) Castelo Branco (2008), Vigevani (2006), dentre outros.

No presente estudo, utilizamos a pesquisa bibliográfica e documental. Além dos autores supracitados e das consultas às obras de autores clássicos da ciência política, lançou-se mão, igualmente de Giddens (1991), e de estudiosos nacionais de Direito Internacional Público, como Rezek (2005) e Yepes (2007), e ainda Soares (1998), nas questões do Federalismo. Ademais, procedeu-se à coleta de dados primários em sítios institucionais na internet, com destaque para as publicações da CNM (2008; 2009).

De modo geral, pautamos o presente trabalho, na teoria da Interdependência Complexa. Nesse sentido, destacamos os estudos dos teóricos, Keohane e Nye, que na década de 70 compreenderam as relações entre os Estados ajustadas numa espécie de Interdependência Complexa, denominação do fenômeno que demonstrava as muitas formas de conexões entre as sociedades além daquelas existentes entre seus governos, conexões estas que estavam a relativizar a segurança e a força militar como dominantes na agenda externa dos países - *high politics*, evidenciando políticas que primavam por questões valorativas,

principiológicas, referentes às minorias, ao meio-ambiente, à democracia, que passaram a ser chamadas de *low politics*.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro apresenta uma visão geral do fenômeno, a descrição tipológica e suas subdivisões, que é essencial para abrigar o grau de potencialidade que as unidades subnacionais têm para com o cenário internacional. Neste capítulo, apresentamos, ainda, algumas experiências paradiplomáticas espalhadas pelo mundo.

O segundo capítulo destina-se à discussão da Paradiplomacia no Brasil. Em virtude da ausência de regulamentação da Paradiplomacia em nosso país, apresentamos uma abordagem do fenômeno sob uma perspectiva jurídico-constitucional. O capítulo traz o descompasso que permeia a realidade dos fatos e a legislação brasileira, bem como o status pelo qual se pauta e se move esse tipo de prática em nosso país. Destaca-se, na construção desse capítulo, o aporte que a CNM, Confederação Nacional de Municípios, oferece para os municípios brasileiros, no tocante à internacionalização dos governos locais. Desse modo, finalizamos este capítulo apresentando algumas atividades desenvolvidas no âmbito desta Confederação, como: o manual prático de instrumentalização e sensibilização dos Gestores municipais; as vantagens de atuação externa municipal e os relatos do Observatório de Cooperação Descentralizada no Brasil.

O terceiro e último capítulo discute a Paradiplomacia brasileira em ação. Apresentamos o caso do Programa Plano Diretor como Mecanismo de Equidade enquanto fruto de uma ação paradiplomática entre a CNM, a Cida - Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional - e os municípios paraibanos de Alagoa Grande, Cabaceiras, Livramento e Sertãozinho. De modo geral, apresentamos as determinantes externas e domésticas como fatores que dão causa ao fenômeno; e, ainda, a relação multifatorial que compõe as causas da existência de Paradiplomacia na região Nordeste. Finalizamos este capítulo com a apreciação do Projeto-Cidade e do funcionamento do Plano Diretor como fruto de política externa municipal de inserção internacional.

Nas considerações finais, discutimos o fenômeno da Paradiplomacia, objeto de estudo central desta pesquisa. Tomando o caso da Paraíba, analisamos o Programa Plano Diretor como Mecanismo de Equidade, como foco de nossa investigação, onde pudemos avaliar positivamente, as relações travadas entre a Cida, a CNM e os municípios paraibanos. O estudo revela a Paradiplomacia como uma importante alternativa de inserção internacional municipal. O caminho percorrido pelas unidades subnacionais paraibanas, pode ser usado

como parâmetro pelos demais municípios brasileiros na busca de desenvolvimento e da satisfação de seus genuínos interesses.

Capítulo 1. PARADIPLOMACIA : UMA VISÃO GERAL DO FENÔMENO

Neste capítulo, iniciamos a discussão da Paradiplomacia como decorrência de uma Sociedade Internacional contemporânea que comporta grande variedade de atores. Alguns aspectos, como a globalização e a interdependência, induzem uma relevante mudança de paradigmas nas relações internacionais.

O fenômeno, assim concebido por Soldatos (1990), mesmo autor que cunhou o termo Paradiplomacia (*paradiplomacy*), carrega um potencial capaz de inverter hierarquias, conforme veremos. A análise etimológica do termo Paradiplomacia, trazida por Soldatos (1990), Duchacek(1990) e Paquin(2004), oferece generoso aporte teórico para a fundamentação deste trabalho. Outrossim, a descrição tipológica do fenômeno e suas subdivisões é essencial para abrigar o grau de potencialidade que as unidades subnacionais têm para com o cenário internacional, na busca de satisfação dos seus próprios interesses.

Concluimos este primeiro capítulo, apresentando, de modo ilustrativo, pontuais experiências paradiplomáticas espalhadas pelo mundo, tanto em países que já adequaram suas legislações, quanto em países que ainda não regulamentaram a prática do fenômeno da Paradiplomacia.

1.1 A Sociedade Internacional e seus Diversos Atores

A Sociedade Internacional, amplamente mutável, gera diuturnamente o aparecimento de novos atores na cena internacional. O próprio Estado nacional, maior por décadas, não está mais sozinho, há tempos convive na companhia de outros atores.

De modo que, no palco internacional, Estados nacionais, Organizações Internacionais, Empresas multinacionais e transnacionais, ONGs, Grupos Separatistas, Beligerantes, Terroristas, Unidades subnacionais, como Estados Federados e Municípios, dentre outros, relacionam-se das mais variadas e criativas formas, dependendo tão somente da engenhosidade humana. Essas relações externas, travadas entre os diferentes atores internacionais comumente se confundem com as práticas de política externa estatal, as quais serão melhor analisadas no decorrer deste trabalho.

É bem verdade que a política externa de uma Nação está assentada nos ditames realistas do Estado e que este continua sendo um importante canal de intermediação com o

mundo. Contudo, apesar de o Estado nacional ser tradicional e preferencialmente o relevante ator nos processos decisórios de política externa, é plausível considerar que ele não é o único a se relacionar internacionalmente.

Nas últimas décadas, as interações transnacionais conheceram uma espantosa intensificação. Sob o marco da globalização, as fronteiras geográficas entre os Estados se esvaem; os meios de comunicação se intensificam; as pessoas se deslocam mais facilmente, quer como turistas, quer como trabalhadores, migrantes ou refugiados, e o capital segue um rumo extraordinariamente ágil, nunca antes experimentado pelo Sistema financeiro.

Essas interações mútuas, características de um mundo globalizado, levam-nos a compreender a Sociedade Internacional e suas relações sob uma dimensão de dependência e interdependência. Nessa conjuntura, os atores não sobrevivem isolados e as hierarquias estatais, antes imóveis, tendem agora a se deslocar muito rapidamente, com a finalidade de não perder o prumo das oportunidades de sobrevivência, crescimento e desenvolvimento que a Sociedade Internacional oferece.

Desse modo, o Estado nacional parece ter perdido a sua tradicional centralidade, enquanto unidade singular de iniciativa econômica, social e política. A intensificação das interações que atravessam as fronteiras corrói a capacidade que o Estado nacional tinha, de modo isolado, para o controle do fluxo de pessoas, bens, capital e ideias.

Para Giddens (1991), a globalização é a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes, de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice versa.

Sob o manto da globalização e da interdependência entre os atores na interativa e dinâmica Sociedade Internacional, emerge o objeto central de estudo do nosso trabalho: a Paradiplomacia. Ao que parece, o mundo globalizado oferece o ambiente perfeito para que as unidades subnacionais¹ conduzam as suas próprias relações e a sua política externa, de modo a alcançar a satisfação de seus específicos interesses. Neste sentido, encontramos no modelo da interdependência complexa², as respostas factíveis para a elucidação das novas dinâmicas da Sociedade Internacional contemporânea e seus diversos atores.

¹As unidades subnacionais possuem várias denominações, como unidades/entes políticas(os) subnacionais/regionais/locais, não centrais etc. No que diz respeito especificamente à denominação GNC – Governos não centrais, temos que esse termo é utilizado para se referir a governos de coletividades territoriais subnacionais que fazem parte de Estados unitários, como os Departamentos uruguaios, as Regiões italianas e as Províncias chinesas ou de Estados federais, como os Estados brasileiros, as Províncias argentinas e os Cantões suíços. (SILVA NUNES, 2005, p.12)

²Embora esse modelo teórico tenha outras raízes, é na obra de Keohane e Nye (*Power and Interdependence*, 1977) que ele toma seus contornos mais atuais. De um lado, esse paradigma pressupõe a superação do realismo

Em termos jurídicos, referimo-nos às unidades subnacionais como pessoas jurídicas de direito público interno, dotadas de certo grau de autonomia sobre parcela territorial delimitada e que estão inseridas em Estados Nacionais. Dependendo do país, de sua forma de organização estatal e de suas peculiaridades políticas, históricas e culturais, essas unidades ganham diferentes nomes, a exemplo de: Estados membros, Estados federados, Estados federativos, Estados não-centrais, Regiões, Províncias, Regiões Autônomas, *Länder*, Cantões, Departamentos, Comunas, Municípios e Cidades.

Neste trabalho, utilizaremos a terminologia das unidades subnacionais, por ser esta a nomenclatura mais recorrentemente empregada nas pesquisas de Paradiplomacia desenvolvidas em nosso país, conforme veremos no decorrer do mesmo. Cabe ainda ressaltar, que em se tratando de Brasil, as unidades subnacionais são os Estados federativos e os Municípios.

O fenômeno³ da Paradiplomacia caracteriza-se basicamente pela possibilidade de unidades subnacionais (Estados federados, Cidades, Províncias, *Landers*, Regiões, Cantões etc) formularem e executarem uma política externa própria, aconteça ela com ou sem o auxílio do governo central e mais ainda, em qualquer tipo de organização estatal.

De acordo com Soldatos (1990), as atividades externas das unidades federativas de Sociedades Industriais avançadas⁴ podem ser caracterizadas como novos fenômenos, nos termos⁵ que apresentamos a seguir.

Em primeiro lugar, numa análise em termos qualitativos, as atividades das unidades subnacionais têm sido diretas e relativamente autônomas. As unidades federativas

político e, de outro, ele reconhece e assume a complexidade da Sociedade Internacional contemporânea como um elemento característico de sua conformação. E, acima de tudo, substitui a dicotomia entre “guerra e paz” pela de “cooperação e competição”.

³Soldatos (1990) referencia a Paradiplomacia como um fenômeno de “*many voices*” na política externa, também chamado por ele de segmentação.

⁴Para Soldatos (1990), a segmentação da política externa é mais pronunciada em Sociedades industriais avançadas, em que o pluralismo político e sócio-econômico lança o espectro. No entanto, também existem fenômenos de segmentação em outros tipos de Sociedade.

⁵ Do Original: *The external activities of federated units of advanced industrial societies may be characterized as new phenomena in the following senses: first, in qualitative terms, such activities have been direct and relatively autonomous in that the federated unit often has and deploys its own domestic and “foreign-service” channels and machinery, as well as substantial amounts of its own financial resources, in pursuit of its own body of foreign-policy objectives. Second, the external activity of federated units, or of the most dynamic federated units at least, is unprecedented in quantitative terms, in that its pace has accelerated as it has become increasingly wide in scope (in terms of systemic matters covered by it) and in relationships (measured by volume of interaction and by number of partners) (Soldatos, 1990, p.35)*

frequentemente dispõem de seus próprios canais domésticos e externos, bem como, de equipamentos e recursos financeiros em quantidades substanciais, necessárias para se buscar seus próprios objetivos de política externa. Em segundo lugar, sob uma análise quantitativa, as atividades externas das unidades federativas são sem precedentes, tanto na medida em que seu ritmo se acelerou, tornando-se cada vez mais amplas em termos de assuntos sistêmicos, como também, nas mais variadas relações, medidas pelo volume de interação e pelo número de parceiros.

Outrossim, verifica-se que a Paradiplomacia nos moldes dos novos fenômenos, sob as perspectivas qualitativas e quantitativas, defendidas por Soldatos (1990), está estruturada em relações complexas e plurais, típicas da globalização, conforme explicita Olsson (2003): as relações são complexas na medida em que envolvem inúmeros elos ou nexos simultâneos entre os atores, acelerados pelas tecnologias de informática e de comunicações, formando aquilo que se refere usualmente como uma “sociedade em rede”, na qual cada ator está ligado a outros atores por diversas naturezas e interesses. E são plurais, porque envolvem um número muito grande e variado de atores.

Nesse sentido, o fenômeno da Paradiplomacia demonstra um paradoxo de forças políticas com bases cada vez mais locais em um mundo estruturado por processos cada vez mais globais e, assim, as cidades adquirem um forte protagonismo, facilmente visível na esfera política, econômica, social, cultural e nos meios de comunicação. A esse respeito, Borja e Castells (1996, p.52) destacam que:

As cidades vêm ganhando, nas últimas décadas, um protagonismo inegável tanto no que se refere à vida cotidiana dos cidadãos - na recuperação do patrimônio, na promoção de grandes transformações urbanísticas, criação de empregos, serviços básicos etc. - quanto no que diz respeito às relações internacionais - atraindo investimentos, promovendo o turismo e grandes eventos, participando ativamente de fóruns mundiais etc. A cidade assume definitivamente centralidade na criação e dinamização de bens simbólicos e no bem-estar de sua população. A partir deste quadro da cidade no interior do processo de globalização e de um conjunto de exemplos que dizem respeito, sobretudo, às grandes urbes européias e latino-americanas.

As cidades, consideradas como atores políticos, demonstram gradativa e alargada atuação internacional. Ao que parece, não é necessário aprofundar-se muito para perceber que as cidades brasileiras⁶ estão cada vez mais envolvidas na prática de comércio exterior, na recepção de turistas internacionais, na implementação de projetos de cooperação, na

⁶ No decorrer do trabalho, apresentaremos, de modo pontual, experiências de Paradiplomacia desenvolvidas por algumas cidades brasileiras.

participação em redes, promovendo acordos e associações, assumindo responsabilidades diante da sociedade e da União, dentre outras atividades na esfera internacional.

Os brasileiros, atores que inevitavelmente estão envolvidos nos processos de inserção internacional, são os fiéis destinatários de uma política externa comprometida. E, como sabemos, esses indivíduos não vivem na centralidade do Estado-nação, mas sim, nas cidades. Cada cidade, notadamente as brasileiras, objeto de nosso estudo, são possuidoras de particularidades, potencialidades e necessidades pontuais, que devem ser consideradas para o bom andamento de determinadas políticas externas. De modo que, a proximidade entre os indivíduos e a política externa de uma unidade subnacional é elemento chave para a satisfação dos verdadeiros interesses de cada localidade.

No mesmo sentido, a distância política entre a centralidade estatal e as unidades subnacionais naturalmente ocasionam lacunas e incoerências. De modo que, no intuito de legitimar a participação democrática dos governos subnacionais na elaboração da política externa brasileira, dialogando harmonicamente as instâncias internas e externas de interação, ao que parece, temos ao nosso alcance, o instrumento da Paradiplomacia.

1.2 Etimologia da Paradiplomacia

Conforme Bobbio (1998), o termo Diplomacia foi usado, pela primeira vez, na acepção corrente, por Edmund Burke, em 1796. Deriva de diploma, que era a folha enrolada usada antigamente para as leis e para os editais públicos e que passou a ser, depois, sinônimo de licença e privilégio concedidos às pessoas.

O uso de mensageiros, para dirimir as controvérsias entre os atores internacionais é prática muito antiga. Tais mensageiros, também chamados de arautos são atores fundamentais para a comunicação nas relações internacionais, senão vejamos:

A arte da Diplomacia ganhou destaque com os imperadores romanos quando foi necessário substituir a força pelas negociações. Com Bizâncio, a Diplomacia ganhou uma peculiaridade inteiramente nova e ainda hoje atualíssima: tornou-se uma arte de referência, na medida em que foi entregue ao diplomata o encargo de negociar e, ao mesmo tempo, de relatar, quando voltava à pátria, as condições de vida, a força e a disponibilidade para a guerra e para a paz dos países junto dos quais funcionava a missão. (BOBBIO, 1998, p. 348)

O reconhecimento internacional de valores universais relacionados à pessoa humana tais como os direitos humanos e as liberdades individuais, devem-se a um longo e árduo processo diplomático, o qual fora exercitado continuamente ao longo de décadas. Ao que

parece, com o fim da II Guerra Mundial, a Diplomacia passa a exercer papel de destaque nas relações internacionais, à medida que os países substituem a lógica bélica por esforços diplomáticos, no sentido de conceber uma Sociedade Internacional menos anárquica, tendo como princípio basilar o Direito Internacional.

Por esta razão, pode-se afirmar que a Diplomacia implica, em certa medida, elemento de relativização da Soberania Estatal, uma vez que as convenções e acordos celebrados, tanto em nível bilateral quanto multilateral, vinculavam os Estados contratantes a obrigações internacionais – *pacta sunt servanda*⁷ – as quais se constituem, grosso modo, em limitação do poder discricionário dos Estados signatários.

De tal modo concebe-se a Diplomacia, com a função originária de conduzir as relações entre os atores internacionais. Sua essência de transação e mediação permanece preservada, de modo que, a Diplomacia continua sendo nos dias atuais, um importante canal de comunicação entre esferas extraterritoriais. Contudo, em se tratando de Sociedade Internacional contemporânea, há uma diferença que merece destaque: a denominação dos atores envolvidos. Ou seja, a prática diplomática, antes privilégio isolado do Estado-nação, hoje é realidade cotidiana dos diversos atores internacionais⁸.

Seguindo o mesmo raciocínio da Diplomacia, temos a Diplomacia Paralela⁹, aquela empreendida pelas unidades subnacionais. Apesar de não encontrar respaldo em todos os ordenamentos jurídicos, vem sendo, por vezes, tolerada e motivada de diferentes formas pelas Nações espalhadas no mundo, conforme veremos mais detalhadamente no tópico 1.5 desta dissertação.

De acordo com Zabala (*apud* RIBEIRO, 2008, p. 73):

[...] o neologismo Paradiplomacia surgiu nos anos 1980 de forma “inocente e empírica” no campo da política comparada de estados federados e da teoria renovada do federalismo, especificamente na literatura norte-americana, onde o prefixo para designaria além de algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação “diplomática” dos governos subnacionais.

⁷ *Pacta Sunt Servanda* é um brocardo latino que significa “os pactos devem ser respeitados” ou “os acordos devem ser cumpridos”. Trata-se de um princípio basilar do Direito Civil e do Direito Internacional.

⁸ Traçando um paralelo entre o DIP (Direito Internacional Público), no qual são sujeitos de Direito Internacional basicamente os Estados, e as OIs (Organizações Internacionais), e desde que satisfeitos requisitos estritos, as relações internacionais contemporâneas admitem uma variedade muito grande de atores, na medida em que detenham a possibilidade de realizar fluxos no cenário internacional. Como, por exemplo: Estados nacionais, Organizações Internacionais, Empresas multinacionais e transnacionais, ONGs, Grupos Separatistas, Beligerantes, Terroristas, Unidades subnacionais, dentre outras.

⁹ Entende-se que a Diplomacia Paralela (Paradiplomacia) preserva a mesma essência de negociação e mediação da Diplomacia, diferindo unicamente no tipo de ator envolvido.

É bom lembrar que, para a Sociedade Internacional, o que realmente importa é que o que é pactuado seja cumprido. Assim, além da crença do efetivo cumprimento, o que irá referendar a Diplomacia ou a Diplomacia paralela é que os atores envolvidos tenham competência institucional para negociar em âmbito externo e que a negociação de boa fé seja conduzida por um ou mais representantes previamente habilitados para tal, independentemente das distintas nomenclaturas que a prática comporte. Nesse sentido, explica Duchacek (1990, p.16):

Se por negociações diplomáticas, nós entendemos os processos pelos quais os governos relacionam seus interesses conflitantes a interesses comuns, não há de modo conceitual, nenhuma diferença real entre os objetivos da Paradiplomacia e os da Diplomacia tradicional: O objetivo é negociar e implementar um acordo baseado na reciprocidade condicional. Ambos os lados, apelam para um certo modo de comportamento futuro sob a condição de que o lado oposto irá agir de acordo com sua promessa. (Tradução Livre)¹⁰

A Paradiplomacia é um fenômeno que abrange a relação entre o local, o regional e o global. Ela significa o transpasse dos limites unívocos da nacionalidade como balizadores da política externa de um Estado na objetivação de acordos comerciais, culturais, políticos, científicos para a consecução dos mais variados e distintos fins. Dessa forma, pode-se defini-la como:

O envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p.251)

Diferentes termos são usados para explicar o sentido do fenômeno paradiplomático. Cumpre-nos notar que a palavra “Paradiplomacia” não foi a primeira a ser utilizada para designar as atividades internacionais das unidades subnacionais. Foi através dos estudos sobre as novas formas de relação federal, o “novo federalismo”, que incidentalmente Duchacek e Soldatos (1990) foram levados ao germe desse fenômeno.

Brian Hocking (2004) renega os termos Paradiplomacia e protodiplomacia, preferindo utilizar termos como diplomacia de “múltiplas vias”, “diplomacia catalítica” ou de “múltiplas camadas”, para batizar a diplomacia das unidades subnacionais, senão vejamos:

O autor [Hocking] contesta a utilização dos termos Paradiplomacia e protodiplomacia, lembrando que foram forjados com o intuito de reforçar os

¹⁰Do Original: *If by diplomatic negotiation we mean processes by which governments relate their conflicting interests to the common ones, there is, conceptually, no real difference between the goals of paradiplomacy and traditional diplomacy: the aim is to negotiate and implement an agreement based on conditional mutuality. Both sides pledge a certain mode of future behaviour on the condition that the opposite side act in accordance with its promise.* (Duchacek, 1990, p.16)

elementos de conflitualidade existentes entre o governo nacional e os governos subestatais, havendo, assim, o risco de que seu uso possa corroborar para o reconhecimento, quiçá o incremento, das tensões entre as esferas de governo na dialética centralização-descentralização em que vivem, sobretudo, as federações na atualidade. O autor enfatiza que a diplomacia não poderia ser considerada um processo segmentado entre os atores dentro de um Estado, devendo, ao contrário, ser considerada como um sistema, onde se imbricam os atores no seio da estrutura estatal. Por isso, o autor utiliza o termo “diplomacia de múltiplas camadas” ou “diplomacia catalítica”. Define o fenômeno como intensivo, extensivo e permanente, frente à atividade dos atores da Paradiplomacia e aos recursos que estes possuem, muitas vezes superiores aos recursos dos governos centrais. E destaca, ainda, a importância da Paradiplomacia, que toca todos os domínios da ação internacional dos governos centrais, incluindo as questões militares, de cooperação, de desenvolvimento e de direitos humanos, tendo ainda os atores paradiplomáticos um papel essencial na atração de investimentos estrangeiros. RIBEIRO (2008, p.161)

James Der Derian (*apud* Ribeiro, 2008), considerando o Estado-nação como o único ator a desenvolver a diplomacia, trata o fenômeno com ceticismo. Para o autor, o termo Paradiplomacia se remete a qualquer tipo de atividade internacional de caráter não-governamental de atores não-estatais, incluindo-se corporações transnacionais, associações profissionais internacionais, comunidades religiosas, *lobbies* internacionais, associações científicas, etc.

Ao considerar que as relações internacionais travadas entre corporações transnacionais, associações, beligerantes, OIs, ONGs e comunidades religiosas, por exemplo, sem que houvesse a presença de um governo subnacional, seria Paradiplomacia, Der Derian, uma voz dissonante nas pesquisas do fenômeno, tentou gerar um grau de descontinuidade nos estudos.

A concepção de Paradiplomacia proposta por este autor não será utilizada em nossa abordagem, pois ele, ao alargar os tipos de sujeitos que participam de uma determinada relação internacional, abarcando uma grande diversidade de atores internacionais nos dois pólos da relação, finda por deslocar o cerne da problemática para um ponto que não nos interessa neste estudo.

Em meio a conceitos e definições que giram entre atuação das unidades subnacionais, atuação internacional dos GNC - governos não-centrais, unidades periféricas e diplomacia federativa, dentre outras, Rodrigues (2006, p.5) esclarece e justifica a utilização do termo Política Externa Federativa como opção teórica e conceitual para o desenvolvimento do seu trabalho, senão vejamos: “Política Externa Federativa é a estratégia própria de um Estado ou Município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual e coletiva.” Assim admite que

A expressão adotada, tendo como inspiração a concepção de Estado Federativo Brasileiro, foi a Política Externa Federativa. E parte da tese se dedica à discussão da diferença entre Política Externa Federativa e Diplomacia Federativa. Essa diferença

a princípio não existe, as pessoas utilizam as expressões como se fossem homólogas; vejo que são diferentes e procuro demonstrar o porquê. Então, há toda essa discussão teórica e terminológica – vale registrar que hoje a expressão Paradiplomacia é utilizada correntemente no mundo. (RODRIGUES, 2006, p.13)

Vejamos o que diz ainda Rodrigues (2006) no banco de teses do CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais, ao apresentar sua tese de doutorado sobre a Política Externa Federativa dos Estados e Municípios brasileiros, acerca das múltiplas denominações empregadas para a atuação externa das unidades políticas subnacionais:

Na literatura ocidental, a política externa federativa tem sido qualificada como Paradiplomacia, mas de uma forma mais ampla. Dessa forma, segundo alguns autores: Microdiplomacia: expressão utilizada na literatura anglo-saxã; Protodiplomacia: expressão especial é relativa ao Quebec. Como a província do Quebec no Canadá, desde os anos de 1960, tem auto-afirmações culturais e lingüísticas desencadeou-se um separatismo. O Quebec acabou se preparando para ser um país independente e criou uma diplomacia que eles chamam de protodiplomacia. Na verdade, ela é uma prévia da diplomacia nacional, por isso esta expressão não significa nada para o Brasil; Diplomacia Federativa: expressão oficialmente utilizada pelo Ministério das Relações Exteriores – de certa forma é uma contribuição brasileira para a terminologia; Diplomacia Empresarial: expressão utilizada na área corporativa; e Diplomacia Multi-Governamental: envolve todos os Estados/Países. (RODRIGUES, 2006, p.12-13) (grifo nosso)

Em se tratando de Brasil, o Itamaraty criou a expressão Diplomacia Federativa para denominar as ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. Essa expressão foi utilizada pela primeira vez, oficialmente, em um discurso do então chanceler Luiz Felipe Lampreia, realizado no Congresso Nacional, em abril de 1995.¹¹ Em síntese, a Diplomacia Federativa é aquela que reflete o fenômeno sob a perspectiva do Governo Federal. Enquanto que a Política Externa Federativa, opção de Rodrigues (2006), reflete o fenômeno sob a perspectiva autônoma das unidades subnacionais. Essa dualidade terminológica (Diplomacia Federativa x Política Externa Federativa) confere ao fenômeno abordagens antagônicas, passíveis de futuras pesquisas.

No presente trabalho, optamos por explicar o fenômeno sob a perspectiva das unidades subnacionais, assemelhando-se ao que Rodrigues (2006) chama de Política Externa Federativa. E, mesmo com toda imprecisão terminológica, decidimos utilizar o termo Paradiplomacia (*paradiplomacy*), por este se mostrar amplamente conhecido, tanto na literatura nacional como internacional e, mais ainda, por corresponder satisfatoriamente às inflexões e interações dos nossos municípios para com o meio externo.

¹¹ Disponível em www.mre.gov.br, acesso em 03.09.2010.

Para que não restem dúvidas, entre o nosso objeto de estudo e a argumentação terminológica proposta por Der Derian¹², acima descrita, é de bom alvitre retomar que, para fins de nossa abordagem, um dos pólos da relação internacional, seja ele o ativo ou passivo, necessariamente será uma unidade subnacional governamental, especificamente um município. Desse modo, compreendemos a Paradiplomacia como o somatório das ações externas praticadas por uma determinada administração governamental subnacional.

A abordagem supracitada serve para demonstrar a riqueza terminológica e conceitual produzida pela literatura especializada. As diversidades de terminologias adotadas pelos estudiosos demonstram que a Paradiplomacia não é um fenômeno estanque, porquanto apresente várias nuances, segundo o contexto de cada região ou localidade. O ponto de convergência entre todas estas formas de atuação paradiplomática é a tendência de descentralização e compartilhamento de responsabilidades na condução da política externa dos Estados. Seja qual for a designação dada a estas atividades, todas tem como objetivo fundamental a articulação de políticas externas mais participativas que levem em conta as peculiaridades e necessidades regionais e locais.

1.3 Tipologia do Fenômeno

Frente aos estudos da inserção internacional das unidades subnacionais, faz-se mister adentrarmos na visão tipológica que renomados autores têm desenvolvido acerca da Paradiplomacia. Inicialmente, apresentamos o construto teórico de Panayotis Soldatos¹³ e o caminho por ele percorrido até chegar a seguinte tipologia: Paradiplomacia Global e Paradiplomacia Regional, por sua vez, subdividida em (Macro regional e Micro regional).

Soldatos (1990) inicia sua argumentação definindo que a variável dependente de sua teoria será a Paradiplomacia dos Estados Federativos. Em parceria com o trabalho de

¹² Para este autor, o termo Paradiplomacia se refere a qualquer tipo de atividade internacional, de caráter não-governamental de atores não-estatais, incluindo-se corporações transnacionais, associações profissionais internacionais, comunidades religiosas, *lobbies* internacionais, associações científicas etc.

¹³ Panayotis Soldatos é professor de Ciência Política da Universidade de Montreal – Canadá. Vice-presidente do Conselho Canadense para Assuntos Europeus e Diretor geral do Instituto para o estudo de Cidades Internacionais. Na companhia de Hans J. Michelmann, organizou e editou a obra: *Federalism and International Relations – The Role of Subnational Units*. Referência nos estudos da Paradiplomacia, o livro conta com autores como Duchacek, Kincaid, Feldman, Michelmann e Fry, todos abordando o papel das unidades subnacionais nas relações internacionais.

Duchacek (1990), ele resolve adotar o conceito de Segmentação¹⁴, para desenvolver seus estudos.

Para o autor, conforme verifica-se no quadro 1.1 a seguir, há dois tipos de Segmentação: Segmentação Territorial ou Vertical, que envolve diferentes níveis de governo (federal, federativo ou municipal), diretamente ativos na área das relações externas e na realização de política externa; e Funcional ou Horizontal (dentro do mesmo nível de governo), acontecendo quando diferentes departamentos e/ou agências de governo estão diretamente envolvidas em assuntos internacionais, devido ao processo de domesticação de política externa, ou seja, do desenvolvimento de políticas externas na área de *low politics*. Os dois tipos de segmentação não são competitivos ou excludentes. Pelo contrário, o que se observa é uma grande interação entre ambos.

A Segmentação Territorial compreende quatro diferentes facetas: 1) Segmentação Objetiva (Situacional), que traz uma variedade de características que diferenciam as unidades territoriais, como, por exemplo, estruturas econômicas, situações geográficas, características políticas, linguísticas, religiosas e culturais; 2) Segmentação Perceptual (Imagem), que se refere à segmentação de atitudes, percepções, lealdade, conceito de interesse etc, das elites e populações levando ao status de múltiplas vozes na política externa; 3) Segmentação Política, na qual há uma junção entre a Segmentação Objetiva e a Perceptual, levando a uma variedade de posições de política externa; e 4) Segmentação do Ator, que representa um processo cascata e pela qual a junção dos níveis anteriores pode induzir estados federativos a se tornarem atores de política externa e a usarem a sua própria máquina institucional para desenvolver atividades de política externa.

Quadro 2.1 Tipologia de Segmentação

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

¹⁴ O conceito de segmentação nem sempre indica um fenômeno desintegrador, podendo, em muitos casos, ser um processo de racionalização da política externa e ser aceito como tal por governos federais.

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com Soldatos (1990)

A Segmentação do Ator pode aumentar a Segmentação Política, entretanto, a Segmentação Política nem sempre leva a uma Segmentação do Ator. Por fim, conclui Soldatos (1990), que as Segmentações Política e do Ator são os dois elementos constituintes da Paradiplomacia dos estados federativos, a sua variável dependente.

Como a Segmentação do Ator funciona numa espécie de cascata, conforme ilustrado na Figura 1.1, nos deparamos com ela, mas também com as facetas da Segmentação objetiva, perceptual e política, compondo a Paradiplomacia dos Estados Federativos, sendo tudo isso abarcado pela Segmentação Territorial.

