

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BELO HORIZONTE (UNI-BH)

DAIANY STÉPHANY COSTA TOLEDO

PARADIPLOMACIA: O caso de Belo Horizonte

BELO HORIZONTE – MG

2008

DAIANY STÉPHANY COSTA TOLEDO

PARADIPLOMACIA: O caso de Belo Horizonte

Monografia apresentada ao Centro Universitário de Belo Horizonte como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Danny Zahreddine

Belo Horizonte  
2008

DAIANY STÉPHANY COSTA TOLEDO

PARADIPLOMACIA: O caso de Belo Horizonte

Monografia apresentada ao Centro Universitário de Belo Horizonte como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Danny Zahreddine

Monografia aprovada em: 11 de Dezembro de 2008

Banca examinadora:

---

Prof. Cristiano Mendes – UNI-BH

---

Prof. Danny Zahreddine – UNI-BH

---

Prof. Leonardo Ramos – UNI-BH

Dedico este trabalho aos meus pais como uma pequena forma de retribuição por sempre acreditarem em mim e em tudo aquilo que faço. Obrigada pela paciência, confiança, investimento e por terem acompanhado, de perto ou de longe, esta trajetória em busca dos meus ideais.

Agradeço a Deus, o autor da minha vida, por iluminar a minha mente e me capacitar. Aos meus pais por entenderem a minha ausência e me apoiarem incondicionalmente. Aos professores Dawisson Lopes – meu referencial acadêmico - e Leonardo Ramos por me ajudarem de diversas maneiras até que este tema fosse finalmente escolhido. Ao meu orientador Danny Zahreddine pela competência e por lapidar cada idéia. Não há dúvida de que cada um, à sua maneira, contribuiu decisivamente para a realização deste projeto.

Procure em tudo o caminho do diálogo e da flexibilidade porque é ele que garante o ganha-ganha e é uma forma de diminuir os conflitos e até poder resolvê-los. Valorize tudo o que vem da experiência, dando especial atenção aos que não são ouvidos pela sociedade. Tenha sempre em mente que o ser humano é um ser contraditório, sábio e ao mesmo tempo demente; por isso seja crítico e simultaneamente compreensivo. Tome a sério o fato de que as virtualidades cerebrais e espirituais do ser humano constituem um campo quase inexplorado. Por isso sempre esteja aberto à irrupção do improvável, do inconcebível e do surgimento de emergências. Por mais problemas que surjam, a democracia sem fim é sempre a melhor forma de convivência e de superação de conflitos, democracia a ser vivida na família, na comunidade, nas relações sociais e na organização do Estado.

Leonardo Boff

## RESUMO

A Paradiplomacia, entendida como a atividade externa de governos subnacionais, apesar de ser um fenômeno recente, se dissemina rapidamente pelo mundo ganhando cada vez mais relevância como ferramenta de política externa nas relações internacionais. Estudaremos a inserção desse processo, de maneira mais ampla, nas relações internacionais e, mais restritamente, no Brasil. Essa tendência se verifica no país na medida em que é possível perceber o incremento da paradiplomacia municipal e a criação de novos mecanismos de diálogo e cooperação entre a União e os estados e/ou municípios e destes para com outras unidades subnacionais estrangeiras de maneira individual ou coletiva, através de redes de cidades com projeção internacional. Para exemplificar o despontamento desse movimento no Brasil descreveremos o caso do município de Belo Horizonte abordando o processo paradiplomático do seu início até a atualidade, analisando a estrutura e os instrumentos do mesmo. Espera-se que, dessa forma, este estudo possa contribuir para o debate sobre a importância e o impacto da Paradiplomacia nas relações nacionais e internacionais.

Palavras-chave: PARADIPLOMACIA – GOVERNOS SUBNACIONAIS – DIREITO INTERNACIONAL – CONSTITUIÇÃO – RELAÇÕES INTERNACIONAIS – POLÍTICA EXTERNA – REDES DE CIDADES.

## ABSTRACT

The Paradiplomacy is understood as a foreign activity of subnational governments. In spite of being a recent phenomenon, it is rapidly disseminating throughout the world and gaining more and more relevance as a foreign policy tool in international relations. We will study the implementation of that process, in a broader aspect, within international relations aspect, and more specifically within Brazil. This tendency is confirmed as happening within this country by perceiving the implementation of municipal Paradiplomacy and the creation of new dialogue mechanisms and cooperation between the federal governments and individual states and municipalities and even other individual and collective subnational foreign units, by means of networks of cities with international projection. To exemplify the rise of this movement in Brazil we will use the specific case of how the municipal district of Belo Horizonte approaches the process of Paradiplomacy, from its beginning to the present time, analyzing the it's structure and instruments used, as well as its agenda and the future objectives of the city. The expectation is that, this study can contribute to the debate on the importance and the impact of Paradiplomacy in the national and international relations.

Keywords: PARADIPLMACY – SUBNATIONAL GOVERNMENTS -  
INTERNATIONAL RIGHT - CONSTITUTION - INTERNATIONAL RELATIONSHIPS  
- FOREIGN POLICY - NETS OF CITIES.



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
2 PARADIPLOMACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	13
2.1 Discussão terminológica.....	13
2.2 Globalização, Realismo e o papel do Estado.....	16
2.3 A importância da ação externa de governos subnacionais.....	28
2.4 Governos subnacionais e agenda internacional.....	32
3 PARADIPLOMACIA NO BRASIL.....	35
3.1 Histórico do movimento paradiplomático no Brasil.....	35
3.2 Direito Internacional Público e limitações constitucionais à paradiplomacia	42
3.3 Interesses e estratégias das unidades subnacionais.....	50
4 AS REDES DE CIDADES: O caso de Belo Horizonte.....	55
4.1 A Rede Mercocidades.....	55
4.2 A internacionalização de Belo Horizonte.....	61
5 CONCLUSÃO .....	79
REFERÊNCIAS.....	83

## 1 INTRODUÇÃO

Assim como a sociedade, as Relações Internacionais também se transformam ao longo do tempo seguindo a dinâmica do mundo. Desde a concepção de Estado - seja sob a ótica de Hobbes, Bodin, Maquiavel ou Rousseau - a sociedade internacional evoluiu, mas continuou centrada na figura estatal original. Durante muito tempo, as análises realizadas do cenário internacional foram feitas sob o prisma teórico preponderante nas Relações Internacionais, o Realismo Político. Esse estudo clássico das relações internacionais repousa sobre o relacionamento entre os Estados-Nação desprezando o potencial de atuação de qualquer ator não-estatal no ambiente internacional. Para esse paradigma, o estudo das relações internacionais deve se limitar ao envolvimento entre países, já que estes são vistos como os atores protagonistas, quando não os únicos, que influenciam o sistema internacional não integrado e conflitivo (ARON, 1986).