Desse modo, Soldatos (1990), analisa o amplo espectro de possibilidades da Segmentação Territorial. Sua abordagem, inequivocamente, demonstra um sentido de correlação e interdependência nas quatro facetas. A diversidade de características de cunho econômico, geográfico, político, linguístico, religioso e cultural, em combinação com as atitudes, as percepções, a lealdade e os interesses desses atores, trazem uma variedade de posições, passíveis de induzir os estados federativos a se tornarem atores internacionais, ao ponto de usarem a sua própria máquina institucional para desenvolver atividades de política externa, culminando, assim, no que o autor chama de Paradiplomacia dos Estados Federativos.

Figura 1.1 Construção teórica da Paradiplomacia dos Estados Federados, a partir da Segmentação



Fonte: Elaborada pela autora, de acordo com Soldatos (1990)

Sob outra perspectiva, Soldatos (1990) analisa a Segmentação que pode ocorrer por diferentes tipos de atores. Assim, o Quadro 1.2, ajuda a definir os tipos de atores (agentes) que lidam com assuntos da política externa e que criam uma segmentação de política externa, como também define os tipos de atividade e de segmentação envolvidos. O autor alerta que o conceito de atividade transgovernamental está de acordo com o aplicado por Feldman, isto é, atividade num país estrangeiro realizada pelos governos constituintes de uma união federal ou sub-unidades de um governo central ou (por assim dizer) sub-unidades de um governo federativo, e não com a definição de Keohane e de Nye de um campo de ação mais limitado, referindo-se a sub-unidades de governo nas ocasiões em que eles agem de forma relativamente autônoma indiferente à autoridade maior, em políticas internacionais.

Outrossim, para desenvolver sua conjectura, Soldatos (1990) estendeu o conceito de trans-governamentalismo, acrescentando, em sua análise, as atividades realizadas por outros atores. A figura 2.2 e a tabela 2.1¹⁵, as quais se refere Soldatos (1990), para melhor

¹⁵Do Original: *Fig.2.2 and Table 2.1 help to define the kinds of actors having external-policy roles and creating foreign-policy segmentation, and the types of activity and segmentation involved. Here, we ought to specify (referring to this figure and table) that our concept of transgovernmental activity conforms with the Feldmans'*

compreensão deste trabalho, foram condensadas no Quadro 1.2: Segmentação por tipo de Ator nas relações internacionais, abaixo apresentado. Em essência, o autor oferece um rol de atores capazes de lidar com assuntos de política externa e destaca a presença dos governos regionais e municipais.

Quadro 1.2: Segmentação por tipo de Ator nas relações internacionais

SEGMENTAÇÃO POR ATOR				
Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
Atores estatais soberanos nas relações externas	Atores intra-governamentais nas relações externas	Atores não estatais (Unidades subnacionais) nas relações externas	Atores intra-governamentais nas relações externas	Atores infra-estatais nas relações externas
	Segmentação Funcional (Horizontal)	Segmentação Territorial (Vertical)	Segmentação Funcional (Horizontal)	Segmentação Territorial (Vertical)

Fonte: Elaborado pela autora com base em Soldatos (1990)

A Segmentação por tipo de ator nas relações internacionais apresenta uma gradação hierárquica que vai do nível 1 até o nível 5. No início do quadro (nível 1), encontram-se os atores soberanos das relações externas (Estado Nação, Governo Federal, Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), que, por serem os atores que originariamente realizam a política externa, sob os auspícios do Realismo e de seu ideário estatocêntrico, não apresentam nenhum tipo de segmentação.

Os níveis 2 e 4 trazem atores intra-governamentais respectivamente: Ministérios e Agências e Ministérios e Agências dos Governos das unidades federadas. Os papéis desempenhados pelos atores nesses dois níveis, apresentam o tipo de segmentação funcional (àquela que ocorre dentro do mesmo nível de governo), em que diferentes departamentos e agências de governo estão diretamente envolvidas em assuntos internacionais.

usage, i.e. it is 'activity abroad, conducted by the constituent governments of a federal union or subunits of a central government' or (we add) subunits of a federated government, rather than Keohane's and Nye's definition of a more limited scope, 'referring to subunits of government on the occasions when they act relatively autonomously from higher authority, in international politics'. However, we extend the Feldmans' concept of transgovernmentalism further, to include activity conducted abroad by regional and municipal governments.(SOLDATOS, 1990, p.40)

O nível 3, representado pelos Governos das unidades federadas, ou seja, as unidades subnacionais, que, em se tratando de Brasil, foram batizadas pela nomenclatura de estados federativos, apresenta o tipo de Segmentação territorial. Por fim, o nível 5, representado pelas Unidades Funcionais (Partidos políticos, Corporações multinacionais, Grupos de pressão etc) e Unidades Territoriais (Governos Regionais, Comunidades Urbanas, Municípios etc), categorizados como atores infraestatais, podem ser responsáveis, tanto quanto os atores do nível 3, pela Segmentação do tipo territorial. Conforme destaca-se no quadro em questão, os níveis 3 e 5 são os únicos que representam este tipo de Segmentação, também chamada de vertical.

Há de se ressaltar, que os níveis presentes no Quadro 1.2, representam uma espécie de gradação. Onde o nível 1 caracteriza-se pelo tipo de agente que mais lida com assunto de política externa, enquanto que o nível 5, comporta a menor incidência em prática de política externa.

Dito isso, conclui-se, através da teoria de Soldatos (1990), que a Segmentação territorial, essência de sua abordagem, também pode ocorrer através dos atores não estatais e dos atores infra-estatais, níveis 3 e 5 respectivamente. A Segmentação do tipo territorial, por sua vez, representa, um status de crise¹⁶ para o Estado e seu Governo central. Essa percepção de crise, bem como a mudança paradigmática do status de centralidade do Estado nação para o Estado logístico, serão aprofundadas em momento posterior deste trabalho.

Destarte, como podemos verificar no Quadro 1.3, a Paradiplomacia se divide em global e regional, e esta, por sua vez, em macro-regional e micro-regional. A global é aquela onde as unidades subnacionais tratam de questões concernentes ao sistema internacional em seu conjunto, a exemplo de questões de guerra e paz ou da liberalização do comércio internacional. O termo “global” é utilizado preponderantemente no sentido funcional e não em sentido geográfico.

Quadro 1.3: Tipologia da Paradiplomacia de Soldatos

PARADIPLO MACIA	GLOBAL Envolve questões do Sistema Internacional como um todo.
----------------------------	--

¹⁶ Do Original: *Territorial segmentation, as a phenomenon of policy and actor segmentation, at the level of the federated units, represents, in a sense, a phenomenon of crisis for the nation-state and its federal government.* (Soldatos, 1990, p.41)

	REGIONAL	MICRO-REGIONAL
	Envolve questões de relevância regional.	Questões dizem respeito a comunidades que são geograficamente contíguas.
		MACRO-REGIONAL
		Questões dizem respeito a comunidades que não são contíguas.

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com Soldatos (1990)

Soldatos (1990) acrescenta que a Paradiplomacia global¹⁷ não é comum, ocorre de modo muito pontual, já que as unidades federadas usualmente tratam questões de *low politics* (cultura, serviços, educação, cooperação) e assuntos de relevância eminentemente regional.

Já a Paradiplomacia regional, como o próprio nome indica, envolve questões de relevância regional. Pode ser macro-regional ou micro-regional, a exemplo das relações entre uma província de um país e um estado de um país vizinho. Serão micro-regionais, quando as questões tratadas dizem respeito a comunidades que são geograficamente contíguas, com ligações comuns. E, são macro-regionais, quando os atores tratam de questões ligadas a comunidades que não são contíguas.

A Paradiplomacia micro-regional¹⁸, usualmente, gera mínimas controvérsias, já a Paradiplomacia macro-regional, por envolver atores de diferentes sistemas regionais, pode tornar-se politizada, mesmo que normalmente se refiram a questões de *low politics*.

Em parceria com Soldatos (1990), apresentamos, a seguir, outra grande contribuição aos estudos do fenômeno da Paradiplomacia: a tipologia utilizada por Ivo D. Duchacek¹⁹ que, apesar de diferir da nomenclatura proposta por Soldatos, é muito semelhante no que se refere à essência conceitual.

Para Duchacek (1990), as interações diretas e indiretas dos governos não-centrais no campo das relações internacionais variam muito em forma, intensidade, frequência e metas, que são predominantemente técnicas e econômicas e parcialmente políticas, salvo no caso das províncias separatistas. Conforme verifica-se no quadro em seguida.

¹⁷ Do Original: *Such a global paradiplomacy is not common, since federated units usually deal with issues of "low politics" and matters of regional relevance.* (Soldatos, 1990, p.37)

¹⁸ Do Original: *Whereas micro-regional paradiplomacy usually generates minimal controversy, macro-regional paradiplomacy, normally involving actors of different regional systems, can become politicized, even it is refers to a "low politics" issue. An example is the 1965 agreement on education matters between Quebec and France, which at the time created a systemic storm in Canada.* (SOLDATOS, 1990, p.38)

¹⁹ Ivo D. Duchacek falecido em 1988, foi professor Emérito de Ciência Política na Universidade da cidade de Nova York e visitante na Universidade da Califórnia.

Quadro 1.4: Tipologia da Paradiplomacia de Duchacek

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

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com Duchacek (1990)

Quanto à dimensão geopolítica²⁰, inicialmente ele propõe três categorias básicas de negociação, podendo ser distinguidas em: (1) Paradiplomacia regional transfronteiriça, (2) Paradiplomacia transregional (ou macrorregional) e (3) Paradiplomacia global. Na sequência, afastando-se do critério essencialmente geopolítico, o autor destaca a protodiplomacia²¹. Sob o ponto de vista político-separatista, esse termo é usado para descrever aquelas iniciativas e atividades de uma unidade subnacional no estrangeiro com objetivos políticos claramente separatistas. A autoridade subnacional usa, por exemplo, estratégias comerciais e/ou culturais para realizar missões no exterior, no intuito de preparar o terreno internacional para que, numa separação futura, haja o reconhecimento internacional de uma nova unidade soberana. Trata-se de um fenômeno de caráter muito conflituoso e comumente percebido com desconfiança pelo Estado central.

A Paradiplomacia regional transfronteiriça é aquela que está voltada para acontecer entre as cidades que partilham fronteiras. É muito natural que esse tipo de região facilmente

²⁰ Do Original: *As to their geopolitical dimensions, three basic categories of negotiating lines may be distinguished: (1) transborder regional paradiplomacy, (2) transregional (or macroregional) and paradiplomatic contacts, and (3) global paradiplomacy.* (DUCHACEK, 1990, p.16)

²¹ Do Original: *The term protodiplomacy may be used to describe those initiatives and activities of a non-central government abroad that graft a more or less separatist message on to its economic, social, and cultural links with foreign nations. in such a context, the regional/provincial parent authority uses its trade/cultural missions abroad to prepare the international ground for a future secession and recognition of a new sovereign unit, as was the case of Quebec until 1985.*(DUCHACEK, 1990, p.27)

desenvolva relações paradiplomáticas. A proximidade geográfica com os vizinhos traz similaridades. Afinal, ao dividirem fronteiras, é muito natural, que essas cidades dividam também as mesmas problemáticas e potencialidades.

Matérias de interesse comum, como cruzamento de fronteiras, prevenção de contrabando, movimentação de mercadorias, tráfico de drogas, defesa civil, gerenciamento de recursos hídricos, problemas de poluição, prevenção de desastres naturais, dentre outros, exemplificam um rol de questões que podem ser tratadas de modo compartilhado.

Não muito distante, e em consonância com a tipologia da Paradiplomacia regional transfronteiriça, percebemos, no Brasil, notadamente na região amazônica, esse tipo de interação internacional das unidades subnacionais. A região demonstra uma busca por programas de cooperação transfronteiriça, às vezes, com o apoio do Governo Central e, outras vezes, órfã, por julgar que o Governo central não dedica suficiente atenção às suas necessidades prementes ou não está suficientemente planejado e equipado para tanto, fato este que recai especificamente sob o manto dos nossos estudos. A esse respeito, Gomes Filho e Vaz (2008) esclarecem que:

No que pese ao estado de Roraima, pode-se observar que vem envidando esforços, no sentido de estreitar o relacionamento com os seus países limítrofes, Venezuela e Guiana. Atualmente fica patente que com a institucionalização da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais com Países Fronteiriços (SERI) tem sido promovido um denso processo de cooperação transfronteiriça com esses países. Sobretudo com a Venezuela, já que existe uma infraestrutura básica, como uma rodovia pavimentada que interliga a capital desse Estado a todo território venezuelano.

[...]

Dentre esse intenso processo de cooperação com a República Bolivariana de Venezuela, porém, sob o amparo das relações amistosas entre os dois governos centrais nacionais, pode-se, então, incluir a implementação de projetos em diversas áreas, como de energia, com o fornecimento de eletricidade, através da interconexão da usina de Macagua II (Complexo de Guri), da região de Guayana à cidade de Boa Vista. Para o meio ambiente, o zoneamento econômico e ecológico da região de fronteira e a recuperação de áreas degradadas pela mineração. (GOMES FILHO e VAZ, 2008, p.161)

A Paradiplomacia transregional é aquela que acontece entre governos não-centrais que, apesar de não serem vizinhos, são possuidores de uma certa vizinhança. São unidades que comportam certas proximidades geográficas, de recursos ambientais, de afinidades culturais ou mesmo se complementam economicamente. Tais unidades subnacionais são separadas por outras jurisdições estatais ou provinciais a partir da fronteira nacional. O autor utiliza o exemplo clássico das missões comerciais de províncias canadenses em Estados dos EUA não contíguos, como a de Quebec no Texas e em Louisiana.

Frente a este tipo de ação paradiplomática, Duchacek (1990) ressalta que, na era atual, na qual as nações ainda não se adaptaram à presença internacional de governos não-centrais, essas formas de diplomacia suscitam questões de protocolo diplomático, gerando tensões potenciais com os representantes externos oficiais diplomáticos e consulares do governo central, assim como problemas de conformidade com as leis estrangeiras concernentes a agentes estrangeiros não-diplomáticos. Por exemplo, sob o ponto de vista da lei norte-americana, os representantes provinciais canadenses nos Estados Unidos são agentes estrangeiros e, como tal, devem apresentar relatórios anuais junto ao Departamento de Justiça.

Dando continuidade à classificação proposta por Duchacek (1990), na qual se leva em consideração, acima de tudo, o aspecto geográfico das unidades subnacionais, temos a Paradiplomacia global. Esse tipo de ação paradiplomática diz respeito à ação das unidades que entram em contato com governos centrais estrangeiros e com centros financeiros, industriais e culturais no exterior do país, notadamente em outros continentes.

A Paradiplomacia global²² designa ligações diretas entre províncias e governos centrais ou unidades subnacionais estrangeiras, com a finalidade de influenciar o comércio em geral, os investimentos, e outras ações políticas. Como exemplo, o autor cita as negociações comerciais travadas entre os EUA e países socialistas. Compreendemos esse tipo de interação com naturalidade, afinal, num mundo globalizado, a interdependência também alcança governos autoritários e socialistas, o que evidencia, de um modo geral, um estágio inevitável de relacionamento internacional entre os povos.

Outra importante contribuição à tipologia da Paradiplomacia é a abordagem trazida por Stéphane Paquin²³ (2004), em sua obra: “Paradiplomacia e Relações Internacionais: Teoria de estratégias internacionais frente à globalização”. O autor considera três tipos distintos do fenômeno. E, sob o ponto de vista das ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais, o classifica em: Paradiplomacia clássica, Paradiplomacia identitária e Protodiplomacia. Conforme o quadro em seguida:

²² Do Original: *Global paradiplomacy denotes direct links between provinces and foreign central or subnational governments for the purpose of influencing general trade, investment, and other policies and actions (for example, US states' trade negotiations with socialist countries)* (DUCHACEK, 1990, p.18)

²³ Stéphane Paquin é professor visitante no Departamento de Ciência Política da Universidade de Montreal e Vice-presidente da Hector Fabre, onde ocupa o cargo de Diretor de pesquisa da linha central sobre as relações internacionais de Quebec.

Quadro 1.5: Tipologia da Paradiplomacia de Paquin

PARADIPLOMACIA	CLÁSSICA Busca atrair investimentos estrangeiros e fomentar as exportações, especialmente em questões de <i>low politics</i>
	IDENTITÁRIA Construção de um projeto nacionalista, projetando a nação em nível internacional
	PROTODIPLOMACIA Intenções eminentemente separatistas

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com Paquin (2004)

A Paradiplomacia clássica é aquela que normalmente gira em torno da política, da economia e do comércio. Busca promover a atração de investimentos estrangeiros e fomentar as exportações, Além de, normalmente tratar de matérias como: ciência e tecnologia, energia, meio ambiente, educação, imigração mobilidade das pessoas, relações multilaterais, desenvolvimento internacional e os direitos do homem. Normalmente, ocorre quando se atribui mandatos a representantes oficiais das unidades subnacionais para negociar com atores internacionais.

A Paradiplomacia identitária busca o reforço ou a construção da nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações, não tendo, porém, interesse em sua independência. Nesse sentido argumenta Ribeiro:

O nacionalismo é uma variável das mais importantes e a mais negligenciada nos estudos sobre Paradiplomacia. A elaboração de estratégias internacionais por parte de nações minoritárias no seio de um Estado multinacional é, entretanto, um fenômeno comum, e objetiva buscar recursos que são escassos no nível interno, reforçar a nação minoritária no contexto de um Estado federal ou de estrutura descentralizada, uma vez que as políticas de construção da nação constituem uma característica fundamental de todo projeto nacionalista, além de se fazer reconhecer como nação, em nível internacional. Um fato que merece destaque é que os governos subnacionais mais ativos nas relações internacionais – como Flandres, Valônia, Quebec, Catalunha e o País Basco – são particularmente nacionalistas. (RIBEIRO, 2008, p.165)

Conclui a autora, defendendo que a Paradiplomacia age como um componente do processo de “construção de nação” e reforça o nacionalismo dos movimentos subnacionais, acentuando a fragmentação nacional, ressaltando-se a mudança da natureza dos

nacionalismos, outrora protecionistas e autárquicos, e que hoje buscam projeção e reconhecimento internacional, além de preservação da identidade cultural distinta.

Por fim, a classificação de Protodiplomacia trazida por Paquin (2004) comunga exatamente do mesmo sentido desenvolvido por Duchacek (1990), isto é: o objetivo das ações internacionais protodiplomáticas seria obter a independência e soberania, revelando-se em intenções eminentemente separatistas. Para Ribeiro (2008), a realidade dos fatos tem demonstrado que a Protodiplomacia raramente acontece, exceto nos casos de crises abertas no sistema federativo - como foi o caso do Canadá nos anos sessenta -, ou quando há movimentos separatistas orientados por motivações específicas (étnica, nacionalistas etc), como ocorreu na Ioguslândia na década de noventa.

Por seu turno, Paquin (2004) ressalta que a Paradiplomacia não é um fenômeno episódico e excepcional e destaca o caráter evolutivo da política subnacional estrangeira, indicando que esta nasce com caráter pontual para, em seguida, racionalizar-se e, posteriormente, tornar-se uma política largamente globalizada.

Vale inferir que, sob o manto das múltiplas classificações, a prática da Paradiplomacia mostra-se inevitável. Inclusive, a disseminação do fenômeno tem induzido muitos países a promoverem adaptações legais e institucionais no sentido de compatibilizar a manutenção da competência do Estado nação no campo da política exterior com uma ação efetiva das unidades subnacionais, conforme veremos detalhadamente nos tópicos 1.4.1 e 1.4.2 deste trabalho.

Como vimos, Duchacek (1990) apresenta uma tipologia cujo critério preponderante é o geográfico. Para o autor, as ações paradiplomáticas giram em torno de questões técnicas e econômicas, e a distância territorial é que as diferencia. Em sua análise, a dimensão política somente é aplicada para ações de Protodiplomacia. A Paradiplomacia Regional Transfronteiriça e a Paradiplomacia Transfronteiriça comungam respectivamente dos mesmos conceitos da Paradiplomacia Micro-regional e Macro-regional apresentadas por Soldatos (1990).

No tocante à Paradiplomacia global, apesar de partilharem da mesma nomenclatura, Duchacek (1990) e Soldatos (1990) diferem transversalmente. O primeiro, restrito ao aspecto geográfico, categoriza-a explicando que este tipo de ação ocorre entre unidades subnacionais e atores estrangeiros distantes, notadamente aqueles localizados em continentes diferentes. Já Soldatos (1990) avança nessa tipologia, ao dar amplitude ao que ele chama de global. Para ele, na Paradiplomacia global, estão inseridas questões que envolvem o Sistema Internacional

como um todo, como guerra e paz, liberalismo econômico etc. São questões que saem dos limites de *low politics* e se aproximam das *hard politics*.

A Protodiplomacia não aparece na tipologia de Soldatos (1990), mas comunga da mesma essência conceitual tanto em Duchacek (1990) como em Paquin (2004). De modo muito claro, as intenções político-separatistas são finalidades constantes desse tipo de ação paradiplomática.

A Paradiplomacia clássica, de acordo com Paquin (2004), é aquela que gira em torno de questões políticas, comerciais e econômicas. De certo modo, engloba o sentido da Paradiplomacia Regional de Soldatos (1990), bem como da Regional Transfronteiriça, da Transfronteiriça e da Global, de Duchacek (1990). Por fim, Paquin (2004) não se limita às questões geográficas, mas sim aos fatores motivacionais do fenômeno. O autor descreve claramente o tipo de ação (genuinamente de *low politics*) que tipifica a Paradiplomacia intitulada por ele de clássica.

Dentre as abordagens tipológicas apresentadas neste trabalho, a Paradiplomacia Identitária, além da construção oferecida por Paquin (2004), não encontrou semelhanças com nenhuma outra. Cientes da relevância e da contribuição que o marketing municipal/nacional pode acarretar na construção da identidade de uma unidade subnacional e/ou de um país, com fins a uma projeção internacional, entendemos que o viés identitário inevitavelmente permeia todas as ações paradiplomáticas anteriormente estudadas. O sentimento de orgulho, de modo geral, pode aflorar ações paradiplomáticas contínuas e consistentes.

O diálogo constante entre as tipologias do fenômeno da Paradiplomacia desenvolvido por Soldatos (1990), Duchacek (1990) e Paquin (2004) é evidente. Nesse sentido, as similaridades, apontam para uma construção indentitária comum. Contudo, esse tipo de Paradiplomacia não terá maiores aprofundamentos neste trabalho. Quiçá uma pesquisa futura poderá traçar os paralelos intencionais de identidade *versus* Paradiplomacia.

No Brasil, as pesquisas no campo da Paradiplomacia, ainda em expansão, merecem ser citadas. Algumas reflexões dirigem seu foco para o desenvolvimento de construções teóricas, enquanto outras buscam entender como vem sendo implementada a Paradiplomacia em diferentes regiões e contextos.

O núcleo de pesquisadores oriundos de diversas instituições – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Fundação Getúlio Vargas do Estado de São Paulo (FGV-SP) –, coordenado por Tullo Vigevani, vem atuando em ambos os enfoques, com o projeto temático “Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades”, do qual uma das linhas de pesquisa volta-se para o

debate teórico sobre a inserção internacional das cidades. O trabalho desenvolvido pelo Centro visa compreender a atuação de novos atores com base nas teorias de Relações Internacionais e da Economia Política Internacional.

Outra iniciativa de estudos na área da Paradiplomacia no Brasil vem sendo realizada pelo grupo de pesquisa de Monica Salomón, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), e por grupos de pesquisa em Porto Alegre, Caxias do Sul e em Santa Maria, no Rio Grande do Sul. Vale citar também os estudos realizados em Salvador, na Bahia, onde foi recentemente desenvolvido o primeiro mapeamento amplo da atuação paradiplomática dos municípios brasileiros, realizado por Clotilde Ribeiro (2008), professora da Universidade do Vale do São Francisco e pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo/UFBA), sob a coordenação de Carlos R.S.Milani. O mapeamento trata da atividade paradiplomática dos entes subnacionais da instância municipal sob três eixos de análise: político, técnico e institucional. Nesse sentido, o capítulo seguinte deste trabalho se destina à abordagem da Paradiplomacia no Brasil, em suas múltiplas facetas.

1.4.1 Modelos de Paradiplomacia Institucionalizada

A Paradiplomacia institucionalizada é aquela que já se encontra num estágio de legalização no âmbito doméstico do ordenamento jurídico de um Estado, ou seja, quando já existe um realinhamento da prática através de uma previsão normativa. De modo ilustrativo, apresentaremos, neste subtópico, alguns exemplos de países, como Suíça, Alemanha, Espanha, Federação Russa e Argentina que, ao inserir em suas legislações as novas práticas das unidades subnacionais, demonstram adiantados níveis de Paradiplomacia. Vale lembrar que, à exceção da Espanha (Estado unitário), os demais países são federalistas.

Para Castelo Branco (2008), grande parte dos países que institucionalizaram a Paradiplomacia atingiu tal objetivo por meio da constitucionalização do fenômeno, apesar de haver casos nos quais tal procedimento se deu por via infraconstitucional. Contudo, para o autor, a atuação paradiplomática de unidades subnacionais ainda não encontra respaldo na maioria das legislações, apesar da crescente busca hodierna pela inserção internacional por parte desses atores.

A Suíça, regida por um sistema federal e herdeira de uma tradição histórica confederativa, inclusive ostentando, até hoje, o nome de Confederação Helvética, é um

exemplo atípico de federação. Trata-se, nos dizeres de Lessa (2003), de uma confederação de características federais, cujos membros não dispõem de soberania formal e se submetem a uma Constituição.

A Constituição da Suíça estabelece que a condução das relações externas é de competência federal e que, para tanto, será levada em consideração a vontade das unidades subnacionais, chamadas de Cantões.

A carta jurídico-política desse país atribui aos Cantões, dentro dos seus limites de competência, a conclusão de acordos com o estrangeiro. Esses contratos não devem contrariar o direito, os interesses da Confederação e nem os direitos de outros Cantões. Há também outra peculiaridade que deve ser ressaltada: os Cantões só podem tratar diretamente com autoridades estrangeiras de hierarquia inferior. Nos demais casos, os contratos dos Cantões com o estrangeiro efetuam-se por intermédio da Confederação, o que demonstra claramente uma autonomia moderada que, por sua vez, assemelha-se com a classificação de Soldatos (1990), de uma ação paradiplomática do tipo paralela, em harmonia e com o monitoramento do Governo federal.

A atuação externa dos Cantões suíços demonstra sinais de um bom alinhamento com o governo central, apesar da evidente limitação prática e bem articulada do fenômeno paradiplomático no país. Afinal, ao dosar o grau de autonomia dos Cantões, eleva-se substancialmente o nível de controle do governo federal sobre suas unidades subnacionais. Afastando-nos das experiências da Suíça, mas ainda em território geograficamente contíguo, nos aproximamos da Alemanha, chamando a atenção para as experiências das suas unidades subnacionais, que apontam para uma espécie singular de inversão dos poderes.

Chamadas de *Länder*, as unidades subnacionais alemãs detinham, desde o estabelecimento da Federação Alemã, datada de 1871, indicadores de representação internacional. A Carta desse país estabelece que, nos assuntos em que a jurisdição dos *Länder* é afetada apenas parcialmente, o governo federal dispõe de total liberdade de negociação. Em contraponto, nas questões que tocam substancialmente a jurisdição dos *Länder*, o governo federal é que deverá consultá-los, antes de assumir compromissos externos. Como bem explica Simantob, a experiência da Paradiplomacia na Alemanha é atípica:

A Alemanha é um caso à parte entre os sistemas federais. Seu sistema federativo atual nasce com o texto constitucional de 1948, fortemente influenciado pelos Aliados, que temiam um sistema unitário como caminho mais fácil para uma nova tentação totalitária. Em seu processo de unificação no século XIX, o país se constituía em uma confederação. Emblemático deste legado de autonomia de seus *Länder* é o caso da Baviera, que possui atualmente até representações diplomáticas que seguem orientações independentes das do Ministério do Exterior em Berlim. (SIMANTOB *apud* KUGELMAS e BRANCO, 2004, p. 171)

O artigo 32²⁴ da atual Carta jurídico-política da Alemanha, no capítulo que versa sobre as relações exteriores, determina expressamente que compete à Federação manter as relações com Estados estrangeiros; e que, antes de se celebrar um tratado que afete as condições especiais de um Estado federal, este deverá ser ouvido com a devida antecedência. Por último, diz ainda que, no âmbito de sua competência legislativa, os Estados poderão, com o consentimento do governo federal, concluir tratados com Estados estrangeiros.

Em sede de Paradiplomacia, essa prática do governo federal ter que consultar os *Lander*, antes de assumir compromissos externos, desde que as questões os toquem substancialmente, demonstra, além da quebra de hierarquias, uma verdadeira inversão dos poderes, demonstrando um nível avançado de autonomia. É o que Soldatos (1990) classifica como uma ação paradiplomática do tipo paralela, que acontece em harmonia com o Governo federal, porém sem o monitoramento do mesmo.

Como bem ressalta Prazeres (2004), o alto grau de sofisticação nas relações subnacionais, em matéria de formulação de política externa alemã, contribui sensivelmente para a democratização da vida política do país, sem comprometimento da própria unidade na atuação internacional. Não encontra precedentes em outros Estados que adotam o modelo federal e pode servir como importante referencial para as respostas às demandas de unidades federadas de outros países em se tratando de atuações externas.

Ainda na Europa, apresentamos, neste momento, algumas das experiências das unidades subnacionais espanholas. De acordo com Segura (2004), a Espanha é palco de uma efervescente projeção internacional das suas unidades subnacionais, chamadas neste país de Comunidades Autônomas (CAs).

Segura (2004)²⁵ justifica que, devido às circunstâncias políticas vividas pela Espanha na transição para a democracia iniciada em 1975, as atividades internacionais das CAs seguiram ritmos muito diferentes. As três regiões históricas, Catalunha, Galiza e País Basco, que têm uma identidade nacional distinta do resto do Estado, com língua e cultura próprias,

²⁴ Do original: Art. 32. (1) *Relations with foreign states are responsibility of the Federation.* (2) *Before the conclusion of a treaty affecting the special circumstances of a State, that State has to be consulted in any time.* (3) *Insofar as the States have power to legislate, they may, with the consent of the Government conclude treaties with foreign states.* (CASTELO BRANCO, 2008, p.69)

²⁵ Do Original: *En España, debido a las circunstancias políticas del proceso de transición a la democracia iniciado en 1975, las actividades internacionales de las Comunidades Autónomas (CCAA) no se iniciaron hasta la década de los ochenta y siguieron ritmos muy distintos en cada una de ellas. Las tres CCAA históricas, Cataluña, Galicia y el País Vasco, han sido las que mayores desarrollos han realizado en este terreno ya que, por su idiosincrasia política, económica y cultural, sentían una mayor necesidad de proyección internacional que el resto de CCAA del país.*(SEGURA, 2004, p.212)

demonstram alto grau de desenvolvimento. Ao que parece, as suas idiossincrasias políticas, econômicas e culturais fomentaram uma maior necessidade de presença internacional, diferentemente do que acontece no resto do país.

Para a autora, essa efervescência tem sido motivada por quatro razões principais: a globalização (nível mundial); a integração europeia (nível continental); a assimetria entre as CAs e as demais regiões do país e a dinâmica político-econômica das CAs (com seu nacionalismo e prosperidade).²⁶

Na Catalunha, os objetivos se complementam, havendo um interesse em internacionalizar a região em longo prazo, ao mesmo tempo em que se busca um desenvolvimento econômico. No caso da Galícia, há uma busca pela inserção internacional através do comércio e do turismo, estabelecendo vínculos cada vez maiores com sua grande comunidade que vive na América Latina, ao lado de uma desvinculação de sua identidade. Já os Bascos procuram uma maior publicidade para sua independência política, com crescentes acordos de cunho comercial e financeiro com o exterior.