Contrariando os ideais realistas, outra corrente existente nas Relações Internacionais, denominada Liberalismo, não foca o Estado, mas valoriza a liberdade individual acima de tudo e acredita que o mundo deve ser regido por uma democracia liberal. Para esses teóricos, o Estado-Nação não é o único ator das relações internacionais e as instituições têm grande relevância no cenário mundial principalmente para a promoção da cooperação e paz, exercendo, por vezes, influência crucial no poder de decisão do Estado (GRIFFITHS, 2004).

A crescente complexidade da política internacional fez com que este cenário de prevalência das relações estritamente entre Estados centrais resistisse até o séc. XX, quando ocorrem dois grandes conflitos mundiais, surgem fenômenos de grande relevo como a interdependência no plano econômico, social, político e cultural entre os Estados, o sistema mundial se globaliza, há o desenvolvimento, sem precedentes, da tecnologia e da comunicação instantânea, a emergência das organizações internacionais, a consolidação dos blocos de integração econômica e o comando cada vez mais acentuado de corporações transnacionais, fenômenos que somados fazem emergir novos atores, teorias e temas a serem tratados no ambiente internacional (WENDZEL, 1985).

Segundo Castells (2006) no período de entremeio às duas guerras mundiais, a sociedade internacional foi cada vez mais caracterizada por profundas assimetrias e desigualdades, interpenetradas globalmente pelas forças transnacionais de dinâmicos atores não-estatais que vêm relativizando o poder de condução da política externa exclusivamente pelos Estados nacionais.

Cabe ressaltar que foi a partir do fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, e da Guerra Fria, na década de 1980, que se operaram as mudanças mais significativas que trouxeram um novo prisma às relações internacionais fazendo com que a sociedade internacional se visse constringida a efetuar mudanças teóricas, estruturais e legais no sistema, a fim de se adaptar a recente dinâmica da política mundial. Após esses grandes conflitos, o comércio internacional intensificou-se e a paz mundial passou a ser o foco da ocasião. Iniciava-se então um amplo processo de interação, envolvendo Estados-Nação, organizações internacionais e regionais, empresas transnacionais, instituições financeiras, entre outros (LEIS, 1996).

Sob esse contexto, surge gradualmente o processo pelo qual os novos atores internacionais, entre eles, estados e cidades, passam a se associar primeiramente no âmbito regional, para obterem maiores e melhores condições de desenvolvimento interno e externo, relativizando o poder do Estado na medida em que aumentam seu próprio grau de autonomia. A esse fenômeno dá-se o nome de Paradiplomacia (RODRIGUES, 1998) que é o objeto de estudo da presente monografia.

Este trabalho tem o objetivo de analisar a Paradiplomacia no Brasil e no mundo e se limita ao estudo das duas principais esferas subnacionais de governo que, na República Federativa do Brasil, são: estados e municípios.

O termo “Paradiplomacia” é, atualmente, utilizado de forma consensual pela maioria dos internacionalistas. Criado por Soldatos, seu campo teórico tem sido dilatado por autores como Noé Cornago, John Kincaid, Michel Keating, Hans Michelmann e outros (SOLDATOS, 1990).

A atividade internacional de entes subnacionais, ou Paradiplomacia, pode ser definida como uma diplomacia paralela, distinta da oficial, mas que não questiona o papel clássico da União e do Ministério das Relações Exteriores na representação máxima do Governo Federal e na efetivação e implementação da política exterior brasileira. O internacionalista

Ricardo Seitenfus (2006), vê o termo “Paradiplomacia” como terminologicamente impróprio para definir a ação externa de atores subnacionais, pois defende que a atuação internacional é de iniciativa exclusiva da União Federal, único ente soberano.

No Brasil, o desenrolar do processo paradiplomático representa uma tendência para mudanças consistentes na complexidade das relações internacionais e da política interna. Tendo em vista a crescente atuação e importância dos governos subnacionais no cenário internacional, vê-se que a paradiplomacia afeta de forma significativa a agenda política e o próprio ordenamento jurídico brasileiro e, em função disso, justifica-se analítica e teoricamente o desenvolvimento desse estudo, já que o fenômeno provoca inúmeras mudanças nas políticas interna e externa do Governo Federal e das unidades federadas que o adotam.

O objetivo de se estudar a inserção internacional de unidades subnacionais no cenário da política externa através da Paradiplomacia, em termos mais gerais, é ressaltar o papel central da política, isto é, a capacidade de institucionalização política dos atores subnacionais para aproveitar as oportunidades que se apresentam no mundo como uma forma de promover, sobretudo, o desenvolvimento sócio-econômico local.

A proposta é analisar especificamente o movimento e as perspectivas da Paradiplomacia na cidade de Belo Horizonte, contribuindo para o acervo existente sobre o tema e destacando as mudanças trazidas por tal processo no âmbito regional e/ou nacional, lançando mão, para tal, de uma abordagem descritiva e explicativa, afim de que se perceba a nova dinâmica que se desenha nas relações internacionais brasileiras por meio da atuação externa de unidades subnacionais como o município de Belo Horizonte.

O trabalho está composto por três capítulos. O primeiro tratará, de maneira mais ampla, da paradiplomacia e as relações internacionais. Este começa com a descrição da variação terminológica do tema. É um capítulo que transita entre os diversos conceitos e definições sobre o objeto. Devido às inúmeras formas de denominação dos atores e da atuação nas relações internacionais de governos subnacionais, avalia-se a necessidade de explicação do que se entende por governos subnacionais, diplomacia, paradiplomacia, diplomacia federativa e política externa federativa para que haja o melhor entendimento do objeto analisado. Descreve-se, a seguir, o surgimento desses novos atores (subnacionais) no cenário internacional por meio, principalmente, da “Globalização” que inicia um processo

caracterizado pela perda das limitações temporais e territoriais que, por sua vez, relativiza o papel do Estado como único ator do sistema internacional, mas não o conceito de soberania inerente ao mesmo. Perceberemos, no decorrer deste estudo, que a mudança na estrutura do sistema internacional induziu, não somente à reformulação das posturas dos países em relação ao mundo como também em relação aos poderes internos e aos conceitos que antes os definiam.

Veremos também a crescente importância da ação externa de governos subnacionais principalmente como agentes do desenvolvimento econômico local e sua atuação como indutores de mudanças na agenda política internacional do Estado na medida em que o governo tem o eixo central da sua agenda, ao redor do qual giravam as concepções acerca de competição e segurança, alterado, passando a considerar também as questões de direitos humanos, proteção do meio ambiente, população, cooperação técnica, desenvolvimento econômico e social, etc.

No segundo capítulo, serão discutidas questões referentes à Paradiplomacia no Brasil. Aqui serão descritos os fundamentos históricos da autonomia federativa no país até a mais recente modelagem do constitucionalismo brasileiro.

Posteriormente será adotado, para fins explicativos, um marco referencial da manifestação do fenômeno no Brasil: a democratização. Analisaremos os debates feitos em torno da questão de os governos subnacionais serem ou não sujeitos do Direito Internacional e também as limitações impostas pela Constituição à atuação destes na política externa brasileira que é centralizada no papel da União. No tópico seguinte estudaremos os interesses e estratégias das unidades subnacionais ao iniciarem o processo paradiplomático. Em geral, o objetivo desses atores é identificar as oportunidades internacionais de cooperação, comércio exterior, atração de financiamentos e inovações científicas e tecnológicas com outros atores estrangeiros de administração local ou regional, desenvolvendo para isso diferentes estratégias de acordo com as estruturas de oportunidade apresentadas por Michael Keating (2004).

No terceiro e último capítulo, intitulado “as redes de cidades: o caso de Belo Horizonte”, será abordada a mudança de foco predominantemente no Estado como único definidor e condutor da política externa brasileira e o crescente poder dos municípios devido a integração em redes de cidades para desenvolver ações internacionais bilaterais,

onde os Municípios podem relacionar-se com outros por meio de acordos de geminação (cidades-irmãs) e de cooperação técnica, ou multilaterais nos quais as redes de cidades se revelam como um poderoso aparelho de ação coletiva, de trocas e ações conjuntas e concertadas no âmbito global.

Nesse contexto será descrita a criação e êxitos da Rede Mercocidades e, por fim, haverá o estudo de caso da cidade de Belo Horizonte e seu movimento paradiplomático, identificando suas perspectivas e ferramentas de projeção internacional.

## **2 PARADIPLOMACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

### **2.1 Discussão terminológica**

Para iniciarmos nosso estudo em torno da “Paradiplomacia”, faz-se necessário a definição de alguns conceitos diretamente relacionados a esse tema.

Devemos guiar-nos primeiramente pela definição de “Diplomacia” como sinônimo da política externa dos Governos Federais, ou seja, o exercício do poder que tem por referencial a existência de outros Estados. Essa atividade consiste na “gestão das relações internacionais por negociações” (BATH, 1989, p.14) e deve ser considerada num duplo aspecto. Num primeiro, trata-se da formulação de estratégias do Governo e coordenação das atividades de seus diplomatas, espalhados pelo mundo, em função dos interesses da Nação e num segundo, da adequação da política exterior dos Estados às exigências do local ou dos foros onde o Estado se faz presente.

Derivado do primeiro termo, “Paradiplomacia” é um conceito relativamente novo nas Relações Internacionais. Na década de 1990 esse conceito foi ampliado nas literaturas especializadas para indicar a participação mais ativa de outros atores estatais, que não o Estado nacional, no sistema político internacional. As unidades subnacionais, aqui entendidas como estados e municípios, devido inicialmente à falha dos Estados centrais em

atender as suas expectativas e necessidades, desenvolveram essa nova via de diálogo com o resto do mundo.

A Diplomacia, até então, era uma prerrogativa exclusiva do Estado central, que, reunido em um “clube fechado”, definia os seus interesses e, a partir disso, norteava a política externa do país.<sup>1</sup> No entanto, com a emergência de fenômenos mundiais avassaladores, há a introdução de novos debates, tanto interna quanto externamente, produzidos sob uma nova estrutura que se desenhava no sistema político e econômico mundial. Assim, as entidades subnacionais ganham maior margem de manobra e mais espaço de inserção, o que permite que a paradiplomacia ganhe força enquanto meio de se fazer política exterior.

No que se refere ao termo “Paradiplomacia”, Maurício Fronzaglia (2005) o define como:

(...) o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central (FRONZAGLIA, 2005, p.50).

Alguns autores, como Gilberto Rodrigues (2004), concebem o termo “política externa federativa” para definir o mesmo fenômeno, isto é, a ação das cidades no plano internacional e o diferencia de “diplomacia federativa” que se refere a um processo desenvolvido sob a perspectiva do Governo Federal, assim, o Estado formula sua própria política externa e supervisiona a ação dos estados e municípios nas relações internacionais.

Segundo esse autor, se aceitamos a idéia de que existe uma identidade internacional do Brasil que caracteriza a política externa brasileira, então poderíamos inferir que as ações internacionais de atores subnacionais possuem identidades próprias, que podem não coincidir com a diplomacia desenvolvida pelo governo central no sistema internacional. A definição de política externa federativa para ele é análoga ao conceito de Paradiplomacia de Fronzaglia citado acima, assim, política externa federativa reflete “(...) a estratégia própria de um estado ou município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2004, p.40).