No que se refere à institucionalização da prática, a Constituição Espanhola e os (EA) Estatutos de Autonomia²⁷ oferta importantes modos de extensão dos contatos internacionais. Embora essa não tenha sido uma questão central para todas as CAs no momento da elaboração dos seus Estatutos, a verdade é que a maioria delas incluiu algumas disposições relativas às questões internacionais.²⁸

Destarte, a institucionalização da Paradiplomacia na Espanha, surgida a partir da pressão interna exercida pelas CAs, foi consagrada na sentença 165/1994, proferida pelo Tribunal Constitucional desse país, possibilitando a abertura de uma representação do País Basco em Bruxelas, na Bélgica. Observemos o que diz Segura (2004, p.223):

[...] foi a sentença 165/1994, a raiz da abertura de um escritório de representação basca em Bruxelas, que cristalizou de maneira mais inequívoca a virada doutrinária. Na mesma, o Tribunal Constitucional admitiu a participação das Comunidades Autônomas na gestão da atividade exterior, quando estas atuarem nos limites de

²⁶ Do Original: *La proyección exterior de las CCAA es el resultado de la confluencia de cuatro procesos interrelacionados: La globalización (a nivel internacional), La integración europea (a nivel regional), El desarrollo del Estado de las Autonomías y la asimetría regional (a nivel estatal) y la propia dinámica política y económica (nacionalismo y asimetría) de las CCAA (a nivel autonómico).* (SEGURA, 2004, p. 212)

²⁷ Do Original: *El marco jurídico en el que se inscribe la acción exterior de las CCAA es el constituido por la Constitución Española (CE) y por los posteriores Estatutos de Autonomía (EA).* (SEGURA, 2004, p.218)

²⁸ Do Original: *Es en los Estatutos de Autonomía (EA) donde encontramos los intentos más significativos para conceder mayor concreción a la extensión de las competencias exteriores autonómicas. Aunque ésta no fuera una cuestión central para todas las CCAA en el momento de elaboración de sus EA, lo cierto es que la mayoría de ellos incluyeron algunas disposiciones relativas a las cuestiones internacionales.* (SEGURA, 2001, p. 220)

suas competências de modo a não afetar o mencionado “núcleo duro” das relações internacionais. (tradução livre)²⁹

Desse modo, como grande parte das leis reconhece o direito das CAs em assinar tratados internacionais sobre assuntos de seus interesses e ainda o próprio Tribunal Constitucional Espanhol pronunciou-se favorável à abertura de escritório de representação de uma unidade subnacional em outro país, conclui-se que, na Espanha, a ação internacional das CAs tem abrigado uma negociação crescente entre elas e o governo central, permitindo uma maior autonomia destas unidades subnacionais.

Conforme os ensinamentos de Soldatos (1990), verificamos que esse tipo de interação pode ser classificada como uma ação paradiplomática do tipo paralela, em harmonia e com o monitoramento do Governo federal, demonstrando um nível moderado de autonomia.

No tocante à Paradiplomacia na Europa, não podemos esquecer de citar a contribuição do CR - Comitê de Regiões³⁰, grande aliado no processo de integração local e global do Continente europeu, estabelecido pelo Tratado de Maastricht³¹. O CR outorga função consultiva aos governos locais e regionais, permitindo-lhes emitir parecer sobre as propostas da Comissão ou sobre as deliberações do Conselho, como também sobre assuntos de interesse das regiões e localidades.

O CR compõe a primeira instituição aberta à participação das unidades subnacionais, na qual os representantes eleitos de Regiões, Distritos, Condados e Municípios podem debater questões e construir uma agenda de valores e objetivos comum, compartilhando seus interesses, possibilidades e oportunidades. Em face desse recorte europeu, verificamos, particularmente em consonância com a teoria de Paquin (2004), que a Paradiplomacia se estabelece de maneira diferente, sendo influenciada principalmente pela realidade jurídico-institucional e burocrática interna de cada Estado nação.

²⁹ Do Original: [...] *fue la sentencia 165/1994, a raíz de la apertura de una oficina de representación vasca en Bruselas, la que cristalizó de manera más inequívoca el viraje doctrinal. En la misma, el TC admitió la participación de las CCAA en la gestión de la actividad exterior, cuando éstas actuaren en el marco de sus competencias y su ejercicio no afectara al mencionado “núcleo duro” de las relaciones internacionales.* (SEGURA, 2004, p.223).

³⁰ Comitê de Regiões: é um órgão consultivo que representa as autoridades locais e regionais da União Europeia. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pt.htm, acesso em 12.06.11

³¹ O Tratado de Maastricht foi assinado a [7 de Fevereiro](#) de [1992](#), na cidade holandesa de [Maastricht](#), tendo sido um marco significativo no processo de unificação europeia, fixando que, à integração econômica até então existente entre diversos países europeus, somaria-se uma unificação política. O seu resultado mais evidente foi a substituição da denominação [Comunidade Europeia](#) pelo termo atual [União Europeia](#).

Prosseguindo nossa exposição, apresentamos breves considerações sobre a Paradiplomacia na Federação Russa. Abarcada por dois continentes, a imensidão territorial deste país³², inevitavelmente, demanda uma logística diferenciada em sede de relações internacionais e implementação de política externa.

Na Federação Russa, a autorização para a condução das relações externas das unidades subnacionais encontra previsão legal em instrumentos normativos de hierarquia inferior à Constituição desse Estado. As Regiões podem estabelecer missões no exterior, bem como, receber delegações oficiais das regiões equivalentes dos estados estrangeiros.

Não por acaso, a Paradiplomacia nesse país foi estimulada pelo governo central, exatamente pela dificuldade deste em demarcar e controlar os novos limites territoriais do país (após a fragmentação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em 1991), fato que estimulou Moscou a incentivar as novas regiões fronteiriças a estabelecerem acordos com seus vizinhos. Nesse sentido, Prieto (2004, p.255) esclarece:

A atuação recíproca da economia política mundial e a transferência de poder na Rússia contribuíram para incrementar as relações exteriores das regiões, transformando-as em verdadeiros atores internacionais.

Para Lessa (2003), o avanço das atividades de Paradiplomacia na Federação Russa possui íntima ligação com o esforço do governo central para evitar a “ameaça” da desintegração. A Lei sobre Coordenação de Relações Internacionais e Comércio Exterior das Unidades da Federação da Rússia estabelece o requisito da autorização para que as unidades entrem em negociação com entidades estrangeiras; a publicação de todos os acordos firmados pelos governos não centrais com entidades estrangeiras; e a aprovação para a abertura de escritórios de representação no exterior.

De acordo com os estudos de Branco (2008), dentre os entes não centrais da Federação Russa que vêm praticando a Paradiplomacia, a Tartária é a que mais se destaca. Assim,

Os primeiros contatos internacionais da Tartária ocorreram no final da década de 80 do século passado. De lá pra cá, houve um desenvolvimento muito grande das relações internacionais com Estados estrangeiros, sendo que, já no final dos anos 90, havia quatorze “missões” estrangeiras da Tartária não só em países europeus, mas em outras partes do globo. (CASTELO BRANCO, 2008, p. 76)

As atividades paradiplomáticas na Tartária³³ devem ser entendidas dentro do contexto da sobrevivência da própria região e não simplesmente como uma resposta funcional às

³² A Federação Russa é o país de maior extensão territorial do mundo. Estende-se por quase metade da Europa e cerca de um terço da Ásia. <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>, acesso em 12.06.2011

³³ Do Original: *Tatarstan's paradiplomatic activities have to be understood in the context of the republic's pursuit of sovereign statehood and not simply as a functional response to the exigencies of globalisation and*

exigências da globalização e da interdependência econômica. Identificada formalmente como um Estado federado pela Constituição russa, a Tartária buscou sustentar sua sobrevivência através da implementação de suas próprias políticas exteriores, projetando a sua identidade internacionalmente.

Vale notar que tanto na Suíça e na Espanha, quanto na Federação Russa, as unidades subnacionais têm sua autonomia circunscrita pelo governo central. As atividades externas, restritas ao comércio e relações econômicas, ao intercâmbio científico e tecnológico e aos projetos de cunho cultural, ambiental e humanitário, consideradas *low politics*, demonstram um nível de autonomia moderada de uma ação paralela, harmônica, porém ainda sob o monitoramento do Governo central.

Por fim, trazemos algumas considerações sobre a Paradiplomacia na Argentina. A nossa vizinha, aqui representando a América do Sul, traz uma série de avanços constitucionais da prática paradiplomática. A Paradiplomacia nesse país emergiu no contexto da reforma constitucional, segundo Castelo Branco (2008, p.66):

A reforma constitucional promovida na Argentina buscou atender aos anseios da corrente política que lutava pela implantação do “verdadeiro federalismo”, através de disposições que garantissem maior autonomia para as províncias em sua área de atuação. [...] as mudanças normativas visaram, sobretudo, ao desenvolvimento econômico e social, a partir do atendimento dos interesses regionais e locais.

A Argentina, Estado federado composto por 23 (vinte e três) províncias e uma cidade autônoma, Buenos Aires, realizou em 1994 uma ampla reforma constitucional, inaugurando a cláusula da Paradiplomacia. As alterações se deram nos artigos 124, 125³⁴ e 126 de sua Carta,

economic interdependence. Identified formally as a state by the Russian Constitution, Tatarstan sought to practice its statehood through the conduct of its foreign policy, projecting its state identity externally. This has been done within the framework of the Russian Federation, for Tatarstan's government had never claimed complete independence. Such a contradictory policy has been enabled by rhetorical frame set forth by the Russian elites themselves at the critical juncture of dissolution of the Soviet Union.(SHARAFUTDINOVA apud CASTELO BRANCO, 2008, p.76-77)

³⁴ Do Original: *Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.* (CASTELO BRANCO, 2008, p.65)

Do Original: *Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la*

que passou a regulamentar de forma explícita a capacidade dos entes federados argentinos celebrarem convênios internacionais, desde que não sejam incompatíveis com a política externa da República.

Assim, a reforma constitucional reservou um extenso rol de matérias que podem ser objeto de convênios internacionais, por parte de suas unidades subnacionais. Como exemplo, temos a promoção e a diversificação da indústria local, imigração, construção de ferrovias e hidrovias, colonização de terras provinciais, atração de capitais estrangeiros e exploração fluvial. A natureza jurídica desses documentos é de “tratados parciais”, pois necessitam do conhecimento posterior do Congresso Nacional Argentino para produção de efeitos internos.

O artigo 126³⁵ é claro, ao prever expressamente que as unidades subnacionais argentinas não podem celebrar tratados parciais de natureza política, assim como lhes é vedada a edição de leis cujo interesse seja predominantemente nacional (leis sobre comércio exterior, sobre estabelecimento de alfândegas interprovinciais, cunhagem de moedas, cidadania e naturalização, defesa, elaboração de códigos civis, penais, de mineração, nomear ou receber agentes estrangeiros etc).

Desse modo, verifica-se que a Argentina reservou para o Governo central as questões que pertencem à soberania político-jurídica interna e a representatividade do Estado internacionalmente. Evidencia-se, assim, que esse Estado também segue a tendência da institucionalização da Paradiplomacia de forma autônoma, porém moderada, pois concede às unidades subnacionais a prerrogativa de agir em âmbito externo, predominantemente em matérias de *low politics*, ao mesmo tempo em que, demarca a autonomia delas. Nesse sentido esclarece Castelo Branco:

Em se tratando da experiência paradiplomática argentina, não obstante seja um dos únicos modelos de Paradiplomacia institucionalizada no ordenamento jurídico mundial, conclui-se que se trata de um modelo arrojado, moderno e que, em momento algum, ofereceu qualquer risco ao pacto federativo daquele Estado. As

generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. (CASTELO BRANCO, 2008, p.65)

³⁵ Do Original: *Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.* (CASTELO BRANCO, 2008, p.65)

experiências paradiplomáticas do país vizinho não só sofreram incrementos, como foram aperfeiçoadas e ampliadas, tendo sempre por propósito buscar o desenvolvimento regional e local, sem se descuidar dos interesses do Estado como um todo. (CASTELO BRANCO, 2008, p.69)

Para Rodrigues (2006), a Paradiplomacia argentina se insere em um debate constitucional amplo entre centralistas e provincialistas desse país, cuja profundidade não encontra paralelo na região. Entretanto, por motivos de delimitação temática, esse debate não será abordado neste trabalho.

Por outro lado, vale inferir que a novidade do reconhecimento constitucional da Paradiplomacia argentina despertou o tema na América Latina e produziu eco no Brasil, podendo até influenciar uma futura institucionalização. Os modelos de alinhamento e regulamentação do fenômeno na legislação argentina, se exitosos, poderão de algum modo nos servir como parâmetro. Vale lembrar que as práticas paradiplomáticas no Brasil, serão detalhadamente apresentadas no segundo capítulo.

Os países escolhidos nesta amostragem, conforme vimos, já institucionalizaram a Paradiplomacia em suas Constituições ou em suas legislações infraconstitucionais. Tal análise nos leva ao entendimento de que, independentemente das diferenças geográficas, políticas, econômicas, históricas e culturais, que cercam esses países, há um denominador comum entre elas: as ações paradiplomáticas são predominantemente ações que comportam um grau moderado de autonomia³⁶. A exceção se aplica somente à Alemanha, onde o Governo Federal tem como obrigação legal consultar os *Länder*, antes de assumir compromissos externos, quando as questões os toquem substancialmente. Tal fato torna a autonomia dessas unidades subnacionais mais alargada, para fins deste trabalho, podemos intitulá-la de avançada. O subtópico seguinte traz algumas experiências de Paradiplomacia em países que ainda não ajustaram as suas legislações para tal.

1.4.2 Modelos de Paradiplomacia Não Institucionalizada

Partiremos, agora, para a análise do fenômeno da inserção internacional das unidades subnacionais, em países como EUA, Canadá e Chile, cuja prática paradiplomática é recorrente, apesar das legislações não estarem adaptadas para tal. Vale lembrar que tanto os

³⁶ O nível de autonomia das unidades subnacionais foi avaliado através da interpretação dos textos legais que instituíram a Paradiplomacia nos seguintes países: Suíça, Alemanha, Espanha, Federação Russa e Argentina. Uma abordagem mais detalhada será apresentada no ponto 3.1 deste trabalho, referente à correlação entre autonomia e estados federalistas.

EUA quanto o Canadá são Estados federalistas, já o Chile, de acordo com sua Constituição, é uma república democrática, cujo Estado é unitário e seu território dividido em regiões.

A Constituição dos Estados Unidos da América (1787) dispõe expressamente na Seção 10, art. I,³⁷ que nenhum Estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação. O texto legal enumera uma série de condutas vedadas às unidades subnacionais. Nenhum Estado, por exemplo, poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar impostos ou direitos sobre a importação ou a exportação, salvo os absolutamente necessários à execução de suas leis de inspeção, como também, manter em tempo de paz exércitos ou navios de guerra, concluir tratados ou alianças quer com outro Estado, quer com potências estrangeiras, ou entrar em guerra, a menos que seja invadido ou esteja em perigo tão iminente que não admita demora.

Entretanto, ao que parece, a realidade americana tem-se apresentado diversa da prevista em seu texto legal. De fato, é cada vez mais comum a participação de unidades subnacionais norte-americanas no cenário internacional. De acordo com José Vicente Lessa (*apud* CASTELO BRANCO, 2008, p.78) temos que:

[...] nos anos 70 o comércio exterior quase dobra sua participação no PIB americano; e nos anos 80, os EUA se convertem nos maiores receptores de investimentos estrangeiros. Em consequência desse surto econômico-comercial, os governadores dos Estados desenvolveram um interesse direto nas relações econômicas internacionais.

Nesse contexto, é cada vez mais crescente o número de escritórios de representação abertos pelos Estados federados norte-americanos no exterior. Não deixando de citar também os reflexos dessa atuação no campo da Paradiplomacia transfronteiriça, onde, devido à proximidade geográfica, as unidades subnacionais norte-americanas possuem íntima relação com as províncias mexicanas e canadenses.

³⁷ Do Original: *Section 10 - Powers prohibited of States*

No State shall enter into any Treaty, Alliance, or Confederation; grant [Letters of Marque](#) and [Reprisal](#); coin Money; emit [Bills of Credit](#); make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts; pass any Bill of [Attainder](#), [ex post facto](#) Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any [Title of Nobility](#). No State shall, without the Consent of the Congress, lay any [Imposts](#) or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing [it's](#) inspection Laws: and the net Produce of all Duties and [Imposts](#), laid by any State on Imports or Exports, shall be for the Use of the Treasury of the United States; and all such Laws shall be subject to the Revision and [Controul](#) of the Congress.

No State shall, without the Consent of Congress, lay any duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay. Disponível em: <http://federali.st/constitution>, acesso em 24.08.11.

Ainda na América do Norte, destaca-se, neste trabalho, o pioneirismo do Canadá. A Paradiplomacia canadense tem contornos marcados pela própria história da colonização³⁸ de seu território, haja vista ter ocorrido sob os desígnios de ingleses e franceses.

Com o fim da Guerra Civil dos Estados Unidos, lideranças políticas canadenses defendiam que a união política das províncias era fundamental para que os EUA não tentassem a anexação de seus territórios. De acordo com Castelo Branco (2008), somente no ano de 1982, quando o *Canadá Act*³⁹ é finalmente aprovado, é que o Canadá passa a ter o controle completo e uma unidade de sua Constituição, eliminando os laços legais ainda existentes entre os dois países.

No entanto, a província “francesa” de Quebec nunca deixou de lado a idéia de separação. Na década de 1980, relevante movimento discutiu a separação política de seu território. A justificativa para esta ação seriam os paradigmas culturais quebequenses que estariam muito mais próximos a uma tradição cultural francesa do que a do restante do território, marcado pela hegemônica colonização britânica. Apesar da movimentação, Quebec continua sendo um domínio canadense.

A província instituiu um representante em Paris, no ano de 1882, antes mesmo que a Confederação o fizesse. Hoje, Quebec comporta um Ministério de Relações Internacionais, como também mantém dezenas de escritórios de representação no exterior, participando direta e ativamente das negociações internacionais do Estado do Canadá.

Assim, não é por acaso que o Canadá é alvo de um grande número de pesquisas⁴⁰ que se dedicam aos estudos da temática da Paradiplomacia, como também, os estudos acerca de

³⁸ A colonização do Canadá teve início fora do processo de expansão mercantilista que marca a Europa da Idade Moderna. O navegador italiano Giovanni Caboto, a serviço dos membros da Coroa Britânica, reivindicou o domínio europeu no ano de 1497. Logo em seguida, os franceses também se fixaram na região para imprimir as suas atividades de natureza colonial. Pela definição de algumas teorias, a aventura britânica e francesa pela América do Norte aconteceu como um desdobramento das tentativas de se buscar outra rota marítimo-comercial para o Oriente. A presença franco-britânica foi marcada por várias disputas que pretendiam impor a hegemonia de um só país no território colonial canadense. Por fim, observa-se que uma parte significativa do território acabou sendo controlada pelo governo britânico. Para mais informações, ver www.brasilecola.com/historia-da-america/historia-canada.htm, acesso em 12.06.2011

³⁹ O *Canadá Act* foi um ato parlamentar de 1982, emanado pelo [Parlamento do Reino Unido](#) que terminou com todos os laços constitucionais e legislativos que existiam entre o [Reino Unido](#) e o Canadá.

⁴⁰ O professor Hans J. Michelmann, da Universidade de Saskatchewan - Canadá e o professor Panayotis Soldatos da Universidade de Montreal-Canadá, editaram, em 1990, obra pioneira sobre a temática da Paradiplomacia. Com a colaboração de autores como Duchacek, Feldman, Kincaid, Fry e outros, a obra, *“Federalism and International Relations – The Role of Subnational Units”* – OXFORD, referencial na área, é de consulta obrigatória para os estudiosos do fenômeno da Paradiplomacia, como também, os estudos de Paquin (2004) sobre o papel das Províncias nas negociações internacionais do Canadá, e ainda a proposta de tipologia do fenômeno, já analisada neste trabalho.

regimes federativos nos quais os poderes do nível provincial, ou das unidades subnacionais, como queiram, são tão extensos, que às vezes chegam a superar os próprios poderes do governo central. É importante concordar que

A maioria das ações e o estabelecimento de representações no estrangeiro têm sido motivadas, sobretudo, por questões de natureza econômica. Como a Constituição canadense determina que as províncias devem dividir com o ente central a responsabilidade pelo desenvolvimento e crescimento econômico, as atividades paradiplomáticas têm complementado – e não dificultado – os interesses do governo central canadense. Nessa linha de idéias, a maioria dos governos das províncias assume também as implicações internacionais desse papel, já que o aumento das exportações e a atração de investimentos são vistos como canais para a criação de empregos e fomento do crescimento da economia. (FARIAS, 2000, p.55)

Em tese, mesmo com a evidente busca de benefícios no âmbito da economia, percebe-se, claramente, que o governo de Quebec também visa uma futura independência a ser negociada e já busca o exercício de uma política externa orientada para o mundo da francofonia⁴¹. Afinal, essa unidade subnacional tem primado pelo estabelecimento de relações com a França e demais países francófonos, estruturando políticas internas de valorização do idioma francês e seleção de imigrantes francófonos, evidenciando uma identidade cultural diferenciada em relação ao Canadá.

No tocante à institucionalização da Paradiplomacia, Kugelmas e Branco (2005) esclarecem que há uma zona cinzenta de indefinição no ordenamento institucional do Canadá e permanentes controvérsias jurídicas sobre o grau de autonomia das províncias, mesmo no que tange às relações internacionais e à possibilidade de firmar tratados que é reivindicada pelo governo de Quebec. Levando-nos a adicionar o Canadá à amostragem dos países que ainda não adequaram suas legislações para a prática da Paradiplomacia.

De acordo com Duchacek (1990), o regionalismo transfronteiriço na América do Norte representa uma das formas mais avançadas de Paradiplomacia regional. Inicialmente, em caráter social e descontraído, alguns Premiers de províncias canadenses e inglesas promoveram encontros anuais de Cúpula. Por volta de 1986, cerca de quatorze encontros já haviam sido realizados, acontecendo alternativamente em Resorts americanos e no Canadá. Com o passar dos anos, foram se aperfeiçoando em Conferências e Workshops, preparados através de pesquisa de campo e baseados em trabalhos de profissionais das fronteiras

⁴¹ A francofonia é a [região linguística](#) descontínua e que corresponde à [comunidade linguística](#) que envolve todas as pessoas que têm em comum a [língua francesa](#), chamadas de "[francófonas](#)", e, a partir dela, compartilham de [aspectos culturais](#) semelhantes.

americanas e canadenses. A Paradiplomacia regional transfronteiriça⁴² tem tornado a fronteira de Quebec - Nova Iorque – Inglaterra, a mais porosa e, ao mesmo tempo, a mais cooperativa na América do Norte.

Finalizando a abordagem ilustrativa dos países que não institucionalizaram a Paradiplomacia, apresentamos, como representante da América do Sul, o Chile, que tanto quanto o Brasil determina expressamente em sua Constituição que são atribuições especiais do Presidente da República, as tarefas de conduzir as relações políticas com as potências estrangeiras e organismos internacionais, como também gerir as negociações internacionais e firmar tratados⁴³.

Indo de encontro aos preceitos constitucionais, o Chile também não está alheio às investidas de inserção internacional de suas subunidades. Nesse sentido, Almonacid (*apud* CASTELO BRANCO, 2008) descreveu que, recentemente, no ano de 2004, uma experiência paradiplomática encabeçada pela V Região do Valparaíso, na ocasião de uma delegação público-privada dirigida pelo prefeito Luis Guastavino, empreendeu uma viagem à Ásia. A missão visitou várias províncias chinesas, cujo objetivo era estabelecer uma agenda que incluísse a assinatura de acordos de cooperação acadêmica, empresarial e comercial.⁴⁴

No que se refere à “ameaça” separatista⁴⁵ que sombreia as experiências paradiplomáticas espalhadas pelo mundo, Almonacid (*apud* CASTELO BRANCO, 2008), ressalta que o Chile não sofre nenhuma tendência político-separatista. A prática da Paradiplomacia no Chile, em essência, tem o condão de empreender o reforço das capacidades

⁴² Do Original: *Transborder regional paradiplomacy has made the Quebec-New York – New England boundary the most porous as well as the most constructively co-operative in North America.* (DUCHACEK, 1990, p.22)

⁴³ Do Original: Art. 32 - *Son atribuciones especiales del Presidente de la República – 17º Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el art.50 n.1º . Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere;* (CASTELO BRANCO, 2008, p.81)

⁴⁴ Do Original: *En los proximos días, una delegación público-privada de la V Región de Valparaíso, encabezada por el intendente Luis Guastavino, emprenderá viaje a la región asiática. La misión se propone visitar las provincias chinas de Guandong, Shangai y Hong Kong, así como Séul, la capital coreana, con el propósito de desarrollar una agenda que incluye la firma de convenios de cooperación académica, empresarial y comercial.* (ALMONACID *apud* CASTELO BRANCO, 2008, p.81)

⁴⁵ Do Original: *Chile no experimenta ninguna tendencia o amenaza secesionista. Por lo mismo se debiera estar en disposición de hacerse cargo de algunos imperativos del mundo globalizado. Entre otros, de aquel que aconseja adaptar estrategias que impliquen fortalecer las capacidades regionales y locales, como factor coadyuvante de los exitosos esfuerzos del poder central para conquistar mejores y mayores grados de inserción en la región latinoamericana y en el mundo.* (ALMONACID *apud* CASTELO BRANCO, 2008, p.82)

regionais e locais, como um fator que contribui para as boas e bem sucedidas práticas do governo central, com o objetivo de atingir maiores e melhores graus de integração na América Latina e no mundo.

A pujante participação das unidades subnacionais no cenário internacional, conforme ilustrado em diferentes nações espalhadas pelo mundo, remete-nos à reflexão de que, independente da institucionalização ou não da Paradiplomacia, ela, de fato, acontece. Na realidade, essas unidades subnacionais perfuram a soberania do Estado nação. Trata-se de uma verdadeira quebra de hierarquias, onde o alinhamento legal se desloca para um segundo plano, tornando-se apenas um detalhe.

Os conceitos discutidos ao longo deste capítulo, notadamente a questão tipológica e o grau de autonomia das unidades subnacionais, são essenciais para o desenvolvimento do nosso estudo. O capítulo seguinte trata da Paradiplomacia no Brasil, no qual veremos que aqui, tanto quanto nos EUA, Canadá e Chile, há um descompasso entre a legalidade e a vida real.

Capítulo 2. A PARADIPLOMACIA NO BRASIL

Neste capítulo, apresentamos como vem se desenvolvendo o fenômeno da Paradiplomacia no Brasil. Inicialmente, as experiências pioneiras dos estados federativos do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul marcam um importante momento de inflexão na Federação brasileira, no sentido de que a agenda internacional deixe de ser um assunto restrito ao Estado-nação, insurgindo, também, no âmbito de governos não-centrais.

Em virtude da ausência de regulamentação da Paradiplomacia no Brasil, apresentamos uma abordagem do fenômeno sob uma perspectiva jurídico-constitucional. O tópico traz as infrutíferas tentativas de institucionalização do fenômeno, o descompasso que permeia a realidade dos fatos e a legislação brasileira, bem como o status pelo qual se pauta e se move este tipo de prática em nosso país.

As relações entre as unidades subnacionais e o MRE – Ministério das Relações Exteriores, notadamente na criação da ARF – Assessoria de Relações Federativas, assim como a utilização do termo “Diplomacia Federativa” são fundamentais para o entendimento do fenômeno no Brasil. Conforme veremos, num ar de clandestinidade, mesmo sem normatização, o fenômeno passa a ser reconhecido pelo Itamaraty.

O aporte que a CNM – Confederação Nacional de Municípios - oferece para os municípios brasileiros, no tocante à internacionalização dos governos locais, é fundamental para a disseminação da Paradiplomacia em nosso país. Desse modo, finalizamos este capítulo, apresentando algumas atividades desenvolvidas no âmbito desta Confederação, como: o manual prático de instrumentalização e sensibilização dos Gestores municipais; as vantagens de atuação externa municipal e os relatos do Observatório de Cooperação Descentralizada no Brasil, destacando as pesquisas que trazem um perfil do comportamento da internacionalização dos municípios.

2.1 Breve Relato Histórico

O interesse acadêmico sobre o tema da Paradiplomacia, no Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países federados, como Canadá e Estados Unidos, ainda suscita pouco interesse. Ao que parece, o sutil desenvolvimento da temática relaciona-se ao fato de que o envolvimento das unidades subnacionais brasileiras no cenário internacional ainda é recente.

Na década de 1980, durante a redemocratização do país, poucos governos estaduais revelaram interesse nos assuntos internacionais. De acordo com Rodrigues (2006), os Estados pioneiros foram o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, que criaram organismos para tratar de assuntos internacionais em 1983 e 1987, respectivamente.

O governador Leonel Brizola, único político eleito pelo povo para governar dois estados diferentes (Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro), em toda a História do Brasil, contribuiu sobremaneira para a inserção internacional dessas unidades subnacionais. No Rio Grande do Sul (1959-1962), seu apoio na esfera internacional se destacou pelas questões referentes às empresas multinacionais que prestavam serviços na área de energia e de telefonia.

A aproximação com a Argentina foi fator chave para a criação de uma Secretaria com competência para tratar de assuntos internacionais. Durante o governo de Pedro Simon (1979-1990), o Rio Grande do Sul assumiu importante protagonismo subnacional, no processo de integração do Brasil, e teve papel fundamental na Aprovação do Protocolo 23 – Fronteiriço (1988), instrumento internacional, negociado e aprovado pelo Brasil, que pela primeira vez reconhece a participação de governos subnacionais na política externa do país. À época, Simon convidou o Professor Ricardo Seitenfus para criar e assumir a Secretaria Especial de Assuntos Internacionais do Estado, órgão que articulou o processo de integração subnacional com várias cidades argentinas.

Também embalado com a importância da interação e inserção no meio internacional, destaca-se, no governo do Rio de Janeiro, a criação da assessoria internacional do governo do Estado (1983-1984), exercida pelo Professor Clóvis Brigagão. Nesse sentido vejamos o que diz Rodrigues:

O Estado do Rio de Janeiro, com o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986) protagonizou a mais importante experiência de política externa federativa, até hoje não superada no campo político-partidário, cujo papel na abertura política foi único e de especial relevância para a transição democrática brasileira. O interessante desse caso é que ele começou no exílio de Brizola e de sua articulação com os partidos social-democratas europeus, estadunidenses, canadenses e latino-americanos, que resultou no seu ingresso, via PTB, depois PDT, na Internacional Socialista. Quando Brizola assumiu o governo, já havia toda uma gama de relações internacionais do partido que se incorporou ao governo. Daí o Prof. Brigagão, que era assessor internacional do partido, ter criado e coordenado a primeira assessoria internacional de um Estado brasileiro, no Rio de Janeiro. (RODRIGUES, 2006. p.6)

Independentemente de seus resultados e trajetórias, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro marcam um momento de inflexão na Federação brasileira, pois a agenda internacional deixava de ser um assunto restrito ao Executivo federal. Aos poucos, a União foi aceitando

como legítimo que as unidades subnacionais defendessem seus interesses no exterior, sem abdicar do princípio da formulação centralizada da política externa.

O pluralismo de interesses tanto do governo central quanto das unidades subnacionais são evidentes. E, ao que parece, de algum modo, a soberania estatal consegue conviver com a nova atuação dessas unidades subnacionais. Vejamos o que diz o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso acerca das novas investidas dos Governadores e Prefeitos brasileiros, como verdadeiros dinamizadores das suas regiões:

Os Governadores têm outra função, que é a de dinamizadores da região. **Tanto assim que agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado era impensável.** Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que andam pela Ásia, pela Europa, pela América Latina e pelo Mercosul é muito grande. **Às vezes, eles informam à União. Outras você nem fica sabendo. No fundo, eles assumem a representação que era da União para as suas regiões e alguns têm tido êxito em buscar fontes de comércio ou de tecnologia.** Chegam a instalar escritórios no exterior. Esse modo é americano. Lá os estados têm representações diretas. Isso, aqui, do ponto de vista do Estado nacional brasileiro, causou estranheza. **O Itamaraty, no começo, não assimilava essa idéia, porque relação com o exterior era monopólio da União.** Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também. (CARDOSO, *apud* SILVA NUNES, 2005, p. 44)⁴⁶

Vale lembrar que a criação de órgãos específicos nas estruturas administrativas estaduais e/ou municipais, a exemplo do que ocorreu no Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, apesar de facilitar as negociações internacionais, não são requisitos essenciais para o tratamento de assuntos internacionais. No entanto, esse tipo de atitude demonstra que os Gestores reconhecem que suas administrações têm vinculações e interesses amplos que extrapolam as fronteiras domésticas, culminando num sentimento de interdependência para com o estrangeiro.

No plano real, essa interdependência e interação entre as unidades subnacionais e o meio externo, na busca de desenvolvimento, especialmente nas áreas de comércio, investimentos, tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, intercâmbios culturais, políticas migratórias, combate ao tráfico de drogas, políticas sanitárias, tidas tradicionalmente como *low politics*, são práticas constantes nas administrações estaduais e municipais de nosso país. E, ao que parece, estão afastando os seus impedimentos legais, previstos na nossa legislação, conforme veremos a seguir.