---

<sup>1</sup> Ver RIBEIRO, 2007

John Kincaid (1990) define o movimento paradiplomático como “diplomacia das unidades constituintes” e defende não somente a participação dos atores subnacionais, como também dos indivíduos na política externa.

Podemos citar ainda outros termos que nos remetem à Paradiplomacia, como “política externa de cidades” e “diplomacia multidimensional”, mas estes não terão papel crucial para o entendimento do presente trabalho já que adotaremos o termo “Paradiplomacia” e sua classificação mais comumente aceita nas Relações Internacionais que é dada por Noé Cornago Prieto (2004), para quem:

a paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (‘ad hoc’), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados sócio-econômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PIETRO, 2004, p.252).

Ao se falar de governos subnacionais aqui, faz-se referência à unidades políticas compostas por uma organização institucional com limites territoriais, população e funções definidas. Entende-se também que essa esfera estatal está inserida em um sistema mais amplo, o nacional, que a limita e influencia as suas funções, sendo, portanto, um subsistema político que contribui, ou deveria contribuir, para a concretização dos objetivos do sistema maior do qual faz parte.

Ao se pensar numa lógica sistêmica como esta, em que os governos subnacionais são os elementos que compõem o sistema mais amplo, deve-se lembrar que o comportamento de uma das esferas afeta necessariamente o funcionamento do sistema como um todo.

Em princípio, portanto, a esfera subnacional é um meio para que o sistema como um todo alcance suas finalidades e as defina. Seu objetivo é prestar serviços à população a que ele se refere, mas também incorpora tarefas que beneficiam o sistema federal e geram produtos políticos (FUNDAP-CEDEC-PUC, 1998,p.3).



Contudo, como veremos mais adiante, a pretensão de domínio completo do sistema maior (Estados centrais) sobre o menor (governos subnacionais- entendidos como estados e municípios) não é tão eficaz na prática política que se estabelece sob pressões advindas de uma nova ordem mundial. Tampouco os interesses das duas esferas de poder são, necessariamente, convergentes em todos os temas e circunstâncias. Por isso

(...) é preciso admitir que a paradiplomacia resulta de uma conjugação de fatores estruturais: a chamada ‘crise do Estado’, o processo mundial de globalização e o atual momento brasileiro de consolidação democrática e a busca de fortalecimento do federalismo. Em outras palavras, afigura-se como o efeito visível de um movimento para ocupar um espaço negociador não preenchido pelos governos centrais, seja em razão dos limites físicos de seus aparelhos burocráticos, seja em função das especificidades dos interesses regionais e locais. Este seria um ganho real de espaço e de poder obtido pelos governos não-centrais no palco das relações internacionais e que encontra um princípio legitimador na busca por formas mais democráticas de encarar a autonomia de ação desses governos (LESSA, 2002, p. 104).

## **2.2 Globalização, realismo e o papel do Estado**

Muito se tem escrito a respeito da globalização. Quando se procura identificar na literatura as forças que têm colocado em movimento a emergência de um novo ordenamento político internacional, sobressai-se principalmente o fenômeno da globalização.

A globalização envolve “diversos processos simultâneos” como a “difusão internacional da notícia, redes como a internet, o tratamento internacional de temas como meio ambiente e direitos humanos e a integração econômica global” (NETO, 1996, p. 89). As profundas e rápidas transformações em andamento no mundo contemporâneo, principalmente a partir da década de 1970, e que não tranqüilamente convencionou-se tratar

como “Globalização”, está impondo em vários níveis uma ruptura com o passado, apresentando às ciências humanas uma nova realidade, o que as coloca na busca de novos paradigmas.

No estudo das Relações Internacionais, o Realismo se impôs como visão de mundo dominante entre analistas e tomadores de decisão. Nesse sentido, a globalização surge como um falseador de alguns dos paradigmas do Realismo Clássico. Devido a grande diversidade de premissas existentes nas múltiplas correntes do pensamento realista, há a dificuldade de definir princípios comuns a todas as vertentes.

Porém, de acordo com Griffiths (2004), das tradições herdadas de Tucídides, Maquiavel e Hobbes, alguns pressupostos podem ser considerados comuns a todos os teóricos do Realismo. Esses pressupostos são a centralidade do Estado, que tem por objetivo principal a sua sobrevivência; a função do poder como a ferramenta capaz de garantir essa sobrevivência, seja de forma independente – no comportamento que se conhece como a auto-ajuda -, seja através de alianças; a anarquia internacional; e a ênfase no que acontece no sistema internacional, o que consiste na consideração de que o que ocorre na esfera doméstica dos Estados não é relevante para o estudo das relações internacionais. Assim, o que chama a atenção dos realistas são os fenômenos que ocorrem no sistema internacional, salientando, por exemplo, a distribuição de poder entre os atores internacionais mais do que os determinantes domésticos do poder.

Aqui, o pressuposto-chave é de que o principal requisito na condução da política externa é a coerência, e isso, por sua vez, exige forte controle central. Neste sentido, pressupõe-se que a política externa seja alguma coisa quantitativamente diferente da política interna, extraindo, em parte, seus requisitos peculiares de sua associação com os próprios símbolos da condição de Estado. Conseqüentemente, qualquer desenvolvimento que desafie esse pressuposto será considerado, no mínimo, como suspeito pelos formuladores da política. (...) O crescente envolvimento internacional dos estados/províncias de sistemas federais tem sido um fenômeno que os formuladores de políticas centrais geralmente acham necessário manter dentro de limites estritos (HOCKING, 1993 *apud* VIGEVANI, 2004, p. 81).

Para os fins deste trabalho haverá o foco, principalmente, na premissa de que o Estado é o ator central das relações internacionais. O que se estuda no Realismo são as

relações entre um tipo específico de ator: o Estado nacional. A esse ator caberiam duas funções precisas: manter a paz dentro das suas fronteiras e a segurança dos seus cidadãos em relação às agressões externas.<sup>2</sup> Desse modo, todos os Estados desenvolveriam a mesma função: a estabilidade doméstica e a segurança em relação a agressões externas. Domesticamente, segundo a visão realista, os Estados se caracterizam pelo que Weber (1982) chama de “monopólio de uso legítimo da força”<sup>3</sup>, monopólio que não existe no plano externo.

Os indivíduos (os líderes políticos, os diplomatas e os militares por exemplo) e os grupos de indivíduos (burocracias e administrações públicas, entidades políticas, trabalhistas ou empresariais) são unidades que atuam nas relações internacionais em prol e em benefício dos Estados que representam. Os pensadores do Realismo consideram ainda que o Estado é um ator unitário e racional, o que significa que ele atua de maneira uniforme e homogênea visando a defesa do “interesse nacional” que é definido como a preservação e a permanência do Estado como ator nas relações internacionais. A sobrevivência é tomada como o interesse nacional supremo e fundamental que deve mobilizar todas as capacidades nacionais e submeter todos os demais interesses existentes na nação.

A complexidade dos processos internos não é analisada já que a racionalidade do ator se expressa, simplesmente, na defesa internacional do interesse nacional, buscando respectivamente o menor custo e o maior benefício.

O pressuposto de que os Estados interagem por meio de governos que expressam o interesse nacional, ou seja, que a política internacional está interessada na busca do poder, e que a questão principal na agenda internacional assume a forma de segurança militar, tende a fazer as atividades internacionais das regiões e de outras localidades parecerem, na melhor das hipóteses, uma irrelevância para o mundo real da política internacional, ou, na pior das hipóteses, uma perigosa aberração (*Ibidem*).

---

<sup>2</sup> Trata-se da definição do papel do Estado na ciência política que Kenneth Waltz adota para tratar das Relações Internacionais. Ver WALTZ, 1979.

<sup>3</sup> Para Weber, a melhor definição de Estado moderno passa pelo crivo dos meios específicos que as associações políticas utilizam-se para se manter, isto é, o “Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”. Ver WEBER, 1982, p.98.

No contexto internacional globalizado sob o qual se encontra o Estado nacional revela-se uma dupla realidade para este ator: “uma interna, em que é soberano e tem a autoridade e a legitimidade de impor decisões e diretrizes, e uma outra realidade externa, em que está ausente qualquer autoridade que tenha a legitimidade de tomar e impor decisões” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p.63).

Dados os devidos esclarecimentos acerca dos principais pressupostos da teoria realista clássica, podemos analisar sob quais aspectos a globalização enfraquece algumas dessas idéias.

Assistimos um processo de transformação política, econômica e cultural em escala planetária. A dinâmica global está cada vez mais presente no nosso cotidiano e é crescente a percepção de que o Estado moderno não tem as ferramentas de governo correspondentes. Com o avanço da tecnologia da comunicação gerou-se um questionamento em relação ao fim do território como espaço fixado no interior da linha da fronteira e agora, mais do que nunca, a vinculação entre o endógeno e o exógeno dá vazão ao surgimento de novos atores no cenário internacional e ao relativo enfraquecimento do Estado nacional.

A mobilidade global do capital, a crescente importância do capital japonês na Ásia, os Estados Unidos e a Europa, os circuitos mundiais de trabalho, a transmissão rápida de informação e tecnologia, a capacidade cada vez menor dos Estados ricos (...) para excluir os trabalhadores estrangeiros pobres de seus mercados de trabalho (...) tudo promete enfraquecer a capacidade de qualquer Estado para controlar suas fronteiras, proteger seus cidadãos das influências externas e impor uma política pública independente e centralizada (GRIFFITHS, 2004, p.359).

Entre as características mais relevantes que marcam a nova ordem mundial trazida pelo fenômeno da globalização está o surgimento de novos atores e de novos canais de articulação que possibilita que unidades estatais (além do Estado) ou não-estatais operem no âmbito internacional para o alcance de seus interesses. Ao contrário do que supõe a teoria realista, o Estado não é mais o único ator e condutor das relações internacionais contemporâneas e nem pode-se dizer que o objetivo nacional seja tão facilmente definido

em termos de segurança, já que juntamente com a emergência de novos e fortes atores internacionais surgem também novos e diversos interesses.

É por essa razão que o questionamento acerca das potencialidades do Estado está sendo aprofundado na medida em que o Estado nacional, frente às transformações aceleradas pelo referido processo de globalização, começou a apresentar as primeiras fissuras nas principais colunas de sua sustentação e de seu poder, expresso no controle da economia e da política. A expansão capitalista, na fase em que veio se tornar mais globalizante, começou a romper essa harmonia de expansão interna e externa controlada pelo Estado, colocando em xeque a crença no seu pleno poder de controle da política e da economia.

O termo “Globalização” ganha significado conceitual específico nos anos 80, tendo para isso contribuído diversos autores, mais destacadamente Richard Rosecrance (1986). Para ele, a idéia de globalização vinculou-se, ao menos inicialmente, à de Estados mercadores. Sob a ótica dos teóricos da globalização, o ponto de partida decisivo deve ser encontrado na questão econômica. Mesmo havendo outros desdobramentos importantes decorrentes do processo de globalização – no campo da política, da cultura, da sociedade, da tecnologia, entre outros -, estes seriam, em alguma medida, ainda que indiretamente e simplificando o raciocínio, conseqüências do citado processo econômico.

No entanto “o processo de globalização não é uniforme, não atinge todos os países da mesma maneira e não atinge a todos os que vivem no mesmo país do mesmo modo. Esse processo também não se dá somente na esfera da economia, ainda que esta seja determinante” (SPOSATI, 2000, p.43).

Há também a globalização política - primeiramente caracterizada pela difusão de padrões organizacionais para estruturas estatais e organização política e, posteriormente, por seu desenvolvimento em direção a uma forma interestatal crescentemente organizada - e a globalização sócio-cultural - que desenvolveu interações humanas transnacionais manifestadas na integração econômica e política. As inovações tecnológicas e organizacionais, em particular aquelas do fim do século XX, aceleraram a capacidade de integração global das atividades econômicas e políticas e serviram também para promover a globalização social e cultural (*ibidem*).