2.2 Uma Abordagem Jurídico-Constitucional

⁴⁶ Grifo nosso.

Os Estados federais, como o Brasil, são aqueles que conjugam vários centros autônomos de poder político. O federalismo, como veremos detalhadamente em momento posterior deste trabalho, versa essencialmente sobre uma maneira de se organizar o Estado, na qual poderes centrais e periféricos governam sobre o mesmo território, engendrando uma duplicidade de competências que propicia importante diferenciação entre os conceitos de Soberania e Autonomia. Contudo, esta duplicidade, no Brasil, está presa às amarras constitucionais, afinal, o modo de organização federalista está previsto como cláusula pétrea em nossa Carta Maior. Sobre tal fato, afirma Vigevani:

No Brasil, a dificuldade conceitual que se apresenta aos círculos restritos que discutem o tema da participação dos governos subnacionais na política internacional refere-se a como mudar as regras jurídicas sem ferir os limites constitucionais, tendo em conta que os constituintes de 1987 e 1988 inseriram o federalismo entre os princípios imutáveis, entre as cláusulas pétreas. Há algum debate sobre este tema entre funcionários, no meio acadêmico, e em alguns círculos da sociedade civil. (VIGEVANI, 2006, p.10)

Assim, de acordo com o entendimento tradicional, o Estado federal brasileiro possui poder decisório e de atuação no campo das relações exteriores. Somente ele possui soberania, de modo que, quando algumas competências de relacionamento externo são facultadas constitucionalmente aos poderes periféricos, ou seja, às unidades subnacionais, isso ocorre de forma restrita e controlada, normalmente mediada por um órgão federal, uma vez que os entes federados não são sujeitos de DIP - Direito Internacional Público. Sobre o DIP, esclarece Bruno Yepes Pereira:

é um ramo autônomo do Direito que disciplina as relações entre os Estados, as Organizações Internacionais dotadas de personalidade jurídica e subsidiariamente os direitos do homem, exercidos por intermédio do Estado, ou, em algumas ocasiões, diretamente oponíveis. (PEREIRA, 2007, p.15)

É bem verdade que o DIP estabelece que somente o Estado Soberano e as Organizações internacionais são possuidoras de personalidade jurídica de Direito Internacional, e que somente, a elas, é reservado o poder de firmar tratados em âmbito internacional. A Convenção de Viena de 1969 e a Convenção sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais, ou entre Organizações Internacionais de 1986, expressam claramente o âmbito de aplicação do documento⁴⁷.

⁴⁷ Convenção de Viena - Artigo 1º - Âmbito de aplicação da presente Convenção - A presente Convenção aplica-se: a) Aos tratados entre um ou vários Estados e uma ou várias Organizações Internacionais; e b) aos tratados entre Organizações Internacionais. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>, acesso 24.08.2011.

Essas Convenções são consideradas, pela literatura especializada, como um importante divisor de águas no processo de elaboração dos tratados, por ter positivado normas costumeiras aceitas e eficazes, e ainda por harmonizar os procedimentos de elaboração, ratificação, denúncia e extinção dos atos jurídicos internacionais. De extrema relevância, são possuidoras de alto grau de respeitabilidade perante a Sociedade Internacional.

Apesar da clareza das Convenções em determinar que somente os Estados ou as Organizações Internacionais podem estabelecer relações com outros países, esse documento não define quem, no interior de um Estado nação, tem competência para tratar de qual assunto. Essa definição, de acordo com Le Four, é matéria de direito interno, senão vejamos:

É a Constituição Federal, e não o Direito Internacional Público, que é preciso consultar para saber qual poder pode representar no exterior os membros do Estado Federal e o Estado Federal ele próprio, para saber se é somente o Estado Federal ou ele e seus membros respectivamente que possuem os direitos de declarar guerra e de estabelecer legação, de concluir tratados, etc. (LE FOUR *apud* LESSA, 2003, p.28)

Desse modo, se estiver previsto no Direito interno, as unidades subnacionais poderão tratar de assuntos na esfera externa, e, sob o ponto de vista do Direito Internacional, estarão representando os interesses do Estado soberano de que fazem parte, pois somente este pode obrigar-se internacionalmente. Resta claro que o DIP não tem o condão de definir as competências internas aptas a negociar externamente, sendo estas prerrogativas do direito doméstico.

Assim, situamo-nos em um descompasso entre duas realidades: a realidade dos fatos, em que as unidades subnacionais brasileiras interagem de modo direto com o estrangeiro, e a realidade legal, constituída pelos limites à atuação externa destas unidades, prevista na nossa Constituição Federal de 1988, que, por sua vez, emerge num momento áureo de democratização brasileira.

A década de 1980 no Brasil, de acordo com Nunes (2005), ficou conhecida como a época da redemocratização, marcada pela descentralização política e administrativa. Em 1982, os Governadores voltaram a ser eleitos de forma direta e, em 1985, foi a vez dos Prefeitos das capitais. Em 1985, também o colégio eleitoral elegeu o primeiro Presidente Civil, desde 1964, e, em 1989, as eleições para Presidente voltaram a ser diretas. Como não poderia deixar de ser, a Constituição Federal de 1988 foi influenciada por esse movimento descentralizador e democratizante.

É bem verdade que a atual Carta Magna trouxe notáveis avanços e provas de descentralização política, contudo, no tocante ao tratamento das questões de política externa, desenvolvidas por Estados e Municípios, a Constituição em nada inovou, continuando a apresentar limites a esse tipo de atuação internacional.

Para Saraiva (2004), ainda impera no país a ideia de que a única voz no cenário internacional é a do Estado-nação. O art. 21, I da CF/1988 afirma que cabe à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de Organizações Internacionais”, igualmente como vinha ocorrendo desde a Constituição de 1934.

As atribuições do Presidente da República, o Chefe do Poder Executivo no Brasil, estão previstas no art. 84 da CF/1988, segundo o qual compete privativamente ao Presidente da República: “VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.”

A interpretação mais clara desses artigos é que, ao estatuir a competência exclusiva da União para manutenção de relações com Estados estrangeiros e participação de Organizações Internacionais, a Constituição Federal associou tal incumbência ao Poder Executivo, ou seja, ao Presidente da República, auxiliado pelos seus Ministros. Seguindo a mesma perspectiva:

No Brasil, os dispositivos constitucionais que interessam à matéria são o artigo n. 21.I, que afirma ser competência da União a manutenção de relações com Estados estrangeiros, e o artigo 84. IV, que confirma a prerrogativa do presidente da República na celebração de atos internacionais. A doutrina constitucionalista no Brasil defende quase unanimemente o monopólio da política externa brasileira por parte do Estado Federal, com base nesses dispositivos da Constituição de 1988. (PRAZERES, 2005, p.308).

Mesmo diante dessa centralização constitucional das relações exteriores, como vimos anteriormente, vejamos o que aponta Saraiva (2004): “A Paradiplomacia dos entes federativos vem demonstrando vigor excepcional nos últimos anos, sinalizando fenômeno novo e original na conformação do processo decisório da política exterior e comercial do país.”

O art. 18 da CF/1988 reza que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos e submetidos aos parâmetros estatuídos na Constituição.

De igual modo, os entes federados brasileiros têm a garantia da repartição das competências para o exercício e desenvolvimento de suas atividades normativas. Conforme Silva (2006), a distribuição constitucional de poderes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios se constitui no ponto nuclear da noção de Estado federal vigente no Brasil, pois na

CF de 1988 há a estruturação de um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes.

Essa repartição de competências é embasada pelo Princípio⁴⁸ da Predominância do Interesse, restando claro que cabe, à União, aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, aos Estados federados, as matérias e assuntos de predominante interesse regional e, aos Municípios, os assuntos de interesse local. Nesse sentido,

A ordem brasileira restringe à União a quase totalidade do tratamento das questões externas. De natural compreensão no passado, é de se perguntar até que ponto esta atitude se justifica na atual idade. Raras são as Constituições que, ao atribuir a condução das relações exteriores à União, mencionam como e em que medida os componentes da Federação podem participar das escolhas de política externa, que obviamente afetam os seus interesses. A Lei Maior do Brasil não consagra sequer esta hipótese.

[...]

Para Renaud Dehousse, apesar das recomendações de numerosos especialistas e a reivindicação de muitas autoridades regionais, a cooperação dos Estados federados para a formulação da política externa é largamente informal, inconstante e pragmática. Dehousse sugere, então, neste caso, a adoção do princípio da subsidiariedade. Com a preocupação de garantir que os Estados federados disponham de um controle de fundo de diversos problemas que são prolongamentos internacionais de suas competências, a União deve agir apenas nos domínios em que ela estiver mais bem colocada e as autoridades regionais, ou nos casos em que as últimas não dispõem de condições de bem conduzi-los. (SEITENFUS *apud* SILVA, 2006, p.60-61)

Sem embargo, atenta-se para o fato de que, na contemporaneidade, discernir o que é de interesse geral, regional ou local se torna cada vez mais difícil, tendo em vista a emergência da compreensão da existência de bens comuns pertencentes à humanidade, que transcendem fronteiras internas e externas:

[...] se torna cada vez problemático discernir o que é de interesse geral ou nacional do que seja interesse local e regional. Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, abrangerem dois ou mais deles. (SILVA, 2006, p.478)

Por se tratar de conceito extremamente polêmico, como também por não estar essencialmente ligada ao nosso objeto de estudo, a temática relativa aos bens comuns pertencentes à humanidade não sofrerá maiores digressões neste trabalho. Resta claro que a nossa análise da repartição de competências segue a perspectiva do princípio da predominância do interesse, explicado alhures, que baseia a repartição de interesses da União, dos Estados Federados e dos Municípios respectivamente em geral, regional e local.

⁴⁸ Convencionalmente, os Princípios, assim como as Leis, pertencem ao gênero Norma e podem ser compreendidos como enunciados lógicos admitidos de forma a ser condição ou base de validade das demais asserções normativas.

A única referência na Constituição Federal de 1988 a alguma atividade externa federada encontra-se presente no inciso V do Art. 52,⁴⁹ que prevê a competência privativa do Senado para autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Desse artigo, desprende-se uma possível atuação externa conjugada dos nossos entes federativos, notadamente nas operações relativas à emissão, transmissão, pagamento ou resgate de títulos, nas operações de câmbio, de seguro e crédito. Essa possibilidade não implica, contudo, o estabelecimento de relações com Estados estrangeiros ou participação em relações internacionais – competência usufruída apenas pela União.

Diante da abordagem jurídico-constitucional apresentada, continuamos num descompasso entre as realidades factuais e legais. Tal paradoxo nos leva a diversos questionamentos: Como as unidades subnacionais brasileiras podem manter relações com atores estrangeiros, se a Constituição Federal não permite? Sobre que base legal celebram tratados, convenções, ou atos internacionais? Como se explica a Diplomacia Federativa, que vem sendo implementada pelo MRE desde 1997? As respostas a tais questionamentos serão oferecidas no decorrer deste trabalho.

A impossibilidade da atuação internacional de unidades subnacionais, de acordo com Prazeres (2005), vem sendo emitida através de pareceres da Assessoria Jurídica do Itamaraty, desde a década de 1920. Em um desses documentos, datado de 1999, o consultor Cachapuz de Medeiros conclui pela impossibilidade de tais atos, uma vez considerada a distribuição de competências efetuada pela Constituição Federal. Vejamos:

[...] a ordem internacional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou o Distrito Federal (MRE, 1999 *apud* PRAZERES, 2005, p.298)

No mesmo sentido complementa, Castelo Branco:

A Constituição da República de 1988, como já restou demonstrado à sociedade, não institucionalizou, definitivamente, a Paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro. Toda a competência internacional é atribuída a União. (CASTELO BRANCO, 2008, p.86).

Sobre a essência de conflito constitucional que cerca a Paradiplomacia, estudiosos, como Prazeres (2004) e Sánchez (2004), orientam que os GNC – Governos Não Centrais - podem sim atuar na Sociedade Internacional, no âmbito de sua autonomia federativa, desde que não entrem em confronto com o Estado nacional, ou invadam a seara da alta política, as

⁴⁹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2011)

chamadas *high politics*, isto é, o núcleo duro das relações internacionais deve continuar exclusivamente sob a responsabilidade do Governo Central. No Brasil, parte dos autores da literatura especializada, como Vigevani (2004) e Rodrigues (2006), sustentam este mesmo entendimento, o de uma política de subsidiariedade.

Prazeres (2004) propõe medidas constitucionalmente viáveis para a inserção internacional dos Estados e Municípios brasileiros. A autora denota que a atuação destes entes federados de encontro aos ditames constitucionais é inviável. Ela defende alternativas conciliadoras de atuação, tudo dentro dos limites estabelecidos pela nossa Carta Maior. A primeira delas seria uma reforma constitucional⁵⁰. No total, são quatro possibilidades merecedoras de destaque, conforme se verifica a seguir:

As alternativas pontuadas a fim de se viabilizar a atuação externa direta de alcance menos superficial parece girar em torno (i) da própria possibilidade de reforma constitucional que rompa o monopólio do Estado federal em matéria de atuação externa; (ii) da representação dos interesses das unidades federativas através dos mecanismos de diplomacia federativa, desenvolvidos pelo MRE; (iii) dos ajustes complementares assumidos pelo MRE, através dos quais se indique uma unidade federada como agente executor do referido ajuste; (iv) da possibilidade (ainda que meramente paliativa) de as unidades federadas se utilizarem de agentes privados como intermediários para assumirem compromissos de Direito Internacional Privado. (PRAZERES, 2004, p.309)

Para Prazeres (2004), o aperfeiçoamento da diplomacia federativa permitiria que a política externa brasileira contemplasse, na medida do possível, os interesses de todos os membros da federação. Em nosso entender, a visão da autora denota romantismo e ingenuidade, afinal o Itamaraty, desde sua concepção, já deveria ter se instrumentalizado de metodologias que o possibilitassem alcançar os interesses de todas as regiões brasileiras. Trata-se, a nosso ver, de um movimento com contornos endógenos, e não de fora para dentro, como vem acontecendo.

A extensão territorial brasileira não é novidade, tampouco, a diversidade regional e cultural inerente ao nosso povo. De modo que, desde sempre, os processos de elaboração e implementação das políticas externas brasileiras deveriam contemplar e abranger as necessidades e potencialidades gerais da nação.

⁵⁰ Essa possibilidade mostra-se remota, por ainda não haver no meio político o debate necessário sobre o tema a motivar uma alteração constitucional, e mais ainda, a forma federativa de Estado é cláusula pétrea na Constituição, ou seja, cláusulas duras, que só podem ser alteradas para ampliar direitos, jamais restringi-los. Assim, uma proposta de Emenda Constitucional que visasse permitir a atuação internacional dos entes federados estaria solapando as bases do federalismo e instituindo, ainda que de forma subterrânea, a Confederação no Brasil.

Prazeres (2004) também defende que, através de ajustes complementares⁵¹, um tratado internacional em vigor poderia contemplar a matéria de interesse de um determinado Estado federado e, até mesmo, indicá-lo como entidade executora do referido ajuste. Seria, assim, uma via alternativa à celebração dos atos internacionais.

Por fim, a autora defende a substituição de atos internacionais por acordos de Direito Internacional Privado, celebrados por pessoas jurídicas de direito privado (empresas, associações, fundações), nos quais o Estado federado contaria com um tipo de “intermediário” para a consecução dos seus objetivos. Em nosso entender, essa é uma alternativa pouco atraente e que vai de encontro com os objetivos macros de uma genuína prática paradiplomática.

Ainda sem consenso e diante do descompasso e da contradição entre teoria e prática, a atitude do Governo Federal, ao adotar oficialmente a Diplomacia Federativa, tem levado ao arrefecimento de opiniões contrárias à Paradiplomacia e, por outro lado, tem sinalizado uma forte demanda destas unidades subnacionais brasileiras por uma participação externa mais ativa, conforme veremos adiante.

2.2.1 Tentativas de Institucionalização no Brasil

A primeira tentativa de institucionalização da Paradiplomacia no Brasil se deu com a PEC - Proposta de Emenda Constitucional - nº475/2005, de autoria do Deputado Federal André Costa do Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro.

O Deputado, Diplomata de carreira, pretendia inserir na Constituição Federal através de uma Emenda Constitucional – a única forma possível de alteração do texto jurídico maior do país, um parágrafo 2º ao art. 23, para permitir que Estados federados, Distrito Federal e Municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com suas contrapartes estrangeiras, no limite de suas competências. Observe a proposta desse parágrafo para a PEC 475/2005:

Art. 23. §2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei. (BRASIL, 2010).

⁵¹ Neste caso, note-se, o ajuste seria celebrado pelos Estados nacionais, que seriam por ele responsáveis, muito embora se possa designar um órgão interno ou mesmo ente federado para o implementar. (PRAZERES, 2004, p.304)

A PEC não foi aceita pela mesa diretora da Câmara dos Deputados, após parecer negativo da Comissão de Constituição e Justiça. A não aceitação não se concentrou na possibilidade de ação paradiplomática, mas no atentado ao pacto federativo nacional, tendo em vista os Estados e Municípios brasileiros poderem praticar atos internacionais nos limites de sua competência federativa.

Para surpresa de muitos, a justificativa expressa no Parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Ney Lopes do Partido da Frente Liberal do Rio Grande do Norte, serviu como um argumento em favor das relações internacionais federativas. De acordo com o iminente Relator, a prática de atos internacionais pelos Estados e Municípios brasileiros já é permitida, não havendo nenhum impedimento constitucional para isso. Vejamos parte do parecer:

A sugestão de emenda ao texto constitucional ora examinada parte do pressuposto que os entes públicos acima citados não podem, hoje, celebrar atos com pessoas jurídicas estrangeiras – e não podem exatamente porque faltaria a devida menção no texto constitucional.

Discordo.

Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...). A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);

b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais. De resto, certamente não caberia aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios celebrar, por exemplo, atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda.

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

É possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional. Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado etc).

Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada).⁵²

⁵² BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição 475, de 2005. Brasília: CCJ, 2006. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/388392.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2006. (*apud* CASTELO BRANCO, 2008, p.109)

No mesmo sentido da PEC 475/2005, vislumbrou-se no Projeto de Lei nº98/2006, do Senado Federal, a tentativa de institucionalização da Paradiplomacia em nosso país, apesar de tratar, conforme assevera Castelo Branco (2008), de uma proposta legislativa, que teve o fito de dirimir as divergências doutrinárias e jurisprudenciais em relação a vários pontos da aplicação dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro. O projeto de lei não mencionou em nenhum momento a participação dos entes federados nas relações exteriores do país.

O referido Projeto recebeu um parecer elaborado pelo Senador Arthur Virgílio, do Partido da Social Democracia Brasileira do Amazonas, que pugnava pela sua aprovação, mediante um substitutivo, propondo no art. 5º e seu parágrafo único, o seguinte:

Art. 5º. É vedada a celebração de tratado com subunidade política ou administrativa estrangeira, salvo se essa subunidade estiver capacitada a assim proceder pela lei do Estado a que pertence.

Parágrafo único. Os entes da Federação brasileira não podem celebrar tratados. (CASTELO BRANCO, 2008, p.109).

Consoante Dias Rodrigues (2010), este substitutivo foi submetido a novo parecer em 19 de novembro de 2009, proferido pela Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional junto ao Senado, sob a coordenação do Relator Cristovam Buarque, do Partido Democrático Trabalhista de Pernambuco, que, a respeito do referido artigo, pronunciou-se como sendo criador de tratados especiais, não possuindo consequência prática. O substitutivo consubstanciou-se como carente de finalidade para o relator, que, ao final, opinou pela sua prejudicialidade.⁵³

Ainda de acordo com Dias Rodrigues (2010), nos outros dois pareceres seguintes, elaborados pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que teve como relatores Marco Maciel e Marconi Perillo (*ad hoc*), afirmou-se que tal artigo 5º e o parágrafo único criavam tratados especiais de escassa aplicabilidade e vasta abrangência, pugnando ao final pela sua rejeição.

Assim, o Projeto de Lei 96/2008, seu artigo 5º e parágrafo único foram rejeitados pela sua inconstitucionalidade nos termos do parágrafo 1º do art. 101, do Regimento Interno do Senado, encaminhado definitivamente ao arquivo em 05 de maio de 2010, não tendo, mais uma vez, êxito a institucionalização do fenômeno paradiplomático.

Finalmente, como a institucionalização da Paradiplomacia no Brasil não obteve êxito, o fenômeno continua sem normatização, mas, mesmo assim, continua ocorrendo. Todavia,

⁵³ Declaração, pelo Presidente da Casa, ou de Comissão, de que determinada matéria pendente de deliberação está prejudicada em virtude da perda de oportunidade de apreciação ou de prejulgamento pelo Plenário ou comissão. Da declaração de prejudicialidade, cabe recurso para o Plenário.

sobre esse sombrio descompasso que cerca a legalidade constitucional das unidades subnacionais no exercício da Paradiplomacia, há de se recordar a permissividade que cerca as práticas costumeiras no seio da dimensão sociológica do direito, na qual o justo transborda e vai além do aspecto eminentemente legal/positivado de uma norma jurídica. Sendo assim,

Num Estado federal a representação externa é atributo do governo nacional, portanto **não é viável o caminho da alteração da Constituição para a descentralização da política internacional. Como dissemos, os trabalhos acadêmicos mais relevantes no plano internacional, o *mainstream*, não sugerem a segmentação do poder do Estado nacional.** Lembrando Kincaid (1990), a *constituent diplomacy* seria uma forma de fortalecer a ação exterior e não de debilitá-la. Uma emenda constitucional com o objetivo de descentralizar prerrogativas do Estado nacional iria contra os princípios sobre os quais se apóia o Estado brasileiro e, assim, não teria viabilidade. O aumento, nas últimas décadas, da ação internacional dos governos subnacionais ocorreu *de facto*, não alterando os fundamentos jurídicos pré-existentes. Apenas um direito consuetudinário fortemente assentado poderia levar, a longo prazo, a mudanças na legislação. (VIGEVANI, 2006, p.10).⁵⁴

Desse modo, no âmbito jurídico, fenômenos que ocorrem reiteradas vezes, arraigados no inconsciente coletivo, mesmo que de encontro aos ditames normativos de um determinado ordenamento jurídico⁵⁵, pode ser igualmente admitido. Ao que parece, esse é o *status* pelo qual se pauta e se move a Paradiplomacia no Brasil. Vale lembrar que essa prática reiterada, indiscutivelmente não é um privilégio singular do exercício da política externa brasileira, afinal, muitos são os exemplos de fenômenos sociais que ensejaram um direito consuetudinário fortemente assentado em nosso país.

Assim, escapando da dimensão normativa e realista clássica presente nos muros que tentam cercar a atividade paradiplomática no Brasil, resta analisar o fenômeno à luz de outros posicionamentos. Afinal, Estados e Municípios, sob a ótica jurídica interna, permanecem não sendo sujeitos de DIP, porém, de fato, participam de modalidades de cooperação internacional, estabelecem e buscam acordos de cunho econômico, político, técnico e cultural, sejam estes de modo formal ou informal.

Já sob a ótica jurídica externa, de acordo com Rezek (2005), não há razão para que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal.

⁵⁴ Grifo nosso.

⁵⁵ *Costume Contra Legem* – Costume jurídico que contraria o disposto na lei, porém é respeitado pela Sociedade e pelos operadores do Direito, de modo geral.

2.3 O MRE e a Paradiplomacia

Conforme preconizado, a responsabilidade constitucional pela definição da política externa brasileira cabe ao Poder Executivo central. Em termos práticos, o papel desempenhado pelo Itamaraty, de modo geral, é amplamente aprovado pela sociedade brasileira. Para Oliveira (2005), a aprovação histórica decorre do fato de que o foco da agenda da política externa tem sido normalmente concentrado nas prioridades de desenvolvimento. No mesmo sentido:

O fortalecimento do Itamaraty, enquanto corpo profissional, tem suas origens na própria história da formação do estado Nacional, dotando-o, já nas três primeiras décadas do século XX, de uma estrutura racional e burocratizada, no sentido weberiano (...). Com padrões regulares de carreira, controle sobre o recrutamento, o sistema de treinamento e a avaliação profissional, o Itamaraty viabilizou a manutenção de um alto grau de coesão corporativa e um *esprit de corps* bem desenvolvido entre seus membros, diferenciando-se das demais agências do estado brasileiro – e guardando semelhanças, nesse sentido, apenas com os ministérios militares.

Adicionalmente, observa-se que a instituição adquiriu, desde cedo, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal, conferindo-lhe iniciativa, também, crescente, na formulação e implementação da política externa, e a capacidade de assegurar uma certa continuidade desta política ao longo do tempo, através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas. Além da sua autonomia, da sua coesão e do seu insulamento burocrático, também é apontada como característica weberiana do Itamaraty a longa “coerência corporativa” vigente na instituição, expressa na continuidade e na solidez da adesão de seus membros à “doutrina” de política externa desenvolvida pela corporação. (MELO *apud* OLIVEIRA, 2005, p.23-24)

Recentemente, parcelas da sociedade civil demonstraram maior interesse em compreender e, até mesmo, participar ativamente das negociações de política externa. Para LAFER (2001), iniciativas como as da CNI - Confederação Nacional das Indústrias, ao organizar uma Coalizão Empresarial Brasileira, para atuar diretamente nas negociações da ALCA - Área de Livre Comércio das Américas, é uma colaboração fundamental, que parte agressivamente do setor empresarial e trabalha lado a lado com o governo. A transparência dessas negociações é satisfatória, tanto para a sociedade civil quanto para o governo.

De acordo com Nunes (2005), em abril de 1995, o Chanceler Luiz Felipe Lampreia apresentou, aos Deputados membros da Comissão de Relações Exteriores, as linhas gerais que deveriam orientar a política externa brasileira do governo Fernando Henrique Cardoso.

O Chanceler não deixou de destacar a consolidação da democracia brasileira e o quanto ela gerava de possibilidades para o país inserir-se em uma Sociedade Internacional em

constante crescimento e alto nível de competitividade. Além disso, ele afirmava que a busca permanente de diálogo com a sociedade era necessária para a formulação da política externa, pois o Itamaraty “não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade, a qual presta contas.” (LAMPREIA *apud* SILVA NUNES, 2005)

Como era de se esperar, a atuação das unidades subnacionais brasileiras não passa despercebida, e, em dado momento⁵⁶, o MRE passa a reconhecer que Estados federados e Municípios vêm desenvolvendo, progressivamente, agendas internacionais, por vezes, de modo isolado e, em outras, somando-se às ações da União, constatando, assim, a urgência de se adequar às novas práticas.

Essa interação, inevitavelmente, trouxe à baila a necessidade de incrementar a comunicação entre a União e as unidades subnacionais. Dessa forma, vários ajustes se tornaram imprescindíveis para que houvesse maior êxito na continuidade da formulação da política externa, por parte do MRE, além de uma maior coordenação e harmonia nos diversos níveis de relacionamento internacional do Brasil.

Para Silva Nunes (2005), a ênfase na “diplomacia de interação” deu origem à “diplomacia federativa”, conceito que se refere tanto à atuação externa das unidades federadas, quanto à articulação da União com os atores infranacionais em matéria de ação externa.

Nesse sentido, o governo central brasileiro buscava fomentar, através da diplomacia federativa, a coesão das agendas internacionais de Estados e Municípios com as da União, visando uma voz única no cenário externo. Assim sendo, demonstrando cautela aos inevitáveis movimentos paradíplomáticos que vinham se espalhando em nosso país, em 1997, o MRE criou a ARF - Assessoria de Relações Federativas –, órgão da assessoria do gabinete do ministro, para lidar com as crescentes demandas federativas.

Teoricamente, a ARF tinha como principal missão intermediar as relações entre o Itamaraty e os Governos dos Estados e Municípios brasileiros, com a finalidade de auxiliá-los em suas iniciativas internacionais, nas tratativas com Governos estrangeiros, com Organismos internacionais e Organizações não-governamentais.

Em 2003, primeiro ano de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a ARF foi transformada em AFEPA, Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, órgão auxiliar na demanda de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. Seu

⁵⁶ Em 1995, o Chanceler Luiz Felipe Lampreia utiliza pela primeira vez a expressão Diplomacia Federativa, reconhecendo a nova prática das unidades subnacionais brasileiras.

objetivo principal não foi alterado, sendo função essencial da AFEPA promover uma melhor integração entre o MRE e as unidades subnacionais, como também com os demais atores não centrais.

Essa iniciativa do MRE em integrar o órgão às ações das unidades subnacionais, ao que parece, não oferece nenhum tipo de capacitação em política externa a ser exercida pelos entes não-centrais. Assemelha-se mais a uma articulação do Estado em promover uma espécie de controle das ações paradiplomáticas dos entes federativos brasileiros, traduzindo-se numa limitação à autonomia dessas unidades.

A AFEPA⁵⁷ possui escritórios regionais em várias cidades espalhadas pelo país, (Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo). O ERENE⁵⁸, Escritório de Representação do MRE na Região Nordeste, é responsável pela demanda desta região. O escritório está situado em Recife-PE e reflete claramente as potencialidades e demandas, ainda que reprimidas, concentradas no Nordeste, caso contrário, quais seriam os motivos para implantação de tal escritório? Sobre a Paradiplomacia na região Nordeste, traremos com mais detalhes, no ponto 2.4.1 deste capítulo.

Desse modo, a própria institucionalização do MRE no Brasil necessitou de uma reestruturação frente ao novo cenário internacional, podendo ser interpretado como um movimento de adaptação do governo federal, no sentido de estabelecer um diálogo entre o Ministério e as unidades subnacionais, prestando-lhes assessoria e monitoramento, ao mesmo tempo.

É inegável que a inexistência de previsão constitucional para a prática de relações internacionais federativas dos Municípios e Estados brasileiros causa uma certa insegurança jurídica. No entanto, a criação da AFEPA evidencia que o próprio MRE admite e reconhece a atuação destas unidades na área externa, e, ao passo que reconhece, tenta controlar, aumentando assim o paradoxo, senão vejamos:

⁵⁷ No âmbito dos assuntos federativos, compete à AFEPA promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às consultas formuladas. Em sua interlocução com os Estados e Municípios, a AFEPA é auxiliada pelos Escritórios de Representação do Itamaraty, localizados em diversos Estados brasileiros, aos quais compete coordenar e apoiar, junto às autoridades locais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério. Para mais informações: <http://www.itamaraty.gov.br>, acesso em 05.07.2011

⁵⁸ Inaugurado em 22 de dezembro de 1995, pelo Vice-Presidente Marco Maciel e pelo Ministro, interino, das Relações Exteriores, Embaixador Sebastião do Rêgo Barros, o ERENE já promoveu e apoiou, no seu primeiro ano de funcionamento, importantes eventos de capacitação de agentes governamentais e privados para ações na área externa e de fomento às atividades de exportação do Nordeste. Para mais informações: <http://www2.mre.gov.br/erene/>, acesso em 05.07.2011

A incorporação pela Presidência da República e pelo MRE de uma agenda intergovernamental para ações internacionais federativas significa, por si só, o reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais. Fato novo nesse cenário, tendo como pano de fundo a preocupação com o potencial de fragmentação das ações internacionais dos governos subnacionais, foi o I Encontro Negociações Internacionais – Estados e Municípios, realizado em Brasília, em 8/8/2006, co-organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão – Funag e pela Afepa. Pela primeira vez na história do Itamaraty, foram expostas as grandes linhas da política externa brasileira para um público de prefeitos, secretários municipais e estaduais, técnicos e acadêmicos especialistas nessa área de todo o Brasil. (RODRIGUES, 2006, p.8)

Além disso, a ABC (Agência Brasileira de Cooperação), autarquia vinculada ao MRE, atua como facilitadora e promotora da cooperação internacional, como instrumento de política externa federal, valendo-se de boas práticas, recursos e capacidades de órgãos e agências estaduais e municipais brasileiros, levados para outros países.

Outro exemplo de reconhecimento da Paradiplomacia pelo Governo nacional foi a realização do I Seminário sobre Coordenação Federativa para a promoção de exportações, em novembro de 2004. O evento contou com a presença de representantes dos Ministérios de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, das Relações Exteriores, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX-Brasil) e de interlocutores do Estado brasileiro, tendo como intuito divulgar as ações e os programas do governo federal na promoção das exportações e estimular ações conjuntas com os Estados. No mesmo sentido:

A diplomacia brasileira parece orientar-se por uma política *ad hoc*, examinando concretamente cada situação e buscando, quando possível, um papel de intermediação. O Ministério das Relações Exteriores vem agindo como intermediário em acordos que os governos estaduais e municipais queiram estipular, procurando formas de enquadramento por meio de ajustes complementares no *framework* de um acordo existente entre os Estados nacionais. Desse modo, preserva-se o princípio constitucional da competência do Estado, sendo a ação subnacional resultante de uma delegação de responsabilidade. Um exemplo antigo dessa forma de atuação é o da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap), do governo do Estado de São Paulo. Essa instituição desenvolve desde os anos de 1980 atividades de cooperação técnica com os governos de Nicarágua, Moçambique, Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e outros. Quem tem a responsabilidade formal por eles é a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério, delegando-se poderes à Fundap para sua execução. (VIGEVANI, 2006, p.10)

Percebe-se, também, na literatura especializada, que existem dois antagônicos entendimentos sobre as iniciativas do Governo Federal, em face da Paradiplomacia. Por um lado, considera-se que os Estados e os Municípios podem apoiar a inserção da economia regional nos fluxos globais de comércio e de investimentos e, para tanto, a União dispõe-se a apoiar os entes federados. Por outro lado, a União teme que as ações internacionais das

unidades subnacionais possam contradizer as diretrizes da política externa brasileira. Afinal, a cooperação internacional federativa vem demonstrando crescentes atuações.

A ABC, por exemplo, tem controle apenas sobre os projetos que passam pela análise técnica do órgão. E o que acontece, na realidade, é que muitos acordos são firmados diretamente entre as unidades subnacionais e o estrangeiro, sem o conhecimento da União. Esse discurso, por parte da Agência, em síntese, reveste-se de importante justificativa para o monitoramento e controle da Paradiplomacia no Brasil.

Para Vigevani (2005), a incorporação do tema da Paradiplomacia na própria estrutura do Governo Central pode ser explicada pelo fato de as iniciativas externas dos GNC terem gerado e continuado a gerar irregularidades frequentes, ao não obedecerem aos dispositivos constitucionais⁵⁹, que determinam, por exemplo, a obrigatoriedade de aprovação dos acordos financeiros internacionais pelo Senado Federal.

Desse modo, entendemos que, no caso do Brasil, onde, até então, não há vestígios de protodiplomacia, a preservação do princípio constitucional da competência exclusiva do Estado nação, ao mesmo tempo em que se delega responsabilidades à atuação externa das unidades subnacionais, traduz-se numa alteração de sua *práxis*. Trata-se da transição do paradigma estatocêntrico para o paradigma logístico, no qual a crise do Estado central, evidenciada pela perfuração de sua soberania, denota ao mesmo tempo uma fragilidade e um vigor.

Tal fato é um verdadeiro paradoxo, afinal, ao mesmo tempo em que o Governo central cede parcela de sua soberania, vindo a se fragilizar, ele pode também em certa medida se fortalecer. Esse fortalecimento funciona de modo conjunto. Caso o Governo central consiga alcançar satisfatoriamente os genuínos interesses de todos os recantos de seu território, ele tende a superar o estágio de crise, passando a conviver harmonicamente com os novos atores internacionais.

2.4 A CNM - Confederação Nacional de Municípios

Além da interação particular que cada unidade subnacional é capaz de travar com o meio exterior, não podemos nos esquecer do fenômeno das redes de cidades e associações,

⁵⁹ CF - Art. 52 - 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. (BRASIL, 2011)

nas quais os atores subnacionais se organizam coletivamente, para atuar no âmbito internacional. Articulam suas forças políticas mediadas pela junção de interesses locais econômicos e sociais, elaborando políticas públicas e programas de governo com interesses voltados para a inserção das cidades na Sociedade Internacional.

Engajado com o quadro global de interdependência e interação internacional, bem como com as redes de cidades, o movimento municipalista brasileiro apresenta fortes alianças. A CNM (Confederação Nacional de Municípios) é uma entidade municipalista com mais de 30 anos de existência, constituída a partir dos anseios dos dirigentes das federações, associações estaduais e microrregionais de municípios, que careciam de uma entidade representativa que defendesse os interesses institucionais do ente municipal e propugnasse pelo seu fortalecimento.

A CNM busca esse engajamento municipalista em nível nacional e internacional. Essa Confederação é responsável, em grande medida, por fomentar, capacitar, instrumentalizar e motivar os municípios brasileiros para a prática paradiplomática. Atuando com abrangência em todo território nacional, conta com mais de três mil municípios filiados⁶⁰, por meio de uma rede de assistência formada por 29 federações estaduais e cerca de 230 entidades microrregionais.

Tem como objetivo institucional “lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e do movimento municipalista, contribuindo com soluções políticas e técnicas para excelência na gestão e qualidade de vida da população.” (CNM, 2011). A Confederação considera que a inserção internacional dos Municípios é um mecanismo através do qual, as unidades subnacionais podem adquirir maior autonomia e eficácia administrativa, contribuindo de maneira direta pro bem-estar de seus habitantes.

A atual gestão da CNM (2009-2012) elaborou um Manual Prático intitulado de: Atuação Internacional Municipal – Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade, com o intuito de instrumentalizar e sensibilizar os Gestores municipais para a importância e necessidade da utilização de práticas paradiplomáticas, propugnando, desse modo, uma internacionalização ativa das unidades subnacionais. Argumenta no sentido de que, embora não caiba aos Prefeitos a competência para elaborar política externa, há inúmeros interesses locais que estes Gestores têm a obrigação de alcançar, e, se o cenário internacional é o meio, o direito à inserção internacional é válido.

⁶⁰ Dados de Abril de 2011, extraídos do site oficial. www.cnm.gov.br, acesso em 23 de junho de 2011.

A Confederação lembra que os Municípios devem levar em consideração a política externa do país, e, sempre que possível, buscar convergências de ação tanto com a União quanto com os demais entes federados. Senão vejamos:

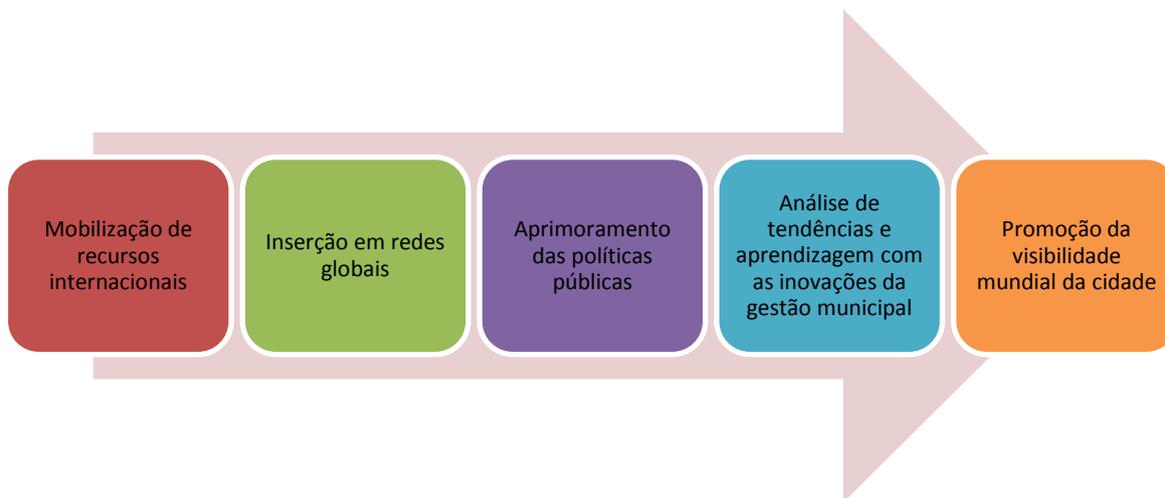
Ademais, **embora esteja claro na Constituição que os prefeitos não são competentes para elaborar política externa, há inúmeros temas de interesse local em que os gestores locais têm por obrigação buscar melhorias.** Caso seja o meio internacional a forma de alcançá-los, os municípios têm o direito de atuar internacionalmente. É nesse sentido que as localidades do mundo são cada vez mais convocadas a participar de instâncias internacionais de representação política, ora por interesse dos governos nacionais e organismos internacionais, ora por demanda dos governos locais. [...] Embora a atuação no campo político possa acontecer de modo independente do governo federal, reforça-se aqui a importância de se levar em consideração a política externa brasileira e, quando possível, buscar convergências das ações entre os Entes Federados. (CNM, 2008, p.40)⁶¹

A CNM enumera uma série de motivações e oportunidades pelas quais os Gestores devem estar atentos na busca de atuação internacional dos seus Municípios, a exemplo de oportunidades econômicas do tipo: a) atração de investimentos e de turismo externo; b) aumento do mercado consumidor externo; e c) as possibilidades de financiamento por meio da cooperação internacional. É também necessário buscar oportunidades culturais, como: d) a valorização dos costumes, das tradições, dos idiomas, como forma de fortalecer as identidades dos povos; e) a promoção do multiculturalismo; e f) a promoção de visitas e eventos internacionais. E, ainda, oportunidades de cunho político, tais como: g) marketing urbano (interesse em se destacar no cenário nacional e internacional); h) valorização de certas potencialidades que somente se encontram em determinados locais; e i) geração de políticas públicas inovadoras e eficazes. De modo sucinto, a CNM (2008), defende que os municípios podem, por meio da atuação externa, beneficiar-se de vantagens como, por exemplo, as descritas na figura 2.1 apresentada a seguir.

A mobilização de recursos internacionais (financeiros, humanos e de informação), voltados a projetos para o desenvolvimento local, bem como a inserção em redes globais direcionadas à cooperação internacional, que estão voltadas para o compartilhamento das experiências entre os municípios, podem ser consideradas como importantes justificativas para a atuação internacional das unidades subnacionais. Além de trazer o aprimoramento das políticas públicas a partir de perspectivas e culturas distintas, proporciona a análise de novas tendências e aprendizagens diversas, principalmente com as inovações da gestão municipal difundidas em eventos internacionais.

⁶¹ Grifo nosso.

Figura 2.1 – Vantagens da Atuação Externa Municipal



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas publicações da CNM (2008) acerca da Atuação internacional municipal.

Cita-se ainda como vantagem da atuação externa municipal a promoção da visibilidade mundial da cidade, a fim de atrair investimentos para setores estratégicos, como também a participação política em organizações e missões internacionais, ampliando a influência do poder local na conjuntura internacional.

Além da sensibilização dos gestores municipais, da explanação do fenômeno de modo geral e das experiências de atuação internacional dos governos locais brasileiros, a Confederação apresenta procedimentos para a internacionalização municipal. A metodologia posta para um governo subnacional internacionalizar-se é subdividida em três partes, a saber: 1º) Formulação da Estratégia Internacional (Plano Estratégico de Relações internacionais e Formulação da Lei de Responsabilidade Fiscal); 2º) Instrumentalização da Estratégia Internacional (Projeto de Lei; Estrutura; Capacitação dos técnicos; Comunicação e Sensibilização) e, por fim, 3º) a Implementação da Estratégia Internacional (Elaboração de projetos; Mobilização de recursos; Monitoramento e avaliação e Publicação das experiências). Nesse sentido:

A CNM pretende, através destas sugestões, fomentar a institucionalização da Paradiplomacia no Brasil através de uma juridicização municipal → estadual → federal, uma força que se estruturaria a partir das bases do modelo federalista brasileiro, abarcando posteriormente toda a União. Esta proposta, além de proporcionar a formação de uma sólida base para o fenômeno paradiplomático brasileiro, se contrapõe veementemente às outras tentativas de institucionalização jurídica da Paradiplomacia feitas no decorrer do século XXI, vindas numa direção federal → estadual → municipal. (DIAS RODRIGUES, 2010, p. 95)

Atentos com o descompasso entre o real e o legal, no sentido de ainda não existir um posicionamento efetivo do Estado brasileiro acerca da normatização da Paradiplomacia, a CNM sugere ainda dois projetos de lei, para que o fenômeno se estruture no Brasil, primando pela forma ascendente (a partir das cidades até a União, passando pelos Estados membros). O primeiro se direciona à criação de um Departamento de Relações Internacionais da Prefeitura, a ser enviado pelo Prefeito e aprovado pela Câmara Municipal; e o segundo se consubstancia como uma “sugestão” para que as Câmaras de Vereadores, em sua autonomia de alterar a Lei Orgânica do Município e as Assembleias Legislativas Estaduais, no capítulo da Constituição do seu Estado sobre as competências municipais, incluam uma emenda que possibilite a atuação internacional como uma das finalidades a serem buscadas pelos Municípios.

Esse tipo de iniciativa pode se materializar em oportunidades de empregabilidade nas administrações públicas estaduais e/ou municipais, mostrando-se como importante campo de atuação para os profissionais de relações internacionais no Brasil. Sobre a atual conjuntura desses profissionais nas administrações municipais brasileiras, apresentamos, a seguir, parte da pesquisa realizada pela CNM, através do Observatório de Cooperação Descentralizada.

2.4.1 Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil

O Projeto Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil⁶² surgiu através do engajamento da CNM, com a atuação internacional dos governos locais. A obtenção de informações sobre a real situação dos Municípios brasileiros, com relação à sua atuação internacional, tornou-se fundamental para embasar as ações futuras da entidade. Segundo a CNM (2009), de posse dos dados brasileiros, seria possível planejar e traçar metas factíveis para um trabalho consistente junto às autoridades locais. Nesse sentido:

O mérito do levantamento promovido pela Confederação reside na abrangência de todos os Municípios brasileiros. Alguns estudos com informações sobre a atuação internacional dos Municípios no Brasil surgiram nos últimos anos; entretanto, há uma delimitação clara sobre as amostras utilizadas. Enquanto os outros estudos se focaram numa amostra limitada de unidades locais, a CNM teve a preocupação de atingir os mais de 5.500 Municípios brasileiros. Esse diferencial é importante para

⁶² O projeto teve início no ano de 2007. A CNM traçou algumas atividades-bases para diagnosticar o atual quadro nacional. A primeira delas foi justamente o Cadastro da Cooperação Descentralizada no Brasil e sua consequente sistematização. Além disso, foram feitas investigações mais profundas, por meio de entrevistas com os Secretários/Assessores/Diretores municipais de relações internacionais.

entender não somente o que acontece com os Municípios que já possuem uma área internacional formada ou um responsável por assuntos internacionais nas administrações municipais, mas principalmente situar esses Municípios frente aos demais.(CNM, 2009, p.34)

No âmbito dessa Confederação e da pesquisa ora apresentada, cabe diferenciar governos locais de governos regionais. Apesar de esses dois tipos de atores serem contemplados pelo conceito de Paradiplomacia, a CNM usa como nível de análise os governos locais brasileiros, ou seja, Municípios.

Para a CNM (2009), os governos regionais, no Brasil denominados de estados federados, têm um componente local em sua definição, entretanto, sua forma de atuar se assemelha mais ao governo central, além de se distanciarem consideravelmente da demanda popular e representatividade ativa presente em governos locais. Assim, a CNM reconhece a importância dos estados federados no processo de desenvolvimento local pela interação internacional, mas, para fins de sua atuação, destaca exclusivamente os Municípios, visto que os entende como essenciais para a existência da cooperação descentralizada em nosso país.

A metodologia seguida pelo Projeto foi muito simples. O corte temporal adotado foram os anos de 2005 a 2008. As atividades tiveram início em meados de 2007 e levaram cerca de um ano e meio para serem concluídas. O questionário aplicado foi padronizado e os entrevistados, em regra, foram os Secretários de administração e de planejamento, Chefes de gabinete dos Prefeitos e até os próprios Prefeitos.

De acordo com a própria CNM (2009), o material bruto tomou a maior parte do tempo. Entre os primeiros contatos telefônicos com os 5.562 Municípios brasileiros e as rodadas de confirmação e avaliação dos dados coletados se passaram cerca de um ano. Do total, foram contatadas mais de 95% das prefeituras. As pesquisas foram realizadas pelo sistema de relacionamento da CNM, que contou com mais de vinte profissionais responsáveis pelo contato com as prefeituras.

Também participaram diretamente do projeto outros dez técnicos, tanto da Assessoria Internacional da Confederação, como do seu Departamento de Estudos Técnicos, de modo que a segunda fase do projeto foi toda desenvolvida por esses técnicos. Esclarece a CNM:

Com os dados brutos em mãos, essas informações foram cruzadas com as provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Ministério da Educação (MEC) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A intenção dessa sistematização foi a de categorizar os dados coletados pela CNM em termos econômicos, políticos, sociais, populacionais e geográficos, como forma de traçar o perfil da atuação dos governos locais brasileiros. As informações coletadas foram além da simples identificação dos Municípios que possuem estrutura internacional. O cadastro levantou, ainda, quem seriam as pessoas que responderiam pela área internacional, os responsáveis por assuntos internacionais e, quando ela

não existisse e houvesse interesse pelo tema, quem seriam os contatos interessados. Essa base de dados trouxe à Confederação o nome de mais de 3.500 gestores, essas pessoas formaram a rede que auxiliou a Confederação Nacional de Municípios a sensibilizar e a executar os projetos internacionais em conjunto aos Municípios durante a última gestão. (CNM, 2009, p.40)

Os dados apresentados pela pesquisa trazem uma série de quadros, cada um visto por uma ótica distinta, com as características da internacionalização local brasileira. Ao longo do estudo, foram traçados fatores econômicos, populacionais, sociais, políticos e geográficos. Essas perspectivas foram relacionadas às categorias levantadas pela Confederação, que levou em consideração a presença de área internacional já constituída e a presença de responsáveis por assuntos internacionais, ou o interesse por assuntos internacionais.

Inicialmente, os municípios foram caracterizados pelo porte populacional, sendo dispostos em 8 (oito) faixas distintas e em ordem crescente de número de habitantes, indo do porte 1 (até 5.000 habitantes) até o porte 8 (acima de 500.001 habitantes). Ressalta-se que a grande maioria dos municípios brasileiros encontra-se inserida no porte 2 (5.001 à 15.000 habitantes), representando 38,21% do total. Em seguida, foi possível cruzar dados e criar tabelas e gráficos com informações consistentes sobre o Brasil.

Com a finalidade de analisar o comportamento da internacionalização dos municípios brasileiros, a CNM mapeou diversas variáveis, a saber: porte dos municípios; presença ou não de área internacional; identificação por status governamental da estrutura; cargos do responsável pela área internacional; identificação por posição geográfica (município de fronteira, de linha costeira e localização); identificação por classificação urbana (Aglomeração Urbana, de Rede Integrada de Desenvolvimento e de Região Metropolitana); identificação por partidos políticos; identificação por presença de instituições de ensino superior; identificação por Produto Interno Bruto (PIB) e, por fim, identificação por Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Para fins deste trabalho, optamos por utilizar uma pequena parte da pesquisa do Observatório de Cooperação Descentralizada, desenvolvida pela CNM. Sob o ponto de vista profissional, apresentamos, na tabela 2.1 abaixo, como se comporta essa internacionalização. Os parâmetros escolhidos foram a quantidade de municípios, subdividida em portes (de 1 a 8), de acordo com o número de habitantes, num total de 5.562 e a existência ou não de uma área internacional ou um responsável municipal para tratar de assuntos internacionais.

A tabela se mostra desconexa. Dos 5.562 municípios brasileiros, apenas 30 possuem área internacional e somente 116 possuem um responsável para tratar desses assuntos.

Resultando em 146 cidades que, de algum modo, possuem uma estrutura funcional para a prática da Paradiplomacia.

Desse modo, verifica-se que o tratamento de questões internacionais que emergiram da gestão municipal⁶³ brasileira, entre os anos de 2005 a 2008, foi de aproximadamente 2,62% do total dos municípios. Essa ínfima atuação de profissionais de relações internacionais nas administrações públicas municipais evidencia uma baixa interação destes governos com o MRE e, ainda, dificulta a atuação externa das unidades subnacionais.

Tabela 3.1 Área internacional institucionalizada por município

Porte	Número de Habitantes	Quantidade de municípios	Quantidade de municípios que possuem área internacional (1)	Quantidade de municípios que possuem responsáveis por assuntos internacionais (2)
1	(até 5.000)	1.266	-	15
2	(5.001 a 15.000)	2.125	-	23
3	(15.001 a 25.000)	879	-	9
4	(25.001 a 50.000)	708	-	12
5	(50.001 a 100.000)	708	1	13
6	(100.001 a 300.000)	185	7	21
7	(300.001 a 500.000)	44	9	6
8	(Acima de 500.001)	36	13	17
	TOTAL	5.562	30	116

Fonte: Elaborado pela autora, com base nas publicações do Observatório de Cooperação Descentralizada da CNM (2009).

De um modo geral, nota-se claramente um baixo nível de estruturas formais de relações internacionais. Além do mais, uma conclusão óbvia que se tira dessa tabela é que não existem áreas internacionais nos pequenos Municípios brasileiros. Isso pode ser explicado pelos custos de manutenção de uma área internacional e pela necessidade de mão de obra

⁶³ Vale ressaltar que a Paradiplomacia municipal não ocorre somente em cidades que já possuem um setor internacional ou a designação de um Servidor para a prática. Contudo, há de se concordar que este tipo de organização funcional, de modo geral, tende a facilitar o processo paradiplomático.

mais qualificada para exercer esse tipo de atividade, como também, pela falta de interesse da União em descentralizar seu poder.

A CNM (2009) argumenta que, mesmo não apresentando estrutura formal para a internacionalização local, os municípios pesquisados demonstraram uma certa abertura. A pesquisa retrata que, quando a pergunta se dirige ao interesse do Município acerca de assuntos internacionais, o número ultrapassa 60%. Para a Instituição, esse dado é importante, já que há um campo ainda extenso para garimpar atividades dessa natureza. Diante desse dado, deduz-se que os Municípios brasileiros têm uma alta propensão à abertura de suas administrações e, por consequência, uma oferta de serviços públicos aos seus cidadãos que podem ser atingidos ou facilitados por dinâmicas envolvendo o ambiente externo.

Além da análise populacional por meio de portes, a CNM também levou em consideração os números brutos de habitantes em cada Município. Baseada em dados de 1998 do IBGE, a entidade relacionou a população com as categorias levantadas. Desse cruzamento, surgiram informações mais animadoras.

Apesar de os portes populacionais e a tipologia do Brasil apresentarem uma maciça presença de pequenos Municípios, quando se analisa a população bruta, essa diferença fica menos evidente. Como vimos, as categorias 1: Possui área internacional e 2: Possuem responsável por assuntos internacionais, em conjunto, representam somente 2,62% dos Municípios, entretanto, abarcam pouco mais de 30% da população brasileira. Ao contrário do que se poderia imaginar, há uma presença relevante do tema no Brasil, ao menos quando analisada a variável população. Nesse sentido, esclarece a CNM (2009, p.76):

Apesar de os assuntos internacionais atingirem relativamente pouco a população brasileira, por meio de suas administrações locais, o número está longe de ser inexpressivo. Cerca de 60 milhões de habitantes possuem acesso a estruturas, entre áreas e responsáveis, que tratam de temas internacionais nos entes públicos mais próximos do seu cotidiano, ou seja, em seus respectivos governos locais.

Numa perspectiva regional e sob o ponto de vista da estrutura funcional, apresentamos no quadro 2.1, a seguir, o grau de internacionalização dos municípios situados no Nordeste. Utilizamos do mesmo intervalo de 2005 a 2008 e, novamente, dos parâmetros da existência ou não de uma área internacional ou um responsável municipal para tratar de assuntos internacionais. Além das variáveis já indicadas, soma-se, à tabela, a indicação do cargo do responsável pela atividade internacional.

A região Nordeste, composta pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, apresenta dados semelhantes aos

da estrutura funcional nacional. Inicialmente destaca-se, na tabela, a falta de qualquer estrutura internacional, áreas ou responsáveis, no Estado do Piauí.

Desse modo, no tocante à atuação de profissionais de relações internacionais, tanto em nível nacional quanto em nível regional, os municípios se mostram carentes. As unidades subnacionais municipais do Nordeste somam um quantitativo de 1.792 cidades e, conforme ilustrado, apenas 21 delas têm algum tipo de estrutura funcional para a prática de negociações internacionais. Assim, entre 2005 e 2008, somente 1,17% dos municípios nordestinos apresentaram algum tipo de estrutura funcional para a execução destas atividades. Como visto alhures, a estrutura funcional municipal não é essencial para a prática da Paradiplomacia, embora ofereça significativo aporte, além de se apresentar como um importante campo de atuação profissional.

Quadro 2.1 Área internacional institucionalizada em municípios da região Nordeste

Estado	Município	Possui ÁREA internacional instituída	Possui RESPONSÁVEL por assuntos internacionais	Responsável
ALAGOAS	Maceió		X	Assessor de Projetos
BAHIA	Camaçari	X		Secretário de Relações Internacionais
	Salvador	X		Secretário Extraordinário de Relações Internacionais
	Coronel João Sá		X	Secretário de Administração
	Curaçá		X	Assessor de Planejamento, Turismo e Meio Ambiente
	Feira de Santana		X	Secretário de Planejamento
CEARÁ	Ararendá		X	Controlador interno (Secretaria de Obras)
	Cedro		X	Secretário de Administração
	Crato		X	Chefe de Gabinete
	Fortaleza		X	Assessor de R. I. do Gabinete do Prefeito
	Ubajarara		X	Secretário de Administração
MARANHÃO	Carutapera		X	Assessor Especial do Gabinete do Prefeito
	Chapadinha		X	Secretário de Finanças
			X	Secretário de Planejamento

PARAÍBA	João Pessoa			
	São José da Lagoa Tapada		X	Secretário de Finanças
PERNAMBUCO	Bodocó		X	Secretário de Administração
	Recife	X		Coordenador de R.I (Secretaria de Gestão e C. Social)
RIO GRANDE DO NORTE	Messias Targino		X	Assessor de Projetos
	Mossoró		X	Secretário de Desenvolvimento Econômico
	Natal		X	Secretário de Indústria, Comércio e Turismo
SERGIPE	Amparo de São Francisco		X	Chefe de Gabinete

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas do Observatório da Cooperação Descentralizada, desenvolvida pela CNM (2009).

É importante ressaltarmos que os municípios de Camaçari (BA), Salvador (BA) e Recife (PE), em destaque no quadro acima, são os únicos que apresentam a estrutura administrativa específica para a área de relações internacionais, demonstrando maior autonomia para as ações externas. Fortaleza (CE), apesar de não possuir uma área internacional já instituída, possui um responsável específico, ligado ao Gabinete do Prefeito (Assessor de Relações Internacionais), para tratar dos assuntos externos. Já os demais municípios, apresentam uma subordinação funcional dentro de outras Secretarias municipais, a exemplo de Secretarias de Administração, Planejamento, Turismo e Meio Ambiente, Finanças, Desenvolvimento Econômico etc.

A abordagem deste capítulo teve o condão de proporcionar uma visão geral acerca da Paradiplomacia no Brasil. Assim, apresentamos sua evolução histórica, seguida das particularidades jurídico-constitucionais e o descompasso legal, bem como uma espécie de radiografia brasileira e nordestina no tocante à estrutura funcional dos municípios, apresentada a partir das pesquisas da CNM. O caminho aqui percorrido nos oferece subsídio para compreender a experiência paradiplomática dos municípios paraibanos (Alagoa Nova, Cabaceiras, Livramento e Sertãozinho), beneficiados pelo Programa Plano Diretor como

mecanismo de promoção de Equidade⁶⁴, análise que será apresentado no capítulo seguinte deste trabalho.

⁶⁴ O Programa Plano Diretor como mecanismo de promoção de equidade foi um projeto desenvolvido pelos municípios paraibanos (Alagoa Nova; Cabaceiras, Livramento e Sertãozinho), que teve como intuito a elaboração dos Planos Diretores destes municípios. O termo de parceria, intitulado de "Programa Plano Diretor", assinado em 1 de Março de 2007, na Embaixada do Canadá, entre a FAMUP- Federação dos Municípios Paraibanos, a CNM - Confederação Nacional de Municípios e a CIDA - Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional, à priori, apresenta-se como uma experiência de internacionalização municipal, do tipo Paradiplomacia.

Capítulo 3. A PARADIPLOMACIA BRASILEIRA EM AÇÃO: O CASO DO PROGRAMA PLANO DIRETOR NA PARAÍBA

Iniciamos o presente capítulo, revisitando o Federalismo, buscando compreender o nível de autonomia que este tipo de organização estatal confere às unidades subnacionais brasileiras. Como vimos, o fenômeno da Paradiplomacia ainda não foi institucionalizado em nossa legislação, de modo que a autonomia das nossas unidades subnacionais deriva dos limites atribuídos pela Constituição, que rege o nosso pacto federativo.

Para Saraiva (2004), os municípios brasileiros, após a Constituição de 1988, passaram a ter autonomia política, jurídica e administrativa em relação ao governo federal. Contudo, as unidades subnacionais brasileiras, em âmbito externo, não possuem representações diplomáticas e nem firmam Tratados⁶⁵, de modo que, na busca da permissividade de suas tratativas internacionais, abonam suas negociações sob a forma de Atos e Acordos informais. Conforme veremos, o Estado logístico é o paradigma ideal para o reconhecimento da atuação internacional das unidades subnacionais.

De modo geral, apresentamos as determinantes externas e domésticas (das unidades subnacionais e do governo central) como fatores que dão causa ao fenômeno; e ainda, a relação multifatorial que compõe as causas da existência de Paradiplomacia na região Nordeste, notadamente através da experiência do Programa Plano Diretor como mecanismo de Equidade.

A análise das etapas do processo de elaboração do Plano Diretor dos municípios paraibanos é fundamental para o entendimento da relevância do interesse local. Conforme veremos, o processo configura-se no estreitamento entre a Sociedade e as reais demandas e potencialidades dos Municípios, baseada na percepção de seus moradores. Corroborando com o construto teórico de Castells e Borja (1996) no tocante às cidades como verdadeiros atores políticos e o Projeto-Cidade, encerramos este capítulo apresentando o Plano Diretor como uma ação paradiplomática de política externa municipal com fins à inserção internacional.

3.1 O Federalismo e a Paradiplomacia

⁶⁵ Constituição Federal - Art. 84. Compete **privativamente** ao Presidente da República: VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (BRASIL, 2011), Grifo nosso.

Um Estado federal é um Estado dotado de características próprias, que o distingue dos outros tipos de Estado. Em geral, considera-se a Revolução Americana⁶⁶ (1776), como o marco inicial do Federalismo. O processo de independência das 13 (treze) colônias da América do Norte, que criou os Estados Unidos da América, rompeu com o vínculo inglês e compeliu o mundo, particularmente a Europa, a um novo modelo político e administrativo estatal, qual seja, federalista, republicano e anticolonialista.

Como vimos alhures, o fenômeno da Paradiplomacia pode ocorrer de diferentes formas e em diferentes Nações, independente de contornos históricos, econômicos, culturais e políticos, entretanto, ao que parece, é nos países optantes pelo modo de organização estatal federalista, notadamente aqueles com relevantes contornos democráticos, que o fenômeno encontra subsídio para se desenvolver mais plenamente. Em nossa abordagem, ponto 1.4.1 deste trabalho, trouxemos algumas experiências paradiplomáticas da Suíça, Alemanha, Federação Russa e Argentina, todos países federalistas. Nesse sentido, sugere Duchacek (1990): “Sistemas federais flexíveis têm maior capacidade para lidar com problemas de interdependência global e regional do que sistemas unitários ou autoritários”

Contudo, é bom lembrar que a inserção internacional de unidades subnacionais não é privilégio deste tipo de Estado. A realidade contemporânea vem trazendo novos tipos de relações entre o Estado central e suas subunidades. O caso da Espanha, por exemplo, é evidente. Embora seja formalmente um Estado unitário, o Estado central convive com um acentuado grau de autonomia das regiões da Catalunha, Galícia e País Basco. Como vimos, essas comunidades têm administrado grandes parcerias internacionais. Assim, as possibilidades de atuação externa das unidades subnacionais variam de Nação para Nação. Conseqüentemente, cada modelo de organização estatal, em consonância com a sua legislação

⁶⁶A Revolução americana nos permite ainda identificar algumas das características do que agora usualmente se define como *guerras de libertação nacional*. De fato, a Revolução americana é o primeiro exemplo de guerra de libertação anticolonial, movida por um povo em busca da independência, de uma guerra longa e sangrenta que, no entanto, não provocou mudanças fundamentais na esfera sócio-econômica, não obstante serem muitos os cidadãos americanos que se mantiveram fiéis súditos do rei da Inglaterra, tendo de pagar tal preferência com a confiscação dos bens e com o abandono do país. A despeito da mudança política fundamental, que culminou na criação da federação americana, uma vez que as relações sócio-econômicas permaneceram substancialmente invariáveis e as elites políticas americanas que emergiram pertenciam já ao estrato superior da sociedade colonial.(BOBBIO, 1909, p.1123)

e, ainda, levando-se em consideração às particularidades de ordem econômica, política, histórica e cultural, conferem graus distintos de autonomia às suas subunidades.