A globalização, em termos mais gerais, refere-se a um processo de “(...) 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” (GIDDENS, 1990, p. 64).

Após o fim da Guerra Fria, que faz com que o sistema bipolar que estruturava as relações internacionais desmorone, as ações paradiplomáticas surgem no sistema global na medida em que ocorre a descentralização política e econômica do Estado. As alterações em curso, desde então, tiveram um impacto significativo sobre a natureza e a dinâmica dos Estados-Nação. Se essas mudanças já vinham ocorrendo como consequência de outros fenômenos, foram aceleradas e adquiriram nova densidade e significado a partir da presente etapa, denominada “Globalização” que, para David Held (1998), pode ser definida como um

(...) fenômeno espacial fundado num *continuum* com ‘o global’ numa ponta e ‘o local’ na outra. (...) Ela envolve uma extensão e um aprofundamento das relações sociais e das instituições no espaço e no tempo de tal modo que, por um lado, as atividades diárias estão crescentemente influenciadas por fatos que acontecem do outro lado do globo e, por outro lado, as práticas e decisões de grupos ou comunidades locais podem ter significativas repercussões globais. A globalização implica, hoje, em dois fenômenos distintos. Primeiramente, ela sugere que muitas cadeias de atividade política, econômica e social estão se tornando inter-regionais e inter-continentais e, em segundo lugar, sugere que tem havido uma intensificação dos níveis de interação e interconexão dentro e entre os Estados e as sociedades (HELD, 1998, p.13, *grifo do autor*).

A projeção das cidades e estados federativos nas relações internacionais ganhou forte impulso com a globalização econômica, política, social e cultural, marcada pelas grandes conferências das Nações Unidas e pela intensificação de processos de integração regional, que abriram novas alamedas para o poder local firmar-se na cena internacional. Neste sentido, a globalização fez com que os padrões de interdependência se intensificassem e com eles os problemas passaram a ter uma dinâmica global.

Alguns autores atribuem, nesse novo contexto trazido pela globalização, pouca importância ao Estado-Nação, tendendo enfatizar a importância do poder local. É inegável que o referido processo fragiliza, de modo diferenciado, os Estados nacionais não apenas

no que se refere à capacidade de implementar políticas próprias devido às interferências e pressões externas, mas também à determinadas capacidades estruturais que se traduzem em problemas internos.

Nesse sentido, uma das conseqüências trazidas pela globalização foi a transformação institucional ocasionada pelo intenso processo de urbanização que mudou radicalmente o modo de vida da população mundial, em poucas gerações. A urbanização acabou com o tempo em que as decisões do Estado podiam ser tomadas somente pelo governo central. Para Ladislau Dowbor (2000), atualmente, com a urbanização generalizada, as cidades grandes, médias ou pequenas, têm que responder aos problemas simples do cotidiano dos cidadãos, e torna-se cada vez mais absurdo esperar consultas infundáveis dos diferentes escalões do poder. Dessa forma,

(...) o exercício do poder deve aproximar-se do cidadão, trazendo transformações profundas à pirâmide que hoje constitui a hierarquia de decisões na área pública. (...) Constatamos que as grandes metrópoles mundiais estão adquirindo um peso novo no processo de gestão das nossas sociedades, como pólos de um conjunto de atividades internacionalizadas, e como articuladoras das políticas internas. Enfim, num mundo globalizado e urbanizado, em que tudo está interconectado, não há razão para que o essencial dos problemas do nosso cotidiano não seja regulado através das instâncias locais. Assim, é o conjunto do espaço de regulação que está sendo reordenado, exigindo uma revisão em profundidade da articulação dos diversos níveis (DOWBOR, 2000, p. 12).

Quando a sociedade ainda vivia essencialmente organizada em populações rurais dispersas, era natural que todas as decisões fossem tomadas na capital, na esfera do governo central.

Hoje o município é o primeiro a enfrentar a explosão dos problemas urbanos, mas constitui o último escalão da administração pública. As cidades, com exceção (temporária) das confortáveis áreas urbanas dos países ricos, estão explodindo frente à necessidade de responder aos gigantescos atrasos da infraestrutura, de educação, de saúde, de saneamento básico, de preservação ambiental e de elementar segurança do cidadão. A urbanização sem a correspondente descentralização das políticas e dos recursos, e na ausência de sistemas integrados de gestão participativa com prefeituras, empresas e organizações comunitárias para assegurar um mínimo de coerência no desenvolvimento e qualidade de vida do cidadão, constitui outro eixo explosivo

que requer uma drástica revisão da própria lógica das nossas instituições. Essa tendência traz embutida uma contradição central: a urbanização, trazida pela globalização, deslocou o espaço de gestão do nosso cotidiano para a esfera local, enquanto os sistemas de governo continuam na lógica centralizada da primeira metade do século (DOWBOR, 2000, p.13).

Verifica-se na ordem atual a complementaridade do “princípio da globalidade”, no tratamento dos problemas planetários, e do “princípio da subsidiariedade”, que reserva às instâncias nacionais, regionais ou locais o tratamento de problemas específicos (ALMEIDA, 1993).

Esta é a insólita equação que a globalização nos coloca. Ao mesmo tempo em que ela mundializa questões, ela faz emergir a questão local.

Enquanto algumas coisas se globalizam, outras se tornam mais locais, com o renascer das tradições regionais, dinamização das políticas municipais, descentralização da educação e da saúde. As cidades adquiriram papel mais importante. As metrópoles, sobretudo, expressam o fato de não se tratar de uma simples globalização, e sim de uma reordenação das dimensões espaciais da sociedade (DOWBOR, IANNI, RESENDE, 2000, p. 7).

A Diplomacia, como definida no início deste trabalho, desde a emergência do Estado moderno sempre foi uma atividade globalizante, pois dedica-se a formular as políticas externas de um país em função da existência de outros, portanto, é uma atividade de pensar os interesses de um Estado, em razão da existência de terceiros Estados, num mundo interligado por interesses nem sempre coincidentes.