Para Dallari (2003), os Estados são unitários, quando têm um único poder central, que é a cúpula e o núcleo do poder político; e são federais, quando conjugam vários centros autônomos de poder político. Desse modo, a premissa essencial do federalismo é a junção de vários centros autônomos de poder político. Em regra, os critérios a serem conservados nesta concepção estatal seriam o da não-subordinação do governo estadual ao governo nacional, a autonomia dos membros, igualdade e cooperação. Os limites, direitos, deveres e garantias que regem esta relação devem estar dispostos na Constituição do país.

Nesse sentido, os membros de Estados federais possuem certa autonomia, ou seja, capacidade de auto organizar-se, em função de seu próprio poder e vontade, obviamente dentro dos limites e nas áreas que forem atribuídas pela Constituição que rege o pacto federativo de que fazem parte, diferentemente do que ocorre com os membros de Estados unitários que, por sua vez, normalmente não possuem autonomia.

Para fins deste trabalho, a autonomia não deve ser confundida com a soberania, categoria esta inerente à própria existência dos Estados nacionais, carregada de poder real e imagético sobre o modo pelo qual se deve proceder as relações entre os povos. Essa tão falada soberania, possuidora de funções específicas, simplifica a realidade e constantemente favorece a ação dos atores estatais centrais, conforme vimos no decorrer do nosso trabalho.

O arcabouço conceitual de um Estado federalista, inevitavelmente, perpassa pela análise clássica da comparação entre Federação e Confederação, notadamente no que se refere ao grau de centralização do poder, conforme veremos em seguida.

Para Acquaviva (1994), uma Confederação é formada por Estados propriamente ditos, ou seja, entidades políticas dotadas de poder soberano, ao passo que, no Estado federal, os Estados membros renunciam a sua soberania em proveito do próprio Estado federal.

De acordo com Soares (1998, p.138), o federalismo pode ser caracterizado por uma dupla autonomia territorial, senão vejamos:

O sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos membros, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas.

Ao que parece, o Federalismo, quando comparado à Confederação, no tocante à (des)centralização de poder, proporciona um meio de organização territorial mais apropriado para garantir, através da democracia, estabilidade e legitimidade política aos governos das

unidades subnacionais, especialmente, nas sociedades caracterizadas por grande diversidade de base territorial, cultural, linguística, étnica ou religiosa. Nesse sentido:

Em um país muito extenso territorialmente e/ou com grande diversidade étnico-linguística, a forma federada de divisão do poder acomoda as tensões, reconhece e protege as diferenças e promove objetivos de convivência comum. (KUGELMAS e BRANCO, 2005, p. 163)

Para Kugelmas e Branco (2005), sob uma perspectiva histórica, as formas de organização de tipo confederado foram cedendo lugar às federações. Isso aconteceu principalmente em decorrência da dificuldade de estabilizar uma unidade territorial num contexto de subunidades territoriais soberanas, ligadas por vínculos muito tênues.

A soma de países federais no mundo é modesta, a saber: Estados Unidos, Rússia, Canadá, Índia, Brasil, Austrália, Áustria, Suíça, Alemanha, Argentina, México, Venezuela, Nigéria, Paquistão e Malásia. Há de se notar que, em sua maioria, as nações federalistas são aquelas que possuem as maiores extensões territoriais do mundo.

O Brasil, inicialmente um Estado unitário, após a instauração da República e a adoção da Constituição de 1891, dividiu-se internamente, delegou autonomia às suas novas unidades políticas internas e continuou conservando para si a soberania do território como um todo. Hoje, constituído sob a forma de República Federativa, é formado por 26 (vinte e seis) Estados membros, 1 (um) Distrito Federal, a União e mais de 5.658 (cinco mil seiscentos e cinquenta e oito) Municípios. Os Estados membros, também chamados de Estados federados ou Estados federativos, e os Municípios são o que chamamos, para fins deste trabalho, de unidades subnacionais.

De modo que, sob o manto do federalismo, em âmbito externo, os membros da República federativa brasileira, ou seja, as unidades subnacionais, não possuem representações diplomáticas e nem firmam tratados, tendo apenas personalidade jurídica de direito público interno. Não possuem a célebre soberania, contudo, o poder de autodeterminação e capacidade de se auto-organizar, inerente à existência deles, acarreta-lhes um status de autonomia. Assim, reserva-se a soberania para o Estado central federalista, restando a autonomia para as unidades subnacionais que compõem a Federação. Nesse sentido:

Duas forças convivem e se tensionam na relação entre governo central e as províncias: uma tendência centrípeta, que procura reter o poder para o governo central, não impedindo ações autônomas das unidades subnacionais, mas as regulando e controlando; e a tendência centrífuga, que mostra a ação das unidades subnacionais em buscar maior autonomia política e econômica para seus interesses próprios, facilitadas pelas crescentes assimetrias na distribuição dos recursos internos e pelas oportunidades de negócios abertas com os efeitos decorrentes da globalização. (Ibid, p.169)

No entrelaçamento das visões do Federalismo e da Paradiplomacia, deparamo-nos com o elemento chave desta pesquisa, que é o grau de autonomia das unidades subnacionais. É essa quantidade de autonomia que permite uma atuação mais ou menos espontânea das unidades subnacionais. Trata-se de uma simbiose natural entre as funções, deveres e responsabilidades que as cercam e o governo central, fazendo com que os interesses específicos destas unidades estejam efetivamente em pauta.

Para Saraiva (2004), os municípios brasileiros, após a Constituição de 1988, passaram a ter autonomia política, jurídica e administrativa em relação ao governo federal. De modo otimista, o autor defende que, conforme os ditames do paradigma do Estado-logístico⁶⁷, essa autonomia é compreendida como os espaços de manobra consolidados na CF, para os municípios de menor autonomia, e que o compartilhamento semiautônomo dos Estados-membros da federação é que edifica a base da governança política do Estado nacional pela via da representação direta no Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Isso é o que o autor vem a cunhar de: “relativa autonomia” das municipalidades. Para ele, o Estado logístico é o paradigma ideal para o reconhecimento da atuação internacional das unidades subnacionais, senão vejamos:

O novo paradigma da valorização dos entes subnacionais coincide com a emergência do paradigma do Estado logístico no Brasil. O Estado logístico, ao procurar expor a vontade de fortalecer o núcleo nacional da ação externa do Brasil, passa a operar diretamente na transferência à sociedade da responsabilidade empreendedora, ajudando-a a atuar no ambiente externo. A busca por um melhor modo de equilibrar os benefícios da interdependência por meio de uma inserção madura no mundo globalizado é o elemento aglutinador das posições e opções. (SARAIVA, 2004, p.139)

Trata-se de uma verdadeira quebra de paradigmas. Sob a perspectiva da atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras, presenciamos, ainda que lentamente, a passagem do paradigma estatocêntrico para o logístico. As tradicionais políticas públicas municipais, por muito tempo, foram voltadas somente para o lado interno dos municípios. As ações eram planejadas e executadas estritamente dentro dos limites de seus respectivos territórios. Entretanto, em conformidade com o paradigma do Estado logístico, essa configuração vem sofrendo relevantes modificações.

⁶⁷ Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava a época no neoliberalismo. É logístico porque exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais. Contrariamente à presunção da literatura acerca da globalização, esse novo paradigma, introduzido por Cardoso e consolidado por Lula, não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar. (CERVO, 2008, p.495)

Como vimos, o novo cenário de correlação internacional das unidades subnacionais se intensifica frente aos efeitos da globalização, de modo que, na derrubada das fronteiras, muito em função do desenvolvimento tecnológico, espalha-se no mundo um sentimento de integração universal. O Brasil também se insere nesse atual contexto, no qual os municípios procuram incansavelmente estratégias de desenvolvimento próprias, visando à satisfação de seus interesses locais e específicos.

Em nosso país, é cada vez mais frequente o planejamento de ações externas pelos municípios como, por exemplo: a cooperação internacional para o intercâmbio de experiências exitosas, missões comerciais ao exterior, participação em eventos internacionais, participação em redes de cidades, visitas oficiais recebidas e efetuadas, captação de recursos, dentre outras.

Apesar das iniciativas de ações externas dos municípios brasileiros, o que se constata é que:

De forma geral, entende-se que o Estado federal é soberano, ao passo que as unidades federadas que o compõem são tão-somente autônomas. Com efeito, em se seguindo a orientação tradicional, segundo a qual a manutenção de relações com outros Estados é uma prerrogativa de soberania, tais subunidades não dispõem de capacidade de, per se, assumir compromissos internacionais. (PRAZERES, 2004, p. 287)

Assim, partindo do pressuposto de que o governo municipal possui responsabilidades para com o desenvolvimento local e que, para tal, possui autonomia, nos inquietamos com a percepção de que essa autonomia no Brasil ainda é legalmente limitada aos contornos nacionais.

Diferentemente do que ocorre em países anteriormente estudados (Suíça, Alemanha, Espanha, Federação Russa e Argentina), o grau de autonomia das unidades subnacionais brasileiras não poderá ser apontado neste trabalho, posto que a gradação da autonomia, em leve, moderada e avançada, como vimos alhures, teve como parâmetro a interpretação dos textos legais de países que institucionalizaram a Paradiplomacia, fato que ainda não ocorreu em nosso país.

Por outro lado, há de se destacar que o obstáculo da não institucionalização do fenômeno não é suficiente para barrar a atuação internacional de nossos municípios. Como vimos no segundo capítulo deste trabalho, cada vez mais se acentua, no Brasil, um descompasso entre a realidade legal e a realidade dos fatos. As experiências dos EUA, Canadá e Chile se assemelham às práticas paradiplomáticas do Brasil, e independentemente de institucionalização, as unidades subnacionais dessas Nações vêm perfurando a soberania do Estado central.

3.2 Causas da Paradiplomacia

Quais os motivos que levam as unidades subnacionais a exercerem diretamente um papel que é próprio do Estado central? A resposta a este questionamento, nos leva a entender o fenômeno da Paradiplomacia em sua completude, causas e conseqüências se entrelaçam e apontam as justificativas essenciais para a inserção internacional das unidades subnacionais.

De acordo com Soldatos (1990), as causas da Paradiplomacia se subdividem em: 1. Determinantes externas e 2. Determinantes domésticas, estas, por sua vez, subdividem-se em causas internas das unidades subnacionais e causas internas do Governo federal. A figura 3.1 e o quadro 3.1 refletem claramente a relação multifatorial que compõe os fatores motivacionais da Paradiplomacia. O autor lembra que, apesar de ter explorado as causas mais importantes, as mesmas não são exaustivas.

Os tipos de segmentação, já analisados no tópico 1.3 deste trabalho, acrescidos de outros fatores internos, dão causa ao exercício do fenômeno. As motivações internas que levam as unidades subnacionais à prática da Paradiplomacia, elencadas por Soldatos(1990), são: Segmentação Objetiva; Segmentação Perceptual (Eleitorado); Regionalismo; Assimetrias entre as unidades subnacionais; Elevação dos níveis de crescimento destas unidades e o *Me-tooism*⁶⁸.

A Segmentação Objetiva se refere à diversidade das características geográficas, culturais, linguísticas, religiosas e políticas, que distinguem uma unidade subnacional de outra e do restante do próprio país. Tal segmentação pode criar conflitos de interesses durante a busca de uma política externa centralizada e pode induzir as elites e a população das unidades subnacionais a acreditar na necessidade de uma atuação externa autônoma e direta.

Figura 3.1 Causas da Paradiplomacia



⁶⁸ Para Soldatos (1990), o fenômeno do “*me-tooism*” (“eu também quero”) refere-se ao mimetismo provocado pelo exemplo de algumas unidades subnacionais, cujos passos seriam seguidos por outros governos municipais.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Soldatos (1990)

Já a Segmentação Perceptual (Eleitorado) é geralmente relacionada com a Segmentação Objetiva, mas pode também ser o produto da percepção de diferenças, mesmo sem bases na realidade do sistema. Essas diferenças correspondem à maneira como as unidades subnacionais se vêem, fazendo com que estas não se sintam bem representadas no nível do governo central, impulsionando-se ao ambiente externo. As pressões políticas do eleitorado são frequentemente expressões dessas percepções.

As Segmentações Objetivas e Perceptuais também contribuem para o regionalismo. Na verdade, as unidades subnacionais, devido à segmentação objetiva e perceptual, nem sempre estão bem representadas em nível de Governo central, e assim, buscam o envolvimento internacional direto, para melhor servir seus próprios interesses. Assim, o regionalismo torna-se um ingrediente para as Segmentações Política e do Ator, contribuindo para o nacionalismo que, por sua vez, podem levar à Paradiplomacia.

O fenômeno também pode ser acentuado com as assimetrias existentes entre as unidades subnacionais. Algumas delas podem ver a política externa como um produto de elites dominantes, situadas em uma ou mais unidades subnacionais econômicas e administrativamente poderosas. No Canadá, exemplifica Soldatos (1990), há um ressentimento das províncias ocidentais no que se refere às iniciativas econômicas externas do país. Essa insatisfação pode ser explicada parcialmente pela percepção de que tais políticas são feitas pelas elites de Ontário e do Canadá central (Ontário e Quebec), ambas agindo em níveis federais.

O crescimento das unidades subnacionais, no tocante a instituições, orçamentos e funções, encoraja as elites subnacionais a buscar novos papéis, incluindo funções na política

externa. Assim, o esquema de elites competitivas, é desenvolvido através das elites nacionais e subnacionais, ocupando o campo da política externa e contribuindo para a internacionalização das unidades subnacionais. Por fim, Soldatos (1990) aponta um importante determinante doméstico da ação externa, o “*me-tooism*”, fenômeno que leva unidades subnacionais a seguirem os passos de outras, em papéis internacionais.

Quadro 3.1 Causas da Paradiplomacia

Causas Internas das Unidades Subnacionais	Causas Internas do Governo Central	Causas Externas
<ul style="list-style-type: none"> •Segmentação Objetiva •Segmentação Perceptual; •Regionalismo; •Assimetrias entre as unidades subnacionais; •Elevação dos níveis de crescimento ; •<i>Me-Tooism</i> 	<ul style="list-style-type: none"> •Ineficiência do Governo Federal; •Problemas com o processo de construção da Nação; •Lacuna institucional; •Incertezas Constitucionais; •Domesticação da Política Externa 	<ul style="list-style-type: none"> •Crescente internacionalização da economia; •Interdependência entre as Sociedades

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Soldatos (1990)

Sob o ponto de vista central, ou seja, as motivações que surgem a partir da atuação interna do Governo Federal, o autor sugere: a ineficiência do Governo Federal; problemas com o processo de construção da Nação; lacuna institucional; incertezas constitucionais e a domesticação da política externa, propriamente dita, como fatores motivacionais e justificantes para a Paradiplomacia.

Os erros e/ou a ineficiência do Governo federal na conduta das relações externas devido, por exemplo, à burocratização, às experiências insuficientes, recursos limitados e a segmentação objetiva e perceptual, é um ingrediente de segmentação política e do ator. As unidades subnacionais tentam, através do seu envolvimento internacional, remediar a situação e oferecer ao Sistema uma Paradiplomacia de suporte ou até mesmo substitutiva.

Os problemas com o processo de construção da Nação, de acordo com Soldatos (1990), também podem levar à Paradiplomacia, a adesão à defesa de um interesse nacional global, através de uma ação política externa que sugere a necessidade de um controle subnacional de relações externas. Por exemplo, a crise sistêmica do Canadá nos anos sessenta e setenta foi também uma crise de política externa, dado o conflito entre Quebec e Ottawa, no que se refere aos papéis internacionais.

Uma lacuna institucional, isto é, a ausência de representatividade dos interesses das unidades subnacionais, por parte do Governo central, além das incertezas constitucionais na divisão de competências da política externa, podem encorajar as unidades subnacionais a buscar desempenhar papéis internacionalmente. No Canadá, Quebec reconheceu tais incertezas constitucionais e conseguiu desenvolver-se externamente, ao invocar o princípio da “extensão externa da competência interna”. Essa província tem desempenhado relevante papel na política externa canadense.

A domesticação da política externa, isto é, a ênfase constante e substancial em questões de *low politics*, motiva as unidades subnacionais, que têm competências constitucionais e interesses sistêmicos próprios, a desenvolver um papel na política externa no sentido de proteger seus direitos constitucionais e poder enfrentar os desafios modernos da vida internacional. Senão vejamos:

Corroborando com a visão de vários autores (HOCKING, 1990; KEATING, 2000), Soldatos (1990) aponta a atual “domesticação da política externa” como outra importante causa propulsora da ação externa subnacional, vez que esta agora se volta com substancial ênfase para questões “*low-politics*”, com novos temas da agenda internacional envolvendo campos sob a incumbência dos governos subnacionais ou que têm influência no seu território, motivando unidades federadas a desenvolver um papel em política externa com o fim de proteger seus direitos constitucionais e torná-las aptas a responder aos novos desafios. (RIBEIRO, 2008, p.95)

Enfim, o arremate motivacional da Paradiplomacia desenvolvido por Soldatos (1990) se dá com as causas externas. O autor aponta a crescente internacionalização da economia e a interdependência entre as sociedades como fatores externos que determinam a incidência do fenômeno. Em nosso entendimento, esses fatores contribuem para um *status* de soberania perfurada, em que as fronteiras nacionais nem sempre protegem suas unidades subnacionais das influências econômicas, culturais, como, por exemplo, a do desemprego estrutural, dentre outras.

Soldatos (1990) enfatiza que o contexto atual, caracterizado por uma interdependência complexa, constitui-se no grande fator propulsor da ação subnacional em direção ao ambiente internacional, considerando-se aqui a interdependência nos níveis global, micro-regional, macro-regional, como ainda o envolvimento de atores externos. No nível global, o crescimento da internacionalização da economia e as ligações entre sociedades industriais avançadas exercem um duplo impacto na soberania do Estado.

Nesse sentido, vale recordar o posicionamento de Robert Keohane e Joseph Nye (2001), quando apontam que a redução nos custos da comunicação aumentou o grau de

participação de outros atores no cenário internacional, expressão que definiram como “interdependência complexa”.

Desse modo, o conceito de interdependência complexa passa a considerar um aprofundamento das interações entre os diversos atores internacionais, tendo como características principais: 1º) a existência de múltiplos canais de articulação entre as sociedades através de interações formais e informais entre autoridades e entre atores privados; 2º) a ausência de hierarquia entre as questões, implicando peso e conexões variáveis entre os temas de segurança nacional e demais assuntos de política doméstica e externa; e 3º) uma diminuição da importância do uso da força como instrumento eficaz de política pelos Estados, quando a cooperação passa a ser um instrumento na busca de ganhos mútuos.

Isso leva ao estabelecimento de relações diretas entre estas unidades e agentes estrangeiros, a exemplo de corporações multinacionais. Além do mais, a economia mundial, com sua alta mobilidade de capital e articulação entre fronteiras de espaços econômicos interdependentes, induz as unidades subnacionais a buscar a Paradiplomacia com a finalidade de promover seus interesses, notadamente em casos nos quais a ineficiência do governo federal é evidente.

Por outro lado, essa mesma economia mundial e a interdependência podem encorajar os governos federais a lidar com a ampliação dos papéis desses atores internacionais, gerando uma espécie de contra reação das unidades subnacionais, desejando, assim, proteger seus interesses, suas jurisdições e seus papéis. Desse modo, a Paradiplomacia pode ser o resultado de envolvimento de agentes externos, como também ser influenciada por fatores de interdependência regional.

Comparando a visão de Soldatos (1990) com a de outros autores, verifica-se um certo consenso nos estudos sobre as motivações das unidades subnacionais para sua inserção no ambiente internacional. Duchacek (1990) analisa essas motivações com base em três únicas vertentes, argumentando que, apesar de variarem muito, elas são predominantemente técnicas e econômicas, e apenas parcialmente políticas, exceto no caso de unidades subnacionais com caráter secessionista. Por sua vez, Paquin (2004), quando distingue a Paradiplomacia clássica da Paradiplomacia identitária e da protodiplomacia, adota subliminarmente como critério de categorização a própria motivação central da ação paradiplomática.

Ribeiro (2008) classifica as motivações de inserção internacional das unidades subnacionais em quatro grandes categorias, considerando primeiramente as motivações econômicas, seguidas daquelas de ordem cultural, de ordem política e, por fim, aquelas que surgem com base em novos temas da agenda internacional.

De acordo com Paquin (2004), as necessidades de desenvolvimento e de crescimento econômico são as motivações principais que estão na base da lógica funcionalista que explica a projeção internacional das unidades subnacionais. Já no que se refere às motivações culturais, temos que:

As regiões com seu próprio idioma e cultura também buscam recursos e apoio no cenário internacional, especialmente quando seu próprio governo central não se mostra com disposição para apoiá-las, ou quando a zona da qual é originário o idioma se encontra situada em outro Estado, como é o caso da Catalunha que tem promovido seu idioma nos departamentos de espanhol das universidades estrangeiras e tem obtido o reconhecimento dos idiomas não estatais nas instituições européias.(RIBEIRO, 2008, p.98)

No tocante às motivações políticas, Keating (2004) aponta que são aquelas ações de unidades subnacionais que possuem aspirações nacionalistas e buscam o reconhecimento e a legitimação como algo mais que meras regiões. O autor traz como exemplo as investidas do governo Catalão, que nos Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992, divulgou que se tratava de uma nação diferenciada, não fazendo parte da Espanha.

Considerando que a motivação da maioria dos governos subnacionais para atuar na esfera internacional consiste em aproveitar as novas possibilidades trazidas pela globalização para inserir a economia regional nos fluxos de comércio internacional e de investimentos estrangeiros, Nunes (2005) complementa que existem ainda motivações voltadas para o tratamento de novos temas surgidos na agenda internacional dos anos 1990, nas chamadas *low politics*, que podem impactar nos territórios dos governos subnacionais ou incidir sobre suas competências constitucionais, tais como direitos humanos, mudanças climáticas, terrorismo e desenvolvimento sustentável, dentre outros.

Com base nos pressupostos teóricos acima elencados, percebemos similaridades entre a teoria e a realidade brasileira. Os múltiplos fatores se imbricam e brotam de modo expressivo, especialmente na região Nordeste do nosso país, onde déficits econômicos, sociais, políticos e culturais justificam uma carência de intervenções. Em uma análise empírica, é perceptível que o Nordeste brasileiro historicamente configura-se como uma região atrasada. Os baixos índices de desenvolvimento econômico e social dessa região em relação ao centro-sul do país são evidentes.

Assim, as motivações internas das unidades subnacionais nordestinas para a prática da Paradiplomacia podem ser explicadas através da segmentação objetiva que, pela sua diversidade geográfica, cultural e econômica, intrinsecamente distingue a região Nordeste do restante do país. Os conflitos de interesses na busca de uma política externa descentralizada, levam as unidades subnacionais a buscar uma atuação externa autônoma e direta, corroborada

igualmente pelo alto grau de assimetrias entre estas unidades. Há, ainda, a incidência da segmentação perceptual, no tocante às pressões políticas do eleitorado, que também podem desencadear um envolvimento internacional direto, por parte do governo local, como forma de melhor servir os próprios interesses das unidades subnacionais da região Nordeste.

Em tempo, destaca-se que a Paradiplomacia no Nordeste, tanto quanto no restante do país, pode acontecer devido a motivações internas das unidades subnacionais, através das causas internas do próprio Governo federal, como também devido às causas externas da interdependência complexa, conforme abordadas anteriormente. Trata-se de um verdadeiro somatório multifatorial, não exaustivo e não excludente.

Ao mesmo tempo em que se percebe motivos, necessidades e potencialidades para o exercício da Paradiplomacia no Nordeste, nos deparamos com uma baixa incidência dessa atividade internacional por parte da gestão municipal das unidades subnacionais. A pesquisa do Observatório da Cooperação descentralizada no Brasil⁶⁹, no intervalo de 2005 a 2008, extraída da CNM, no tocante à existência ou não de uma área internacional ou um responsável municipal para tratar de assuntos internacionais, nos revelou que apenas 21, das 1792 cidades nordestinas, estão preparadas funcionalmente para a Paradiplomacia.

Como vimos anteriormente, apesar de contribuir, a existência de um corpo funcional na gestão municipal não é um requisito essencial para o desenvolvimento de relacionamentos externos por parte destas unidades subnacionais. Prova disso é o fato de que os municípios nordestinos, mais precisamente, do interior do estado da Paraíba, Cabaceiras e Livramento (Mesorregião da Borborema) e Alagoa Nova e Sertãozinho (Agreste Paraibano), sem nenhum aparelhamento e ainda despreparados para a prática de política externa, experimentaram, em 2007, uma relevante experiência paradiplomática, conforme ilustramos em seguida.

3.3. Programa Plano Diretor como Mecanismo de Promoção de Equidade

O Programa plano Diretor, como mecanismo de promoção de equidade, foi uma iniciativa da CNM - Confederação Nacional dos Municípios, com fins à estruturação de uma rede de apoio e elaboração dos planos diretores municipais, a partir de uma metodologia

⁶⁹ A pesquisa foi apresentada no tópico 2.6 do capítulo 2 deste trabalho.

participativa baseada nas diretrizes gerais da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade⁷⁰ e orientações do Ministério das Cidades. Nesse sentido:

Em 2003, o recém-criado Ministério das Cidades, por meio da Secretaria de Programas Urbanos, iniciou campanhas de divulgação do Direito à Cidade, publicou materiais, cartilhas e livros, em diferentes temáticas (Plano Diretor Participativo, regularização fundiária, revitalização de centros históricos, etc.). A Campanha do Plano Diretor Participativo, especificamente, formou uma rede de mobilização que contribuiu para mobilizar gestores municipais e, sobretudo, sociedade civil organizada. Fato que gerou uma demanda significativa à Confederação Nacional de Municípios por parte de técnicos e prefeitos na busca de formas de apoio ou iniciativas que contribuíssem para elaboração do plano diretor de seus Municípios. (CNM, 2009, p.13)

O Programa, cuja duração foi de 12 meses, teve a CNM como Entidade Proponente e como Entidades Co-participantes/Beneficiários: A FAMUP⁷¹- Federação dos Municípios Paraibanos, e as Prefeituras municipais de Alagoa Nova (PB), Cabaceiras (PB), Livramento (PB) e Sertãozinho (PB). O aporte financeiro necessário para a execução do Projeto ficou por conta da Cida⁷²- Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, principal fonte de financiamento.

A assinatura do Acordo de contribuição entre a CNM e a Cida ocorreu no dia 1º de março de 2007, na Embaixada do Canadá, com a presença do Conselheiro da Divisão de Cooperação e Desenvolvimento da Embaixada do Canadá, Rémy Beaulieu, e com o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, além de técnicos da CNM e da Cida. Conforme a abordagem jurídico-constitucional acerca da legalidade da Paradiplomacia no Brasil, apresentada no segundo capítulo deste trabalho, verifica-se que a experiência dos municípios

⁷⁰ O art. 183 da Constituição Federal/88 trata da obrigatoriedade de os Municípios acima de 20 mil habitantes elaborarem o seu Plano Diretor. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257, de julho de 2001, por sua vez, regulamentou este artigo constitucional e determinou que esse instrumento urbanístico fosse elaborado (ou revisto) e aprovado por esse universo de Municípios num prazo de cinco anos (outubro de 2006).

⁷¹ Fundada em 1995, a FAMUP tem o papel de associar, integrar e representar os Municípios da Paraíba. Para cumprir esse papel, a Federação conta com técnicos capacitados que organizam cursos de capacitação, disponibilizam informações relacionadas à administração municipal, além de outros serviços como um sistema de informática que oferece vários produtos para a inclusão digital e modernização da gestão. A infraestrutura disponibilizada na sede da FAMUP, em João Pessoa, constituiu uma importante contrapartida para o desenvolvimento do Projeto Plano Diretor. Para maiores informações: <http://www.famup.com.br/>, acesso em 09.07.2011.

⁷² A agência canadense de desenvolvimento internacional trata de políticas de desenvolvimento. O objetivo principal da Cida é gerenciar os recursos de forma eficaz e responsável para alcançar resultados significativos e sustentáveis. Os temas prioritários são: Aumento da segurança alimentar; Assegurar o futuro de crianças e jovens e Estimular o crescimento econômico sustentável. Para maiores informações: <http://www.acdi-cida.gc.ca/home>, acesso em 09.07.2011.

paraibanos aconteceu à revelia do MRE, confirmando a percepção de que a institucionalização do fenômeno não funciona como requisito essencial à sua existência.

Ciente do universo significativo de municípios brasileiros abaixo de 20 mil habitantes que estão fora da obrigatoriedade de elaboração do plano diretor (cerca de 70% do total de municípios), foram definidos como área de atuação do projeto quatro municípios paraibanos, variando entre 3 mil a 18 mil habitantes, com o objetivo de conhecer a realidade, a capacidade de gestão municipal, as dinâmicas sociopolítico-econômicas e as formas de participação da população existente nos pequenos municípios.

A estrutura dos municípios brasileiros apresenta distintos patamares de desigualdade. Muitas vezes, as classes excluídas não possuem um canal institucional efetivo em que possam fazer valer seus direitos, objetivos, interesses; ou mesmo fazer a apresentação das propostas essenciais de modificação da sua realidade local. Uma vez relegados à condição de excluído passam a sofrer sucessivas formas de exceção e discriminação, quer sejam elas de natureza econômica, social, educacional, de raça, de gênero etc.(CNM, 2009, p.5)

Foram identificados, no âmbito dessas administrações municipais paraibanas, diversos desafios para efetivação do planejamento territorial como: carência de recursos humanos com experiência na prática do planejamento participativo e da gestão democrática; falta de informações referentes ao município; estrutura administrativa inadequada; e indisponibilidade de recursos financeiros.

Tais desafios justificaram sobremaneira a escolha destes municípios, mesmo sem obrigatoriedade legal. Nesse sentido, o planejamento municipal deixa, portanto, de ter a característica exclusivamente normativa e se transforma em um pacto da sociedade em busca de melhores condições de vida, representando, materialmente, o signo de mudança da realidade local. Senão, vejamos:

A participação popular ocupa lugar de destaque tanto no Estatuto da Cidade, na medida em que é elevada à condição de diretriz geral do planejamento urbano, através da gestão democrática da cidade, quanto na definição da política nacional de desenvolvimento urbano pelo Ministério das Cidades, mediante a realização da Conferência das Cidades e da criação do Conselho Nacional da Cidade.(CNM, 2009, p.6)

De acordo com a CNM (2009), o quadro técnico dos municípios paraibanos integrantes do projeto apresentava inexperiência na prática do planejamento participativo e de gestão democrática. Segundo dados do IBGE, Gestão Pública 2005, havia um percentual maior de funcionários ativos apenas com Ensino Fundamental nos Municípios de Cabaceiras

⁷³, Sertãozinho⁷⁴ e Alagoa Nova⁷⁵ e somente a maioria dos funcionários de Livramento⁷⁶ possuía Ensino Superior. Sobre os funcionários qualificados desses municípios, vejamos:

Por sua vez, os funcionários qualificados, pertencentes aos quadros técnicos desses municípios, não possuem uma experiência no planejamento e gestão do território. O que se pode perceber refletido na administração municipal pela inexistência de instrumentos de gestão urbana como, código de postura, código de vigilância sanitária, código de obras, legislação sobre áreas de interesse especial ou social, lei de perímetro urbano (exceto Cabaceiras), lei de zoneamento, lei do solo criado, lei de parcelamento do solo (exceto Município de Livramento) e plano estratégico. (CNM, 2009, p.13)

Desse modo, a carência de recursos humanos com experiência na prática de planejamento participativo e de gestão democrática foi, sem dúvida, um grande desafio, mas não um obstáculo. Essa inexperiência funcionou como um ingrediente a mais de motivação para a consecução do Projeto.

Igualmente, a falta de articulação dos dados das secretarias da administração municipal e ausência das informações cartográficas (plantas, mapas) agravaram ainda mais a atualização e o registro da realidade multifacetada e interdisciplinar do território, dificultando o adequado planejamento, nos níveis local e regional.

Vale lembrar que essa inexperiência na área de planejamento não se restringiu apenas ao aspecto técnico, mas, sobretudo, à participação popular no processo de elaboração dos instrumentos de planejamento. Diante desse quadro, e ainda com o interesse macro em incorporar outras formas de espaços de participação, associadas à necessidade local de definição de políticas para o desenvolvimento municipal com inclusão social, após consulta aos Prefeitos⁷⁷, deu-se a preferência aos referidos municípios paraibanos.

Assim, a estratégia adotada pela CNM visou criar no município um ambiente favorável à elaboração participativa do Plano Diretor, através da aquisição de capacidade pela equipe técnica local, de forma que o produto final de sua atuação não seja apenas a elaboração

⁷³ O Município de Cabaceiras, com 4.290 habitantes, 400 km², apresenta um quadro técnico mais qualificado, de um total de 266 funcionários, 138 têm Ensino Fundamental, 81, ensino Médio, e 47, Ensino Superior.

⁷⁴ O Município de Sertãozinho, com 4.012 habitantes, 33 km², 306 funcionários ativos na administração direta, 135 possuem Ensino Fundamental, 113, Ensino Médio, 48, Ensino Superior, 10, Pós-graduação.

⁷⁵ O Município de Alagoa Nova, com 19.059 habitantes, 122 km², 644 funcionários ativos, dos quais 313 têm Ensino Fundamental, 149, Ensino Médio, 152, Ensino Superior, 30, Pós-graduação.

⁷⁶ O Município de Livramento, com 7.605 habitantes (IBGE), 343,4 km², possuía um total de 144 funcionários ativos da administração direta, dos quais 23 possuem Ensino Fundamental, 33, Ensino Médio, 57, nível superior, 01, Pós-graduação.

⁷⁷ De acordo com a CNM (2009), os Gestores dos municípios em questão já haviam manifestado interesse em realizar parcerias na área de desenvolvimento urbano e gestão democrática, propondo inclusive contrapartida.

do Plano Diretor participativo, mas também a formação de quadro técnico local habilitado para fazer sua gestão.

Para a concretização do Projeto, estruturou-se uma rede, composta por dois técnicos da CNM (nas áreas jurídica e de planejamento urbano), dois técnicos da FAMUP (focados em mobilização social e planejamento físico-territorial), contratados durante o programa. E cada Município ficou encarregado de disponibilizar – como contrapartida ao projeto – uma equipe própria composta, no mínimo, por quatro profissionais das áreas físico-territorial (arquiteto, urbanista, geógrafo, engenheiro etc.), ciência social (assistente social, psicólogo social etc.), jurídica (advogado) e um coordenador (qualquer área de atuação, mas com habilidade na articulação da administração municipal).

A metodologia desenvolvida pelo Programa Plano Diretor adaptou-se à metodologia de planejamento participativo mediante a incorporação dos temas propostos pela Cida, a saber: equidade, governança, participação da sociedade civil e concepção das atividades do programa.

A equidade pode ser mensurada pelo grau da posse e do acesso à riqueza, oportunidades e participação numa sociedade. Ela se apresenta sob várias dimensões, como: poder econômico, idade, religião, orientação sexual, gênero, saúde, educação, categoria social (casta), raça e etnia, política, infraestrutura e região de origem. Juntamente com a equidade, a metodologia desenvolvida pela Cida prioriza projetos focados no fortalecimento de governança dentro do país. Nesse sentido,

Logo, governança é um tema que pode ser entendido de modo simples e claro como o engajamento da sociedade nas ações governamentais, sendo mensurado, portanto, pelo grau de interação existente entre o governo e as organizações da sociedade civil, o setor empresarial, enfim, todas as instituições e cidadãos que atuam em uma sinergia por meio de parcerias e pactuação conjunta das ações. Para a Cida, isso se traduziria na gestão dos recursos sociais e econômicos de maneira eficaz, transparente, responsável e pluralista. O aprimoramento da governança seria meio também de se alcançar sistemas de saúde, trabalho e emprego mais equitativo. (CNM, 2009, p.28)

De acordo com a CNM (2009), o fortalecimento da relação com a sociedade contribui para uma gestão pública flexível, inovadora, centrada no aproveitamento das potencialidades do cidadão, em que são construídos espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e da cooperação cidadã. Dessa forma, a responsabilidade pelo desenvolvimento local deixa de ser só dos prefeitos e passa a ser compartilhada com a comunidade. É nesse momento que todos se sentem responsáveis pela cidade e que as políticas públicas participativas apresentam o efeito desejado.

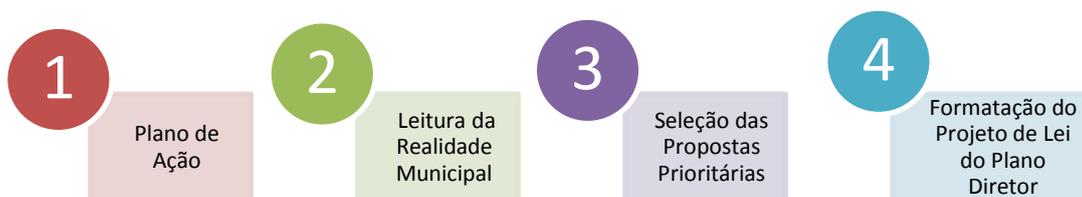
A participação da sociedade civil é um comportamento de soma positiva, em que todos saem ganhando. Os espaços destinados às tomadas de decisões que influenciarão o futuro da cidade e da comunidade podem se tornar, portanto, um exercício de cidadania, conhecimento dos direitos e deveres do cidadão.

Por fim, a metodologia delineada pela Cida traz a preocupação com a concepção das atividades do programa. Partindo do pressuposto de que os funcionários municipais, no caso em tela, não possuíam experiência em gestão democrática do território, foram criados os espaços de diálogos. Sobre tais espaços, vejamos:

Os espaços de diálogos foram considerados uma das formas de troca de informações e experiências que poderiam ser utilizadas como meio de refletir sobre os temas diretamente vinculados ao programa. Para tanto, foram pensados três tipos de ambientes. Um espaço destinado à troca de conhecimento entre técnicos municipais, técnicos regionais e coordenadores: os **Encontros Regionais**. Outros espaços constituídos para apresentação dos resultados das atividades do programa e troca de conhecimento entre técnicos municipais, técnicos regionais, coordenadores e lideranças comunitárias: as **Oficinas Municipais**, as Audiências Públicas, as Conferências Municipais. E, por fim, os encontros apenas entre os técnicos municipais e a sociedade civil: as **reuniões comunitárias**.(CNM, 2009, p.31)⁷⁸

Nesses espaços de discussão foram apresentadas e validadas as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo. Ao todo, o processo foi dividido em quatro grandes etapas, assim denominadas: Plano de ação; Leitura da realidade municipal; Seleção das propostas prioritárias e Formatação do projeto de lei do plano diretor, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 3.2: Etapas do Processo de Elaboração do Plano Diretor



Fonte: Elaborada pela autora, com base na publicação da CNM (2009), acerca do Programa Plano Diretor como Mecanismo de Promoção de Equidade

Após a assinatura do Termo de Parceria, houve a convocação da equipe municipal responsável pela coordenação das atividades do processo de elaboração do Plano Diretor e envio desses técnicos para participação do I Encontro Regional PDP/Cida/CNM, evento

⁷⁸ Grifo Nosso

planejado pelos técnicos da CNM e pelo consultor externo, Augusto Mathias, por meio de audioconferências.

Ainda nesta primeira etapa (Plano de Ação), houve a formação do núcleo gestor local com o intuito de preparar os técnicos municipais e as lideranças comunitárias para realização de tal ação. Os técnicos municipais ficaram assim distribuídos: 5 (cinco) de Alagoa Grande, 4(quatro) de Livramento, 3(três) de Cabaceiras e 4 (quatro) de Sertãozinho.

A I Oficina Municipal para Elaboração do Plano de Ação foi realizada com a finalidade de compartilhar e pactuar – com as lideranças comunitárias, gestores municipais, educadores e jovens – os conceitos, a metodologia e as responsabilidades referentes ao processo de elaboração do Plano Diretor Participativo. Na ocasião, foi apresentado o mesmo conteúdo já discutido com os técnicos da equipe municipal durante o I Encontro Regional, enfatizando, sobretudo, a importância da aprovação da segunda lei mais importante do Município (depois da Lei Orgânica), que estabelece as diretrizes de desenvolvimento territorial, em diferentes áreas (educação, saúde, ação social, meio ambiente, planejamento, etc.), para os próximos dez anos.

Na ocasião da I Oficina, quatro equipes foram formadas: Comunicação, Mobilização, Técnica e Coordenação. De acordo com a CNM (2009), em diversos momentos, enfatizou-se que a participação da Sociedade civil se fazia necessária para que as diretrizes fossem concebidas de acordo com as reais demandas dos municípios, sempre baseada na percepção de seus moradores (homens, mulheres, idosos, jovens, negros, mulatos etc). O Quadro 3.2, traz os objetivos essenciais de cada equipe.

Quadro 3.4: Objetivos das Equipes

Comunicação	Otimizar a utilização de meios, instrumentos e canais de comunicação disponíveis no Município para divulgar as informações referentes à elaboração do plano diretor
Mobilização	Definir e implementar estratégias de mobilização e capacitação, possibilitando a formação de espaços de participação.
Técnica	Reunir, sistematizar e disponibilizar dados e informações, ora em linguagem acessível (para que possa orientar as discussões comunitárias), ora em linguagem técnica (necessária para subsidiar a formulação da Lei).
Coordenação	Fazer a articulação interna entre as equipes e os demais órgãos que compõem a estrutura administrativa do Município. Repassar as informações discutidas nos Encontros Regionais e organizar o andamento das atividades, observando os prazos estabelecidos no Cronograma Geral.

Fonte: Ibid

Após a realização da quarta audioconferência, iniciou-se a segunda etapa do processo de construção do Plano Diretor, chamada de: Leitura da Realidade Municipal. Esta etapa revela a essência dos anseios de equidade e democratização popular que permearam a execução do Programa Plano Diretor. A partir das verdadeiras necessidades de uma localidade, sob a ferramenta da Leitura da Realidade, foi possível construir um Projeto de Lei que atendesse as particularidades dos municípios paraibanos. Como pode perceber, os temas principais estão elencados no Quadro 3.3 a seguir:

Quadro 3.3 – Principais Temas registrados na Leitura da Realidade

Principais Temas registrados na Leitura da Realidade			
Alagoa Nova	Cabaceiras	Livramento	Sertãozinho
Alta produtividade de criação de galinha de capoeira.	Definição das trilhas ecológicas	Arborização: melhoria das condições paisagística e climática.	Construção de um centro de geração de emprego e renda.
Incentivo à agricultura familiar e ao apoio rural.	Projetos para agricultura familiar e projetos de irrigação para os pequenos agricultores.	Erradicação das casas de taipa: nas áreas urbana e rural.	Construção do Centro de Referência Assistência Social.
Incentivo ao comércio, serviços e turismo.	Preservação e reflorestamento das áreas de relevância natural.	Deficiência de mão-de-obra qualificada e desemprego.	Construção de cisternas de placas.
Indústrias de pequeno porte: definição de áreas para implantação.	Incentivo aos projetos de avicultura e caprinocultura.	Ampliação do saneamento básico: pavimentação, esgotamento, drenagem pluvial.	Recuperação e conservação das lagoas.
Ampliação do saneamento básico: rede de esgotamento sanitário e drenagem pluvial.	Ampliação do saneamento básico: pavimentação, esgotamento, drenagem pluvial.	Ampliação dos programas sociais.	Construção da rede de esgoto em toda área urbana e de uma estação de tratamento.
Incentivo ao comércio local.	Desenvolvimento de projetos de geração de emprego e renda.	Escassez de área de lazer direcionada à criança e ao adolescente.	Incentivo à Cultura do “Boi de Reis”.
Alta produtividade de criação de galinha.	Construção de áreas para a prática de esportes e lazer.	Garantia de moradia digna para população.	Ampliação do saneamento básico: pavimentação, esgotamento, drenagem pluvial.

Fonte: Extraído de CNM (2009, p.73)

Esta etapa composta pelas leituras (técnica, comunitária e compartilhada) teve como objetivo motivar técnicos e Sociedade Civil para fazer um levantamento sobre a realidade local, seus problemas, suas potencialidades e propostas preliminares para o território.

Além do registro das demandas e das potencialidades das comunidades, os técnicos definiram nos mapas, as necessidades apontadas pela população. Os temas variam de acordo com o território, mas, de maneira geral, referiam-se à questão habitacional da população de baixa renda, à localização de indústrias de pequeno porte, à direção da expansão urbana, à preservação dos recursos hídricos, à localização dos focos de poluição ambiental, à delimitação de áreas de proteção ambiental, às alternativas de emprego e renda e ao apoio à produção rural.

A terceira etapa da Seleção das Propostas Prioritárias referiu-se à seleção e à pactuação de propostas, temas e eixos prioritários e compreendeu o estabelecimento da hierarquia das ações e das metas a serem implementadas pelo Plano Diretor Participativo. Assim, selecionados os temas prioritários, foram definidos os objetivos, os instrumentos e as estratégias que norteariam as ações a serem realizadas em prol do desenvolvimento do Município.

De acordo com a CNM (2009), ao final da terceira etapa, os técnicos municipais conseguiram registrar as propostas das diferentes comunidades, urbana e rural, às vezes descritas em tabelas ou em gráficos. Essas propostas compuseram a base para formulação do Projeto de Lei desenvolvido na quarta e última etapa:

Neste último momento, as propostas foram transformadas em artigos e inseridos no Projeto de Lei elaborado, seguindo as diretrizes da política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Houve um cuidado especial em registrar no Projeto de Lei as propostas discutidas e pactuadas tanto nas reuniões comunitárias quanto na II Audiência Pública. (CNM, 2009, p.94)

Em seguida, o Projeto de Lei passou por duas validações políticas. A primeira foi a aprovação popular na Conferência Municipal, com participação de delegados representando o Poder Público e os diversos segmentos da sociedade civil. Depois de aprovado na conferência municipal, o Projeto de Lei foi encaminhado ao Poder Legislativo, para que fosse discutido e aprovado na Câmara de Vereadores. Superados esses dois momentos, o Projeto de Lei seguiu para sanção do prefeito e depois para publicação, quando entrou em vigor. Com isso, o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo estava concluído.

De modo geral, a execução do Projeto do Plano Diretor como mecanismo de promoção da equidade pretendeu evidenciar como a construção de uma política pública

socialmente inclusiva pode garantir, à população, o exercício da cidadania por meio da participação de todos.

Assim, a principal justificativa do Projeto foi apresentar caminhos para que a participação cidadã possa acontecer em um processo estruturado e continuado do planejamento municipal, utilizando a elaboração do plano diretor como um instrumento catalisador do processo de inclusão social e da redução das desigualdades. Esse projeto, fruto de uma ação paradiplomática, comporta significativa proximidade com a teoria desenvolvida por Castells e Borja (1996), na qual, através de um alargamento da autonomia municipal, pode se alcançar os verdadeiros interesses das unidades subnacionais. Tudo em conformidade com o Projeto-Cidade, que tem como um dos seus pressupostos a atuação de um governo local eminentemente promotor, e a participação ativa da sociedade civil, conforme veremos em seguida.

3.4 As Cidades como Atores Políticos

De acordo com Castells e Borja (1996), as cidades adquirem, cada dia mais, um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação, tornando-se atores sociais complexos e de múltiplas dimensões.

As cidades como atores sociais não se confundem com o governo local, porém, obviamente, incluem-no. A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Em resumo, elas constituem-se como atores sociais quando existe articulação entre instituições políticas e sociedade civil.

Esta articulação entre os atores sociais se realiza através da ação coletiva e conjunta, que pode responder a formas e objetivos diversos. Em primeiro lugar, há a resistência ou o confronto com um agente externo (por exemplo, uma administração superior, uma multinacional etc.); Segundo, a própria definição de produtos nos quais os agentes urbanos podem estar interessados, tanto na sua venda como produção (por exemplo, promoção turística, oferta cultural, sede de um organismo internacional etc.).

Em terceiro lugar, tem-se as campanhas baseadas na cooperação público-privada (por exemplo, campanhas de segurança pública, imagem, reabilitação urbana etc.). Em quarto,

estão os grandes projetos de desenvolvimento urbano vinculados a um evento ou derivados de um programa cívico-político com ampla base consensual. O quinto e último objetivo seria a mobilização sócio-política, que encontra sua base principal na afirmação da identidade coletiva ou na vontade de autonomia política (que se concretiza também em objetivos especialmente urbanos).

As formas e objetivos pelos quais as cidades se articulam com as instituições políticas e a sociedade civil, indicadas acima por Castells e Borja (1996), de modo geral, em muito se assemelham com o referencial teórico de Soldatos (1990), Duchacek (1990) e Paquin (2004), ao definir e classificar o objeto de estudo da Paradiplomacia.

Em seu estudo, Castells e Borja (1996) apresentam importantes exemplos de cidades na Europa, Ásia, EUA e América Latina, que demonstram alto nível de interação. Essas cidades sobem ao palco e, através de suas investidas nos mais variados setores, buscam soluções para os problemas que as afligem, como também oportunidades para suas potencialidades. Nesse sentido, vejamos o caso da Europa:

A recessão econômica da década de 70 provocou, na Europa, uma reação dos governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos. Os primeiros foram além das obrigações legais para atrair investimentos, gerar emprego e renovar a base produtiva das cidades. Concomitantemente, pactuaram com os atores urbanos para promover a cidade. No ano de 1986, teve lugar em Roterdã uma Conferência de Cidades Europeias, que definiu as cidades como motores do desenvolvimento econômico. Havia nascido o movimento das Eurocidades, que se constituiu formalmente na conferência seguinte, realizada em Barcelona em 1989. (CASTELLS e BORJA, 1996, p.153)

Em 1992, a Comunidade Europeia, com a criação do Comitê de Regiões, em Maastricht, que integra os representantes dos governos regionais e das cidades, conforme vimos no tópico 1.4.1 deste trabalho, reconheceu, finalmente, as estruturas institucionais dos governos locais.

No continente asiático, o protagonismo econômico das cidades é ainda mais evidente do que na Europa. Para Castells e Borja (1996), especialmente em cidades, como Seul, Taipei, Hong-Kong, Cingapura, Bangcoc, Shangai, Hanói etc, a interação é mais profunda. Difundem-se as estatísticas econômicas das cidades e nelas se dá uma forte complementaridade entre o governo da cidade e o conjunto dos agentes econômicos, todos orientados para os mercados externos.

Essas cidades asiáticas demonstraram que, no mundo da economia global, a velocidade da informação sobre os mercados internacionais e de adaptação aos mesmos, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserir-se em redes determinam o sucesso ou o fracasso, muito mais do que as posições adquiridas no passado, o

capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica. O segredo reside na velocidade de inovação do conjunto das pequenas e médias empresas articuladas com as grandes em rede com o exterior e com poder político no interior.

Nos Estados Unidos, as cidades desempenharam um papel importante nas transformações políticas e de política econômica. De acordo com Castells e Borja (1996), o neoliberalismo exacerbado dos governos Reagan e Bush não somente suprimiu brutalmente uma grande parte dos serviços sociais que cobriam necessidades mínimas de um terço das populações urbanas, como favoreceu a desindustrialização, o desemprego nas cidades e a queda de arrecadação dos governos locais. Complementam os autores, apontando que:

Cidades como Los Angeles, São Francisco, Detroit, Seattle etc. — assim como os estados da Flórida e Wisconsin — demonstraram, simultaneamente, mediante planificação estratégica e cooperação público-privada, o potencial negativo da aberrante política neoliberal e a capacidade de resposta das cidades. A grande manifestação convocada pelos prefeitos, que reuniu em Washington meio milhão de pessoas, anunciou, em 1992, o declínio de Bush e o início de novas políticas para as cidades: novas infra-estruturas, "*enterprises zones*", relançamento de programas sociais baseados na geração de emprego, na educação, na assistência sanitária pública, na proteção do meio ambiente urbano etc. (CASTELLS e BORJA, 1996, p.144)

Desse modo, essas cidades reagiram e puseram em andamento ambiciosos projetos estratégicos, combinando objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento urbano com respostas aos problemas gerados pela degradação do meio ambiente, pelas crescentes desigualdades sociais e pela insegurança pública, por exemplo.

Na América Latina, o quadro não se mostra tão animador, uma vez que as limitações aos processos de democratização política e de descentralização do Estado, como também os efeitos sociais das políticas de ajuste, acrescentadas às desigualdades e marginalidades herdadas, à debilidade da sustentação sociocultural das cidades e aos graves déficits de infraestrutura e serviços públicos, atrasaram a emergência das cidades como protagonistas. Dessa forma,

Por um lado, a revitalização econômica estimulou o andamento de projetos urbanos em grande escala (em alguns casos favorecidos pelas privatizações), assim como dinamizou o setor de construção; por outro, contradições e déficits herdados se agravaram: infraestrutura física e de comunicações, insuficiência dos recursos públicos e, em geral, incapacidade de atuação dos governos locais, fraca integração social na cidade e escassa cooperação entre as esferas pública e privada. Da mesma forma, a consolidação dos processos democráticos internos e a crescente abertura econômica externa multiplicaram as demandas sociais e acentuaram a sensação de crise funcional nas grandes cidades. A intensidade e a visibilidade dos problemas urbanos (congestionamentos, insegurança pública, contaminação do ar e da água, déficit habitacional e de serviços básicos) convergiram na sensação de crise. (CASTELLS e BORJA, 1996, p.154)

Para os autores em tela, esse quadro só se alterou na década de 90, quando a América Latina passa a reagir. As dinâmicas econômicas (reativação), sociais (participação) e políticas (democratização) criaram as condições para a geração de respostas. Estas não faltaram, pois entraram em cena a aprovação de projetos de reforma política e financeira em cidades emblemáticas da América Latina — como na Cidade do México, em Bogotá e Buenos Aires, e as reformas derivadas da nova constituição brasileira —, o protagonismo político e na mídia dos prefeitos das grandes cidades — convertidos muitas vezes em lideranças nacionais —, o início dos planos estratégicos de desenvolvimento econômico, social e urbano, baseados numa ampla participação cívica, a descentralização dos governos locais, o andamento de grandes projetos urbanos de iniciativa pública e/ou privada, a cooperação entre ambos os setores etc. Nesse sentido,

Esta reação da cidade tende a se concentrar na definição de um Projeto de Futuro ou Plano Estratégico pactuado entre os principais atores públicos e privados. Além de cidades colombianas (Bogotá, Medellín, Cartagena), outras cidades latinoamericanas empreenderam este caminho ou anunciaram intenção de fazê-lo, como o Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife, no Brasil, Santiago e Concepción, no Chile, Córdoba e Rosário, na Argentina, Assunção, no Paraguai e Caracas, na Venezuela. Outras tiveram de priorizar a reforma política pendente para gerar um governo local com capacidade de liderança, como a Cidade do México e Buenos Aires. (CASTELLS e BORJA, 1996, p.157)

Nesse contexto reativo, destaca-se, também, o fato de que as cidades latino-americanas vêm expressando a vontade de definir projetos de desenvolvimento negociado entre elas; além de defenderem conjuntamente os princípios da descentralização política e da autonomia local e de participar na construção das instituições supranacionais de âmbito regional ou continental.

Portanto, mesmo sem alcançar o nível associativo e a multiplicidade de redes existentes na Europa (Conselho de Municípios e Regiões da Europa, Eurocidades etc.), é possível destacar algumas iniciativas recentes deste continente: a criação da rede Mercocidades⁷⁹ (ou cidades do Mercosul), a FLACMA⁸⁰ – Federação Americana de Cidades,

⁷⁹ Mercocidades é uma rede de cooperação horizontal integrada atualmente por 228 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia e Peru, que promove a inserção das mesmas no processo de integração regional do Mercosul e cuja importância vem crescendo, tanto em quantidade de membros como em intercâmbio de experiências. Para maiores informações: <http://www.mercociudades.org>, acesso em 09.07.2011

⁸⁰ A FLACMA foi fundada em 17 de novembro de 1981, com sede em Quito, Equador. É o ramo da América Latina da organização mundial dos municípios Cidades Unidas e Governos Locais e tem o objetivo principal de representar os interesses dos governos locais, cidades e associações nacionais de Governos Locais, além de estabelecer cooperação com instituições que trabalham para a promoção, desenvolvimento e democracia local. Para maiores informações, ver: <http://www.flacma.com/>, acesso em 09.07.2011

Municípios e Associações de governos locais, CIDEU⁸¹ – Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano, dentre outras. Em tempo, destaca-se o fato de que todas as iniciativas listadas contam com representações de unidades subnacionais brasileiras, demonstrando, assim, uma vitalização do movimento associativo municipalista de nosso país, dentro do contexto latino-americano.

No tocante ao grau de autonomia das unidades subnacionais, elemento chave desta pesquisa, por permitir uma atuação mais ou menos espontânea das unidades subnacionais, conforme analisamos no tópico 3.1 deste capítulo, também é defendido por Castells e Borja (1996, p.158):

A reivindicação histórica de autonomia local que caracteriza o municipalismo, a exigência de levar mais longe os processos de descentralização política e administrativa da cultura democrática moderna e a atribuição de recursos públicos superiores no exercício adequado de suas competências não são, atualmente, o bastante. O governo local capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, assim como de liderá-lo, tem de ser um governo promotor.

Entende-se, assim, que o alargamento desta autonomia pode ser alcançado através de um Projeto-Cidade, que tem como um dos seus pressupostos a atuação de um governo local eminentemente promotor, conforme veremos em seguida.

A autonomia local tem sido compreendida como a proteção legal à capacidade de se auto-organizar, às competências exclusivas e específicas, ao direito de agir em todos os campos de interesse geral da cidadania e à disponibilidade de recursos próprios não condicionados. Desse modo, o princípio legitimador da autonomia é o da proximidade, o qual permite estabelecer uma relação direta e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa com o território e a população. Para os autores, o princípio de proximidade continua sendo válido assim como a reivindicação da autonomia local. Sobre isso, afirmam:

Na América Latina, as constituições — tanto dos Estados unitários como dos federais (neste caso acrescentam-se as constituições estaduais ou os estatutos provinciais ou departamentais) — limitam consideravelmente a autoorganização e as competências locais, os recursos públicos locais são escandalosamente insuficientes (estamos muito longe da divisão 50%-25%-25% entre os três níveis a que se tende na Europa) e a defesa legal da autonomia diante dos tribunais é praticamente inviável. A questão da autonomia não está, portanto, superada. Porém, os tempos atuais exigem o estabelecimento de algo mais, pois cidade e governo local já não são o mesmo que antes. (CASTELLS e BORJA, 1996, p.159)

⁸¹ O CIDEU tem como missão promover os processos de concepção e gestão de projetos urbanos para alcançar o desenvolvimento sustentável das cidades latino-americanas, através de um planejamento estratégico. Para maiores informações, ver: <http://www.cideu.org>, acesso em 09.07.2011.

O Projeto-cidade, sustentado por Castells e Borja (1996), depende essencialmente de fatores como: a mobilização dos atores na implementação imediata de certas medidas; um plano estratégico que construa e/ou modifique a imagem que a cidade tem de si mesma e como a projeta para o exterior; e, por fim, uma reforma política radical – tão ou mais radical na forma de agir do que na base legal. Sem o devido respeito a esses fatores, dificilmente se alcançarão os propósitos do Projeto-Cidade. Dessa maneira,

Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. (CASTELLS e BORJA,1996, p.166)

O papel promotor do governo local, requisito básico para a construção e implementação do Projeto-cidade, faz farte de uma espécie de estrutura organizacional que os municípios devem atender. Inicialmente, o governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva, apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, economia, cultura, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários da cidade, como também a ampliação de políticas de exportações. Essa oferta não precisa ser necessariamente financiada e executada totalmente pelo governo local, afinal, o papel de promotor é, precisamente, o de criar as condições que facilitem sua realização por agentes públicos ou privados.

Um segundo passo seria o fortalecimento de acordos com outras administrações públicas e/ou o fomento à cooperação público-privada como meio para realizar tanto a promoção exterior, quanto aquelas obras e serviços que os déficits acumularam, como as novas demandas urbanas e a mudança de escala que a cidade exige.

O governo local deve promover, para os seus habitantes, um sentido de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e crença no futuro da cidade. Trata-se da promoção interna da cidade para dotar seus habitantes de orgulho, ou seja, de uma espécie de "patriotismo cívico". Nesse sentido, há similaridades com a Paradiplomacia do tipo identitária, desenvolvida alhures por Paquin (2004). Para tanto, essa promoção interna deve apoiar-se em obras e serviços visíveis, tanto os que têm um caráter monumental ou simbólico como os dirigidos a melhorar a qualidade dos espaços públicos e o bem-estar da população.

O último elemento da estrutura organizacional proposta por Castells e Borja (1996) é o que os autores chamam de inovação político-administrativa. Essa inovação favorece a geração de múltiplos mecanismos de cooperação social e de participação dos cidadãos. Senão, vejamos:

O papel promotor do governo local consiste, em grande medida, em estimular e orientar as energias da população na direção do bem-estar coletivo e da convivência cívica. Três exemplos: emprego; segurança pública e manutenção de equipamentos; serviços e espaços públicos. Três problemáticas que demandam um tratamento no nível local (quaisquer que sejam os fatores provocadores ou os organismos competentes) e uma capacidade considerável de inovação e de cooperação. Nenhuma ação estatal ou pública unilateral nem a mão mágica do mercado os resolverão. (CASTELLS e BORJA,1996, p.160)

A inovação democrática é, provavelmente, o aspecto mais relevante do papel assumido, progressivamente, pelos governos locais. Para Castells e Borja (1996): “Acreditamos que esta obrigação inovadora responde a três propósitos diferentes: a participação dos cidadãos, a cooperação social e a integração das políticas urbanas.”

A experiência da construção compartilhada do Plano Diretor nas cidades paraibanas é prova inequívoca do fortalecimento da relação entre as cidades e seus cidadãos. Uma gestão pública flexível, inovadora, centrada no aproveitamento das potencialidades do cidadão, em que são construídos espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e da cooperação, conforme verificamos na execução do Projeto do Plano Diretor, alça os municípios a um patamar diferenciado. Trata-se de um amadurecimento democrático, em que a inovação revela que a responsabilidade pelo desenvolvimento local deixa de ser só dos prefeitos e passa a ser compartilhada com a comunidade.

A participação dos cidadãos, a cooperação social e a integração das políticas urbanas foram elementos norteadores na formatação e execução do Projeto Plano Diretor como mecanismo de equidade, e, como tal Projeto foi fruto de uma ação paradiplomática, conclui-se pela potencialidade e benfeitorias que a internacionalização dos governos locais podem oferecer às unidades subnacionais brasileiras.

Obviamente, não estamos tratando de uma relação direta. Como vimos, as motivações para a prática da Paradiplomacia são múltiplas, contudo, se o ambiente externo pode oferecer os subsídios necessários e o ambiente interno está democraticamente preparado para tal, as nossas unidades subnacionais podem alcançar o desenvolvimento local, satisfazer seus genuínos interesses, de modo compartilhado, cooperativo e integrado. Quiçá a aproximação indivíduo x cidade, seja elemento fundamental para o esperado amadurecimento democrático em nosso país.

No que se refere às novas competências e funções do governo local, Castells e Borja (1996), defendem que essas competências não podem ser determinadas mediante uma legislação estatal uniformizadora, nem se basear numa rígida separação a partir de critérios de exclusividade, e sim, em princípios norteadores, como os da: proximidade, capacidade,

associação, demanda social e diversidade. É nesse momento que os indivíduos se sentem responsáveis pela cidade que habitam, de modo que, as políticas públicas participativas apresentam o efeito desejado.

O princípio da proximidade, elemento essencial da legitimação democrática, prega que as cidades devem poder exercer todas aquelas competências e funções que, por sua própria natureza, não devam ser exercidas em âmbitos mais amplos, afinal, as cidades são diferentes no que se refere a tamanho, população, atividades e qualidade de seus recursos humanos. Já o princípio da capacidade defende que certos tipos de cidade podem assumir ou atribuir-se competências para gerar recursos políticos, econômicos, sociais ou técnicos, que lhes permitem assumi-los com garantias de eficácia.

O princípio da associação traz a primazia das relações contratuais sobre as hierárquicas, no que se refere à articulação entre as administrações públicas e, de acordo com a demanda social (nenhum governo local pode alegar não ser competente quando existe uma problemática grave em temas como emprego ou segurança pública). Por fim, o princípio da diversidade prega que as cidades são e devem ser diferentes nas suas competências.