Com a globalização, há uma transformação das regras e formas da tradicional diplomacia bilateral, Estado a Estado, e sua adaptação às realidades da diplomacia multilateral (em reuniões internacionais onde participam mais de um Estado). Esse fenômeno também foi um importante processo pelo qual surgem novos atores que, por sua vez, passam desenvolver um processo chamado de “democratização da diplomacia” (SOARES, 2000, p. 125, 126).



Contrariando o pensamento realista, que desconsidera o poder interno em seus estudos das relações internacionais, houve a instituição da “diplomacia democrática” - onde não somente o Estado nacional, mas também toda a sociedade deve poder participar das políticas do país - nos direitos internos da maioria dos países da atualidade. Paralelamente a esse fenômeno, a Paradiplomacia se afirma como uma importante influência na relativização do papel do Estado como formulador e condutor único da política externa do país que é, sob a ótica realista, definida somente em termos de segurança e colocada em prática por meio dos dirigentes máximos e dos Ministros das Relações Exteriores.

Na medida em que, devido às grandes crises e conflitos mundiais registrados na história internacional, os Estados nacionais vêm perdendo a capacidade de controle total e de atuação efetiva como agentes promotores do desenvolvimento nacional e regional, ocorre um processo de transferência dessa responsabilidade para os níveis estaduais e locais de governo, que se vêem constrangidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social.

Diante da necessidade de se adaptar aos novos níveis de competitividade e de se inserir nos espaços econômicos globais, os governos subnacionais são induzidos a desenvolver um novo tipo de protagonismo, combinando estratégias e iniciativas diferenciadas visando, de um lado, a atração de investimentos, a renovação da base econômica e a modernização da infra-estrutura e, de outro, a melhoria da qualidade de vida, a integração social e a governabilidade (MAIA, 2006).

Na opinião de Kenichi Ohmae (1996), o papel do Estado central, nessas circunstâncias, não é mais garantir unilateralmente e prioritariamente a segurança dos indivíduos ou atores nacionais que o compõem contra ataques externos, mas sim dotar as regiões de mais autonomia política e econômica para que estas, por si, garantam sua sobrevivência e desenvolvimento. No mínimo, elas teriam de ser livres para levantar capitais, para implantar infra-estrutura e para atrair investimentos.

Os Estados Unidos, por exemplo, representam um grande precedente. Quando uma cidade ou município norte-americano decide que necessita de um aeroporto, levanta os fundos necessários emitindo títulos e garantindo-os. (...) Ser capaz de tirar vantagem do sistema global significa introduzir as mudanças internas necessárias para aproveitar seus recursos e seu *know-how*, e essas mudanças, por sua vez, exigem um grau de liberdade de ação local que inevitavelmente choca-

se com a determinação de manter um firme controle político central (OHMAE, 1996, p. 124).

Quando a centralização política e econômica no Governo Federal é real e irrestrita, o Estado se vê cada vez mais sobrecarregado na medida em que tem a responsabilidade de suprir as necessidades e interesses manifestos pelas unidades subnacionais que o compõe. Logo, isso tende tornar-se um ciclo vicioso tendo em vista que

quando os governos locais são tão generosamente supridos, poucas vezes tomam a iniciativa de construir uma base para o futuro. Para que se preocupar? Para que se esforçar? O dinheiro, afinal, virá de uma forma ou de outra. Com o passar do tempo, porém, esse afluxo de recursos leva, não ao fortalecimento da base econômica local, mas a uma sociedade totalmente dependente. Além do mais, trata-se de uma sociedade que, progressivamente, organiza-se em torno desse dinheiro fácil. (...) Essa dependência das benesses do setor público não se mantém constante com o tempo: ela aumenta (OHMAE, 1996, p. 120, 121).

O que ocorre é que os Estados nacionais, sobretudo os que estão em via de desenvolvimento, não têm se mostrado capazes de suprir generosamente a todas as demandas dos governos locais e esses, por sua vez, tendem a perseguir seus objetivos por esforço próprio. Assim, mais uma vez, a globalização rebate os pressupostos da teoria realista já que, na prática, há o enfraquecimento do papel central do Estado nas relações internacionais na medida em que os intercâmbios, de variadas naturezas, são feitos com o objetivo de se criarem redes de contatos entre comunidades locais, visando a solução de problemas comuns e o desenvolvimento de projetos que possam ser colocados em prática independentemente da atuação governamental federal.

Gellner (1992) argumenta que os movimentos sociais internos, como a Paradiplomacia, têm forças suficientes para contrabalançar, em certa medida, o Estado e, embora não impeçam que este cumpra seus papéis de mantenedor da paz e árbitro dos interesses maiores, pode evitar que ele atomize e domine incondicionalmente a sua sociedade.

Diante desse contexto Manuel Castells (1996) esclarece que

para superar tal crise de legitimação (a incapacidade dos Estados de atenderem à uma gama de exigências e desafios da sociedade civil), os Estados descentralizam parte de seu poder em favor de instituições políticas locais e regionais. Essa transferência de poder decorre de duas tendências convergentes. De um lado, dada a diferenciação territorial entre as instituições do Estado, as identidades das minorias regionais e nacionais conseguem se manifestar com maior desenvoltura em nível local e regional. Por outro lado, os governos nacionais tendem a concentrar-se na administração dos desafios impostos pela globalização da riqueza, da comunicação e do poder, permitindo, portanto que escalões inferiores do governo assumam a responsabilidade pelas relações com a sociedade tratando das questões do dia-a-dia, com o objetivo de reconstruir sua legitimidade por meio da descentralização do poder (CASTELLS, 1996, p.317).

É nesse sentido que a Paradiplomacia, como fruto da globalização e de outros constrangimentos da estrutura internacional, rompe o paradigma da escola realista onde o Estado central conduz as relações internacionais. Com a Paradiplomacia, estados, municípios e regiões podem estabelecer relações internacionais com outros agentes da mesma ou de outra natureza e desviar as funções do Estado dos objetivos ligados estritamente à segurança e sobrevivência.