Como consequência das novas competências, há uma ampliação do campo de atuação do governo local, que os autores Castells e Borja (1996), sistematicamente, subdividem em blocos: econômico; urbanístico, de moradia e meio ambiente; de segurança pública e de justiça; social e cultural e, por fim, o Bloco de infra-estrutura de serviços urbanos, transportes e comunicações. O somatório das competências e funções acima elencadas com o papel promotor do governo local e a nova estrutura organizacional, além da reforma político e administrativa dos governos locais, levará à concretude do Projeto-Cidade propriamente dito.

Obviamente, o Projeto-Cidade não pode ser confundido com a experiência paradiplomática dos municípios paraibanos na construção participativa dos seus Planos Diretores. A experiência paraibana não caracteriza um estágio avançado de autonomia, porém sinaliza uma espécie de alargamento. Não obstante, a continuidade e a multiplicação de ações como esta, em conjunto com uma nova percepção organizacional e um amadurecimento democrático, poderão, em grande medida, elevar o papel promotor do governo local e dilatar sua autonomia. Tudo em busca dos benefícios que o Projeto-Cidade pode oferecer.

Por fim, Castells e Borja (1996) apresentam uma profunda proposta de reforma, subdividida em seis densos aspectos: 1º) Governo metropolitano do território e descentralização da grande cidade; 2º) Organização política; 3º) Financiamento dos governos locais; 4º) Gestão empresarial dos serviços e atividades públicas; 5º) Relações com os administrados, comunicação e participação; e 6º) Internacionalização dos governos locais.

Neste trabalho, abordamos a proposta de reforma político administrativa desenvolvida pelos autores, exclusivamente sob o ponto de vista da Internacionalização dos governos locais. Nessa direção, vejamos:

Tradicionalmente, as relações exteriores são competência exclusiva do governo nacional. Contudo, as cidades necessitam hoje promover-se internacionalmente, tendendo a integrar-se em sistemas ou eixos transnacionais, fazendo parte de redes e organizações regionais ou mundiais de cidades e autoridades locais, multiplicando suas relações bilaterais e multilaterais. Seria paradoxal que os atores privados da cidade (câmaras de comércio e empresas, universidades e organizações profissionais e sindicais, entidades culturais etc.) contassem com projeção e presença internacionais e tal não ocorresse com os governos locais. (CASTELLS e BORJA, 1996, p.165)

Ciente de que o governo local deve contar com projeção internacional, tanto quanto os demais atores, e ainda que o governo central deveria facilitar a presença internacional do governos locais, Castells e Borja (1996), enumeram várias maneiras de internacionalização, conforme veremos a seguir.

Primeiramente, a internacionalização acontece através do apoio político e financeiro às atividades de promoção exterior das cidades, assim como às atuações dirigidas a atrair sedes e eventos internacionais públicos ou privados; segundo, facilitando a constituição de eixos e redes entre cidades que permitam às cidades do país reforçar suas posições no continente e no mundo, tendo em conta a competição crescente entre territórios.

Uma terceira forma seria promover uma ação diante dos organismos intergovernamentais (Nações Unidas, em primeiro lugar, mas também organismos regionais, econômicos etc.), para que as cidades e suas organizações sejam reconhecidas como parceiras. Em seguida, os autores apontam o reconhecimento do direito dos governos locais de recorrer ao crédito internacional e de gerir os créditos e/ou subsídios dos organismos internacionais; e, por fim, o reconhecimento, da capacidade de atuação dos governos locais como sujeitos políticos na vida internacional e diante dos organismos até agora exclusivamente intergovernamentais, sempre que se trate de questões do seu interesse ou competência.

Essa internacionalização do governo local proposta por Castells e Borja (1996) se imbrica com a ações paradiplomáticas tipificadas por Soldatos (1990), notadamente nas ações conjuntas, ou mesmo do tipo paralela (substitutiva), desde que em harmonia com o Governo central. Os propósitos do Projeto-Cidade, de modo geral, se espelham numa ação cooperativa. Mesmo propondo uma radical reforma político-administrativa, as nuances dessa teoria não apregoam um sentido seccionista, mas sim de cooperações.

Como vimos, as ações paradiplomáticas são de natureza variável. Sob a perspectiva da relação estabelecida entre as unidades subnacionais e o Governo Federal, Soldatos (1990) as

categoriza em: Ação de Cooperação (Coordenadas ou Conjuntas) e Ação Paralela (Em harmonia ou em Desarmonia), conforme apresentamos no quadro seguinte:

Quadro 3.4: Tipologia das Ações Paradiplomáticas

AÇÃO PARADIPLOMÁTICA	AÇÃO DE COOPERAÇÃO (Suporte)	COORDENADA (Pelo Governo Federal)	
		CONJUNTA (Governo Federal e Unidade Federativa)	
	AÇÃO PARALELA (Substitutiva)	Em HARMONIA com o Governo Federal	Com o monitoramento do Governo Federal
			Sem o monitoramento do Governo Federal
	Em DESARMONIA com o Governo Federal (Conflito)	FRAGMENTAÇÃO	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Soldatos (1990)

As ações cooperativas, tidas como de suporte, podem acontecer de modo coordenado pelo Governo Federal através de acordos ou de relações institucionais, sejam elas permanentes ou *ad hoc*, como também desenvolvidas de modo conjugado (Governo Federal e Unidade Federativa), a exemplo das missões internacionais conjuntas realizadas, entre os *Lander* e o Governo central na República Federal Alemã.

Já as ações paralelas, tidas como substitutivas, não acontecem de modo conjunto. São aquelas que substituem a ação do governo central. Elas podem ser desenvolvidas em clima harmônico (com ou sem o monitoramento do Governo Federal) ou em desarmonia. Se desarmonicas, conflitam com o Governo Federal, podendo chegar a um status de fragmentação.

No tocante à experiência do Programa Plano Diretor como mecanismo de promoção de equidade executado em 2007, nos municípios paraibanos de Alagoa Nova, Cabaceiras, Sertãozinho e Livramento, em busca da inserção internacional destas unidades subnacionais, a classificamos em uma ação paradiplomática do tipo paralela, em harmonia com os ditames gerais do Governo central. E, em consonância com o primeiro capítulo deste trabalho, que traz a tipologia da Paradiplomacia de acordo com Soldatos (1990), Duchacek (1990) e Paquin

(2004), a denominamos de Paradiplomacia clássica, aquela que gira em torno de questões políticas, comerciais e econômicas, que não se limita exclusivamente às questões geográficas, mas sim aos fatores motivacionais de *low politics*.

3.5 Política de Inserção Internacional Municipal

A tônica da política externa brasileira, em termos conceituais, muito se assemelha ao modelo ideal das políticas externas sérias e comprometidas com os anseios de uma Nação. De acordo com Wilhelmy (*apud* OLIVEIRA, 2005), podemos entender a política externa como o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados.

A política externa deve ser considerada como um processo dinâmico, no qual diferentes variáveis se encontram em constante reavaliação. Elementos como a análise das realidades internas e externas; a compatibilização das realidades internas com as possibilidades externas; o processo de tomada de decisão; a própria implementação da decisão; a ação propriamente dita e a avaliação da política externa são variáveis que nos ajudam a compreender a composição dinâmica que cerca esse tipo de política.

De acordo com Oliveira (2005), a política externa é a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e, por conseguinte, sua definição e implementação são prerrogativas do Estado. Assim, no plano das relações internacionais, apesar da multiplicidade de novos atores, ainda paira o entendimento realista clássico de que os Estados são os atores legítimos na promoção dos interesses dos cidadãos, das empresas e dos conglomerados que estão dentro de seu território. No mesmo sentido,

Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governança do espaço mundial, o Estado permanece como uma indispensável instância pública de intermediação. Instância interna de intermediação das instituições do Estado com a sociedade civil e instância externa de intermediação com o mundo, em função das especificidades que caracterizam os países e que explicam as distintas visões sobre as modalidades de sua inserção no sistema internacional. A legitimidade do Estado como instância pública de intermediação deriva do fato de que as condições de vida das populações dependem do desempenho dos Estados em que vivem. Daí a relevância e atualidade do conceito de interesse nacional, que cabe aos Estados representar. (LAFER, 2000, p.7)

É bem verdade que o Estado-nação continua ocupando espaço de relevo na esfera internacional, e, longe de nós, estão às intenções de extermínio da soberania estatal.

Entretanto, a desconstrução dessa hierárquica prerrogativa, sob o ponto de vista paradiplomático, é amplamente visível. Assim, o que se verifica é que este Estado maior, hierárquico por décadas, encontra-se, para sua própria perpetuação e, por que não dizer, sobrevivência, forçado a partilhar suas prerrogativas com outros atores, e estes últimos, por sua vez, estão se tornando cada vez mais internacionais.

Como sabemos, o Estado na implementação da política externa deve representar os interesses da Nação. Deverá analisar as realidades domésticas e as internacionais, compatibilizar necessidades com oportunidades e programar políticas que alcancem os desejos do seu povo. O interesse nacional, para Oliveira (2005), deve ser apreendido como um instrumental analítico, empregado para descrever, explicar ou avaliar as fontes ou a adequação da política exterior de uma Nação, servindo como um meio de justificar ou propor políticas.

Ao que parece, o interesse nacional, pelo qual está pautada a política externa brasileira, traz consigo enorme risco, o de conteúdos desta política agirem em benefício daqueles setores que têm amplo acesso ou que podem participar dos processos de formulação e tomada de decisões de forma privilegiada, notadamente os setores localizados no centro-sul de nosso país. No mesmo sentido:

Por que o princípio da publicidade e o imperativo da transparência não podem ser aplicados à política externa com o mesmo peso que se aplicam às matérias internas? O tempo em que a política externa era assunto restrito de diplomatas e de sherpas da política internacional passou. O tempo da **democracia participativa na política externa** apenas começa, ao menos no Brasil. (RODRIGUES, 2006, p.13)⁸²

Assim, o grau de interação na instância interna brasileira, nem sempre acontece a contento. A participação democrática da sociedade civil, bem como das unidades subnacionais apresenta-se nebulosa. Vale lembrar que, em sede de política externa, nem os Municípios, tampouco os indivíduos brasileiros precisam ser consultados acerca da tomada de decisões estratégicas que cercam a nossa correlação com o meio internacional.

Muitas vezes, decisões em temas de competência Estadual e/ou Municipal são tomadas no âmbito internacional sem que as autoridades locais possam nem sequer elaborar recomendações. Embora esteja claro, em nossa Constituição Federal que Governadores e Prefeitos não são competentes para elaborar política externa, há inúmeros temas de interesse local em que os Gestores têm por obrigação buscar melhorias.

Desse modo, a iniciativa do Projeto Plano Diretor como mecanismo de equidade, através da Paradiplomacia, caracterizou-se essencialmente por buscar satisfazer os interesses

⁸² Grifo Nosso.

municipais locais, podendo ser entendido como uma ação política municipal de inserção internacional. Logo, cabe ressaltar que os municípios paraibanos apenas se inseriram e se relacionaram com o meio externo na busca de melhores condições de desenvolvimento⁸³, através da inserção em políticas eminentemente periféricas. Em nenhuma medida, buscaram competir com o Itamaraty na formulação de política externa tradicional, nem tampouco deram vestígios de intenções político-separatistas.

Possivelmente, uma regulamentação que trouxesse uma repartição de competências municipais, estaduais e federais em sede de política externa, sepultaria grande parte do impasse e implantaria uma política ordenada, pretensiosa e contínua, mais atraente para o nosso país e que contemplasse os interesses da nação de modo geral. Por outro lado, afastando-se da rigidez normativa, paira o entendimento de que as competências não deveriam ser determinadas mediante uma legislação estatal uniformizadora, nem se basear numa rígida separação a partir de critérios de exclusividade, e sim, em princípios norteadores, como os da: proximidade, capacidade, associação, demanda social e diversidade, gerando um nível de participação, conscientização coletiva de nosso povo e amadurecimento democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões apresentadas nesta dissertação tiveram como principal objetivo compreender o papel desempenhado pelas unidades subnacionais no cenário internacional. As evidências de que a política exterior escapa cada vez mais das mãos do Estado central são múltiplas. A globalização e a crise do Estado-nação conduzem a uma emergência destas unidades subnacionais como novos atores na Sociedade Internacional, ocasionando uma verdadeira transição do paradigma estatocêntrico para o paradigma logístico.

⁸³ De modo geral, entende-se por desenvolvimento o maior acesso da comunidade aos meios necessários para se alcançar uma qualidade de vida futura melhor que a atual.

Deste modo, o debate da inserção internacional das unidades subnacionais, adquire maior relevância nos contornos da globalização, ambiente perfeito para que elas conduzam as suas próprias relações e a sua política externa, de modo a alcançar a satisfação de seus específicos interesses.

Como vimos, as unidades subnacionais têm um importante papel a desempenhar dentro dos próprios países, sendo as principais responsáveis por implementar políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, quando comparados com os governos centrais, os governos locais apresentam a vantagem de estarem mais próximos dos cidadãos – o que lhes confere maior capacidade de adaptação no momento de elaborar respostas concretas às necessidades da comunidade.

O modelo teórico da interdependência complexa nos ofereceu respostas factíveis para a elucidação das novas dinâmicas da Sociedade Internacional e seus diversos atores internacionais, posto que o aprofundamento das interações entre eles, bem como a existência de múltiplos canais de articulação fundamentaram o entendimento da Paradiplomacia, objeto central deste estudo.

Buscamos, num primeiro momento, compreender o sentido do termo. A etimologia da palavra nos revelou que a Paradiplomacia se refere a uma espécie de Diplomacia paralela, a qual preserva a mesma essência de negociação e mediação da Diplomacia tradicional, diferindo unicamente no tipo de ator envolvido. Ou seja, a Diplomacia é uma atividade própria do Governo central, e a Paradiplomacia, atividade das unidades subnacionais.

Já a contextualização e a identificação dos tipos de Paradiplomacia nos revelaram importantes similaridades. Para tanto, apresentamos o debate desenvolvido por renomados teóricos. Para Soldatos (1990), o fenômeno é subdividido em: Global, Regional, Micro-regional, Macro-regional e Protodiplomacia; já Paquin (2004), subdivide-o nas Paradiplomacias Identitária, Clássica e Protodiplomacia; por fim, a classificação em Regional Transfronteiriça, Macro-Regional, Global e Protodiplomacia, desenvolvidas por Duchacek(1990), levou-nos, a dedução de que a Paradiplomacia pode ser classificada sinteticamente em: Clássica, Global e Protodiplomacia, todas com viés identitário.

A abordagem da Paradiplomacia, sob uma perspectiva legal, nos países que já a institucionalizaram, a exemplo da Argentina, Suíça, Espanha, Federação Russa e Alemanha, revelaram que a ação paradiplomática legalizada comporta uma espécie de controle e nivelamento de sua autonomia. Apenas na Alemanha, a legislação concede um grau avançado de autonomia para seus *Landers*. Já, nos demais países, a Paradiplomacia é contornada por uma espécie de autonomia moderada.

O enfoque da Paradiplomacia em países que ainda não a institucionalizaram, a exemplo de EUA, Canadá e Chile, foi de fundamental importância para o desenvolvimento do nosso trabalho. Afinal, a exemplo destes, o Brasil também é palco de inserção internacional de suas unidades subnacionais, sem que a legislação permita, gerando um verdadeiro descompasso entre a realidade legal e a realidade dos fatos.

A abordagem jurídico-constitucional foi essencial para a compreensão do fenômeno da Paradiplomacia em nosso país. Em consonância com a nossa Constituição Federal de 1988, unicamente o Estado central brasileiro possui poder decisório e de atuação no campo das relações exteriores. Para Saraiva (2004), ainda impera no país a ideia de que a única voz no cenário internacional é a do Estado-nação. O art. 21, I da CF/1988, afirma que cabe à União, “manter relações com Estados estrangeiros e participar de Organizações Internacionais”, igualmente como vinha ocorrendo desde a Constituição de 1934.

Entretanto, mesmo diante dessa centralização constitucional das relações exteriores, a atuação internacional das unidades subnacionais brasileiras é evidente. Tal situação nos levou à compreensão de que a justificativa para a aquiescência da Paradiplomacia no Brasil está além das amarras constitucionais. O fenômeno, mesmo sem normatização, continua ocorrendo, revelando que, além da letra fria da Lei, há uma espécie de permissividade que cerca as práticas costumeiras. Essa permissividade encontra esteio na dimensão sociológica do direito, onde o justo transborda e vai além do aspecto eminentemente legal/positivado de uma norma jurídica. Assim, em sede de política externa, as unidades subnacionais firmam, com o estrangeiro, espécies de Atos informais, posto que firmar Tratados continua sendo prerrogativa exclusiva da União.

É bem verdade que a questão da autonomia não está superada, contudo os tempos atuais exigem o estabelecimento de algo mais, pois cidade e governo local já não são os mesmos de antes. Como vimos, o Projeto-Cidade, apresentado por Borja e Castells (1996), encaixa-se perfeitamente no momento de transição do paradigma estatocêntrico para o paradigma logístico. A mobilização dos atores na implementação imediata de certas medidas, a construção de um plano estratégico que modifique a imagem que a cidade tem de si mesma e o modo como a projeta para o exterior, além de uma reforma política radical - tão ou mais radical na forma de agir do que na base legal - poderão desencadear o processo de amadurecimento democrático que nosso país merece. E, se um dos caminhos para se alcançar tal evolução for o externo, porque não trilhá-lo?

Sob o ponto de vista do MRE, a inserção internacional das unidades subnacionais ganha nomenclatura específica. A utilização da expressão Diplomacia Federativa, bem como

a criação da AFEPA e seus escritórios regionais nos revelaram que o Órgão reconhece a Paradiplomacia. Tais escritórios objetivam essencialmente intermediar as relações entre o Itamaraty e os Governos dos Estados e Municípios brasileiros. Entretanto, além de intermediar estas relações, percebe-se no seio do MRE uma intenção de monitoramento das ações externas destes governos locais. Conforme esperado, em sede de política externa, o Órgão ainda tenta manter sua tradição, centralidade e hierarquia.

Traço relevante de nossa pesquisa foi construído através das publicações da CNM. Engajado com o quadro global de interdependência e interação internacional, bem como com as redes de cidades, o movimento municipalista brasileiro através desta Instituição, tem apresentado fortes alianças. Nesse sentido, entendemos que a CNM foi e é responsável, em grande medida, por fomentar, capacitar, instrumentalizar e motivar os municípios brasileiros para a prática paradiplomática.

Cabe ressaltar que tanto os governos locais quanto os governos regionais são atores contemplados pelo conceito de Paradiplomacia, contudo a CNM usa como nível de análise os governos locais brasileiros, ou seja, Municípios. E ainda no esteio do Projeto-Cidade de Castells e Borja (1996), tal preferência termina por corroborar com a análise geral do presente trabalho, no qual a ênfase se dá na apresentação da experiência da construção do Plano Diretor de quatro municipalidades paraibanas.

Como vimos, o ponto alto da questão é a tomada de consciência por parte dos governos municipais a respeito de suas novas possibilidades e oportunidades no cenário internacional. Afinal, na qualidade de responsáveis pelo progresso, desenvolvimento e bem estar de suas comunidades territoriais, as unidades subnacionais se veem compelidas a agir e reagir aos eventos extranacionais que as rodeiam.

Além das vantagens da atuação externa municipal, prescritas pela CNM (2008), apresentamos parte da pesquisa do Observatório da Cooperação Descentralizada em nosso país, revelando que apenas 30 municípios possuem área internacional e somente 116 possuem um responsável para tratar desses assuntos. Desse modo, verificamos que o tratamento de questões internacionais que emergiram da gestão municipal brasileira, entre os anos de 2005 a 2008, foi de apenas 2,62% do total dos municípios.

Com o propósito de inferir sobre a experiência paradiplomática de municípios paraibanos, afunilamos os dados e trouxemos a realidade da atuação de profissionais de relações internacionais, de municípios da região Nordeste. A pesquisa nos mostrou que apenas Camaçari (BA), Salvador (BA) e Recife (PE) apresentam uma estrutura administrativa específica para a área de relações internacionais. De toda sorte, as nossas unidades

subnacionais, mesmo sem legislação específica e sem aparelhamento funcional, interagem no meio internacional. Dentre as ações paradiplomáticas da região paraibana, optou-se por pesquisar a experiência do PDP/Cida/CNM.

A construção e implementação do Programa Plano Diretor, como mecanismo de equidade, fruto da Paradiplomacia entre os municípios de Alagoa Nova (PB), Cabaceiras (PB), Livramento (PB) e Sertãozinho (PB) e a Cida, revelou-nos que a internacionalização não depende somente das unidades subnacionais. Vários aliados como a própria Sociedade Civil, as Associações Municipais, Associações Estaduais, a Iniciativa Privada, as Organizações Internacionais, as Universidades, o próprio Governo Federal, podem e devem auxiliar as unidades subnacionais na busca de melhores condições de vida para os seus habitantes e a própria atuação institucional.

Como vimos, a metodologia desenvolvida pelo Programa Plano Diretor adaptou-se à metodologia de planejamento participativo, mediante a incorporação dos temas propostos pela Cida: equidade, governança, participação da sociedade civil e concepção das atividades do programa. O respeito às etapas do processo de elaboração do Plano Diretor (Plano de Ação, Leitura da Realidade Municipal, Seleção das Propostas Prioritárias e Formatação do Projeto de Lei), revelou-se essencial na construção de uma política pública socialmente inclusiva. Tal política, além de aproximar o cidadão da sua realidade, satisfaz um interesse local e ainda garantiu, à população, o exercício da cidadania por meio da participação de todos.

Desse modo, a participação dos cidadãos, a cooperação social e a integração das políticas urbanas foram elementos norteadores para a implementação do Projeto Plano Diretor como mecanismo de equidade. Esses diferenciais revelaram a potencialidade que os indivíduos têm na construção de uma cidade mais justa, desenvolvida, e agradável de se viver. Nesse sentido, o aporte financeiro, técnico e administrativo que os municípios paraibanos receberam, através de um Acordo informal, firmado sob os auspícios da Paradiplomacia, demonstra como a internacionalização local é capaz de trazer benefícios a uma determinada localidade.

Como arremate final, apresentamos às motivações internas dos municípios de Alagoa Grande (PB), Cabaceiras (PB), Livramento (PB) e Sertãozinho (PB) para a prática da Paradiplomacia, baseamo-nos nas motivações gerais que permeiam a inserção internacional da região Nordeste. Tais motivações foram explicadas teoricamente através da Segmentação objetiva que, pela sua diversidade geográfica, cultural e econômica, intrinsecamente, distingue a região Nordeste do restante do país. Os conflitos de interesses na busca de uma

política externa descentralizada levam as unidades subnacionais a buscar uma atuação externa autônoma e direta, corroborada igualmente pelo alto grau de assimetrias entre estas unidades.

Nesse sentido, refletimos, ainda, sobre a incidência da Segmentação perceptual, no tocante às pressões políticas do eleitorado, que também desencadeiam um envolvimento internacional direto, por parte do governo local, como forma de melhor servir os próprios interesses das unidades subnacionais dessa região. O levantamento dos principais temas sobre a realidade local, seus problemas, suas potencialidades e propostas preliminares para o território, na construção do Plano Diretor, apresentados no quadro 3.3 deste trabalho, em grande medida se assemelham à construção teórica dos fatores motivacionais da inserção internacional das unidades subnacionais.

Por último, revisamos o cumprimento aos objetivos gerais e específicos que permearam esta investigação. Desde a compreensão e a evolução conceitual e classificatória da Paradiplomacia até a apresentação comportamental deste fenômeno em países onde há legislação para tal e onde ainda não existe esse aparato legal. Como eixo central do desenvolvimento de nosso trabalho, apresentamos uma discussão acerca da Paradiplomacia no contexto brasileiro, notadamente na sua base jurídico-constitucional e finalmente verificamos o protagonismo dos municípios paraibanos em foco nas relações internacionais, a partir da análise do Programa Plano Diretor como mecanismo de equidade.

Concluimos assim, que a Paradiplomacia perfura a soberania estatal e tal abertura, lentamente, é capaz de alargar o grau de autonomia das unidades subnacionais. Através da implementação de uma política enquadrada em *low politics*, a qual, em nenhum momento, buscou sepultar as competências do Itamaraty na formulação da política externa brasileira, o Projeto Plano Diretor como mecanismo de equidade, caracterizado essencialmente por buscar satisfazer os interesses municipais locais, para fins deste trabalho, foi concebido como uma ação de política externa municipal de inserção internacional. Essa política externa municipal carrega intrinsecamente a capacidade de conviver harmonicamente com a política externa regional e nacional de nosso país.

De modo geral, a prática da Paradiplomacia em nosso país é recente. Tanto que, a quantidade de pesquisas acadêmicas que abrangem o estudo da Paradiplomacia no Brasil ainda são modestas. Entendendo o fenômeno como uma importante ferramenta de inserção internacional das unidades subnacionais, que por sua vez, são protagonistas de um mundo globalizado e interdependente, acreditamos que tal temática ainda será alvo de diversas pesquisas para os próximos anos. Dentre as particularidades e lacunas do presente trabalho, sugere-se para uma futura pesquisa, a análise tipológica da Paradiplomacia do tipo identitária,

como uma característica intrínseca a todas as outras classificações da Paradiplomacia. Ao que parece, a construção identitária deve ser entendida de modo conjugado às ações paradiplomáticas de um modo geral.

Sob o ponto de vista regional, muito há que se discutir. No tocante à Paraíba, em sede de política externa municipal, vislumbra-se uma série de particularidades que merecem destaque e pesquisa, tanto no campo teórico como prático. Por exemplo, questões educacionais e de cooperação tecnológica fomentadas pela Fundação Parque tecnológico da Paraíba, na promoção do empreendedorismo inovador e apoio a criação de empresas de base tecnológica, constantemente exportadas para diversos países no mundo. Para a consecução dos objetivos de inserção internacional, esta Fundação constantemente trabalha em conjunto com a Prefeitura Municipal de Campina Grande e com o Governo do Estado da Paraíba. Há ainda que se destacar, a proximidade geográfica que há entre João Pessoa e a África. Podendo facilmente acarretar ações paradiplomáticas passíveis de pesquisa, no ponto extremo oriental das Américas.

Referências

ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G.E do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**, 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ACQUAVIVA, Marcus. Teoria geral do Estado. São Paulo, Saraiva, 1994

AGEE, Jane. Developing qualitative research questions: a reflective process', *International Journal of Qualitative Studies in Education*. **International Journal of Qualitative Studies in Education**. Online Publication, 01 July 2009, p. 431- 447.

ALMONACID, Carlos Parker. La paradiplomacia de las regiones em tiempos de globalización. **Columna Del Mostrador**. Santiago, oct. 2004.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999

BADIE, Bertrand. Da Soberania à competência do Estado. In: SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

BOBBIO , Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11 ed. trad. Carmen C, Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

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

CARDOSO, Fernando Henrique. O Presidente segundo o Sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**, Curitiba: Juruá, 2008.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**, São Paulo, Saraiva, 2008.

CNM. **Programa Plano Diretor como Mecanismo de promoção e equidade/** Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2009, 118p.

CNM. **Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua cidade/** Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2008, 128p.

CNM. Estudo: **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil /** Confederação Nacional dos Municípios – Brasília : CNM, 2009,128 p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAS RODRIGUES, Alex Douglas Meaux. **A problemática da constitucionalidade da atuação externa dos estados e municípios brasileiros**. Guarabira, 2010,133p. Monografia (Graduação em Direito – Universidade Estadual da Paraíba)

DUCHACEK. Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e relações internacionais**. Brasília, 2000. 135 p. Tese. UnB.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GOMES FILHO, Francisco e COSTA VAZ, Alcides. **A Paradiplomacia no contexto da Amazônia Brasileira: Estratégias de desenvolvimento regional do estado de Roraima**. Amazônia: Ci. & Desenv., Belém, v. 4, n. 7, jul./dez. 2008. 155-165, Disponível em : <http://www.bancoamazonia.com.br/>, acesso em 25 de agosto de 2011.

HOCKING, Brian. **Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy**. Londres: Macmillan/St. Martins Press, 1993.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, George. **Introdução às relações internacionais**. Tradução de Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2007.

JÚNIOR, Arno Dalri; OLIVEIRA, Odete Maria. **Relações Internacionais: Interdependência e Sociedade Global**, Rio Grande do Sul, Editora Unijuí, 2003

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

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

_____.Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoria de las relaciones internacionales. Traduzido por Cristina Pina.Buenos Aires: Grupo Editor, Latinoamericano,1993.

KINCAID, John. La competência interncional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os Governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. 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.161-188.

LAFER, Celso. A Diplomacia Globalizada. **Valor Econômico**. 11-13 set. 2000, p.7-9.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001

_____. Speech at the opening of the Euro/Latin American Forum – EU-Mercosur,FTAA,WTO. São Paulo,Sep.11.ed.,2001.In: HTTP//WWW.mre.gov.br

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 5 ed, São Paulo: Atlas, 2008

LESSA, José Vicente da Silva. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Brasília: MRE, 2003. Tese, XLIV Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2003.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. 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.

MELO, F.C. Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90. 2000. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, métodos e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 1993

NOGUEIRA, João Pontes e NOGUEIRA, Nizar Messari. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. São Paulo, Saraiva, 2005.

OLSSON,Giovanni. “**Globalização e atores internacionais:uma leitura da sociedade internacional contemporânea**”. In: OLIVEIRA,Odete Maria de. JÚNIOR, Arno Dal Ri.(orgs.).Relações Internacionais: interdependência e sociedade global.Ijuí-RS:Ed.Unijuí,2003. p. 537-563.

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

PEREIRA, Bruno Yepes. Curso de Direito Internacional Público. 2.ed.rev. e atual.-São Paulo: Saraiva, 2007

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. 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.283-312.

PRIETO, Noé Conago. 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.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 10 ed.São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. **Cena Internacional**. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB), n. 2, v. 10, p. 160- 184, 2008.

RODRIGUES, Marcos Antonio. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. 2006. Disponível em: <http://www.cebri.com.br/midia/documentos/politicaexternafederativa.pdf>. Acesso em: 27 de junho de 2011.

_____. Relações Internacionais Federativas no Brasil. Disponível em: <http://www.politicaexterna.com>. Acesso em 27 de junho de 2011.

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

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

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. **A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil**. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (2): 131-162, 2004.

_____, José Flávio. **Federalismo e Relações Internacionais do Brasil**. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antonio Carlos (Orgs). Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas. São Paulo: SARAIVA, v.2, 2006.

SEGURA, Caterina García. La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Orgs).

A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, 2004. p.211-250.

SHARAFUTDINOVA, Gulnaz. Paradiplomacy in the Russian regions: tatarstan's search for statehood. *Europe-Asia Studies*, [S.l.], v.55, n.4, jun.2003.

SILVA, G. E. do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público.** São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2006

SILVA, Mariana Barros e. **Paradiplomacia no Brasil.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

SILVA NUNES, Carmen Juçara da. **A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2005. 163p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SIMANTOB, Eduardo. “O que é que a Baviera tem?”. *Primeira Leitura*, n.6, agosto, 2002.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Revista Lua Nova**, n.44, p.137-163, 1998.

SOLDATOS, Panayotis. La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'état-nation. In: SOLDATOS, Panayotis. **Au-delà et en deçà de l'état-nation.** Bruxelas: Bruylant, 1996.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units.** Oxford: Clarendon Press, 1990.

_____. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (Eds.). **States and Provinces in the international economy.** California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993.

SUGISAWA, Thalita Mayume. **A inserção internacional das cidades e a Paradiplomacia como ferramentas para o desenvolvimento local.** Dissertação de Mestrado, 2008, 122p. Centro Universitário Franciscano do Paraná, Curitiba

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, n. 62, v.21, Oct. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>, acesso em 27.04.2010.

_____. El marco jurídico e institucional para La gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales em Brasil. **Integración & Comercio**, nº 21, ano 8, Buenos Aires, 2004, p. 27-46. Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/>, acesso em 24.08.2011.

_____. Regionalismo: Uma perspectiva das relações internacionais. 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.

VIGEVANI, Tullo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. Orgs. VIGEVANI, Tullo et al. São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo, EDUC, Fundação Editora da Unesp, Fapesp, 2005

WILHELMY, M. Política internacional: enfoques y realidades. Buenos Aires: GEL, 1988.

ZABALA, Naki Aguirre. Que sentido tiene hablar de paradiplomacia?. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). **Paradiplomacia**: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas Y Sociales, 2000.