Apesar de se dar, nesse estudo, uma grande importância à globalização como um fenômeno que provoca uma perda relativa de poder do Estado em relação ao que ocorre no interior de seu território, conclui-se que, mesmo com as significativas mudanças no cenário mundial, o Estado é ainda o ator por excelência das relações internacionais. Outros atores têm sua importância reconhecida mas, ainda que muito fortes, em algum momento eles recorrem ao Estado para implementar determinadas políticas e objetivos.

Cabe salientar também que, a despeito de todos os questionamentos que vêm sendo feitos em torno da figura estatal e dos seus atributos, a idéia de que há uma perda relativa ou total da soberania do Estado central, com o advento de grandes fenômenos de caráter global e do surgimento de importantes atores que parecem colocar em xeque a preponderância do Estado nacional nas relações internacionais contemporâneas, não é adotada nesse trabalho.

De acordo com Hans Morgenthau (2003) o conceito moderno de soberania foi definido pela primeira vez em meados do século XVI, e aplicado ao então novo fenômeno do Estado territorial. A soberania significava, em termos legais, o fato político básico

daquele período – o surgimento de um poder central que exercia a sua autoridade de legislar e fazer cumprir as suas leis dentro de um determinado território. Esse poder, que pertencia primariamente, mas não necessariamente, a um monarca absoluto, era maior do que qualquer outra força existente naquela extensão de terra. Após um século, ele se tornou incontestável, tanto interna quanto externamente, se tornou supremo. (MORGENTHAU, 2003, p.568)

Atualmente, o caráter geral da soberania nos remete a noção de “impenetrabilidade” da nação, ou seja, em um dado território somente uma nação pode exercer a sua soberania – isto é, a autoridade suprema – e nenhum outro Estado ou ator tem o direito de desempenhar atos governamentais nesse território sem o consentimento da autoridade do mesmo.

A soberania assinala um fato político. Esse fato constitui a existência de uma ou várias pessoas que, dentro dos limites de um dado território, são mais poderosas que qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas concorrentes, e cujo poder, institucionalizado como tem de estar, para ter vida longa, manifesta-se como a autoridade suprema para ditar e fazer cumprir normas legais dentro do referido território. Assim, o monarca absoluto dos séculos XVI e seguintes era a autoridade suprema – a saber, era soberano – no seu território, não por força de especulações teóricas ou interpretação legal, mas como um fato político. Ele era mais poderoso que o papa e o imperador, por um lado, e que os barões feudais, pelo outro. Logo, ele podia impor leis e fazê-las obedecer sem interferência de qualquer dos outros (MORGENTHAU, 2003, p.571).

De igual modo, o governo federal é soberano dentro do seu território e não há uma autoridade supranacional que possa questionar o seu poder, nem há autoridades locais ou funcionais, por mais potentes que sejam, dentro da referida fronteira, que sejam capazes de fazê-lo.

Essa soberania, não menos que a soberania da monarquia francesa no século XVI, reflete a distribuição real do poder no Estado. Se a autoridade suprema do governo federal, no âmbito do território do país, viesse a ser reduzida por organizações políticas ou econômicas suficientemente fortes para legislar por conta própria e fazer cumprir as suas leis, sem o controle efetivo por parte do governo federal, poderíamos ver surgir uma situação semelhante àquela com que se defrontou o Sacro Império Romano, quando, no fim da Idade Média, os Estados territoriais impuseram as suas respectivas autoridades à dele. Concretizada essa hipótese, os Estados se fragmentariam então em uma porção

de unidades territoriais ou funcionais, que passariam a ser realmente soberanas (MORGENTHAU, 2003, p. 579, 580).

Vimos que a soberania implica na suprema autoridade legal de uma nação ou indivíduo para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro dos limites nacionais e, como consequência, pressupõe também a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação. “Daí pode-se dizer que a nação perde sua soberania quando é colocada sobre a autoridade de uma outra, a ponto de que é esta última que exerce a suprema autoridade de aprovar leis e fazê-las cumprir no território da primeira”, desse modo, conclui Morgenthau, a soberania sobre o mesmo território não pode residir simultaneamente em duas autoridades, ou seja, a soberania é indivisível (MORGENTHAU, 2003, p. 578).

Assim, os governos subnacionais não pretendem ser os inimigos do governo central. Estes não questionam o poder soberano do Estado no território nacional mesmo que reivindiquem a descentralização do poder e, conseqüentemente, uma maior autonomia para si. Lutar por mais autonomia é substancialmente diferente de lutar contra a soberania do governo federal, pois, como vimos, esta nunca poderá pertencer, concomitantemente, a duas unidades distintas. Logo, a soberania é um atributo reconhecidamente pertencente ao Estado central e os governos subnacionais não parecem dispostos a competir por ela. Estes atores, se tratados com cuidado em cada federação, deixarão de ser vistos como rivais ou membros nacionais recalcitrantes para se transformarem em portões de entrada, cada vez maiores e eficientes, para a economia e política global.

### **2.3 A importância da ação externa de governos subnacionais**

No decorrer dos últimos anos é cada vez mais evidente o aumento da importância e da participação dos governos subnacionais – isto é, cidades e estados – no cenário internacional.

Hoje, o sistema internacional é freqüentemente retratado como um sistema com uma composição mista de atores, no qual os governos nacionais atuam como meros coadjuvantes. Além disso, as políticas internacionais são produto de complexas forças internas (HOCKING, 1993 *apud* VIGEVANI, 2004, p. 79).

A mobilização das forças internas por meio da atuação de atores subnacionais nas relações internacionais contemporâneas tem sua força e importância reconhecidas pelas diversas alterações que têm efetuado, tanto no âmbito externo quanto no interno, nos países aos quais pertencem. A relevância destes é percebida pela abundância de acordos de cooperação, englobando diversas áreas, que são firmados entre governos locais e regiões, pelo intercâmbio de experiências de gestão local e de políticas públicas inovadoras e pela construção de redes internacionais de cidades.

Neste contexto, os atores internos assumem grande importância para a compreensão de como os Estados-Nação se comportam como atores internacionais. Em conjunto com outros fatores eles podem ajudar a determinar o comportamento da política externa de governos nacionais e, conseqüentemente, o nível de conflito e cooperação dentro do sistema internacional (VIGEVANI, 2004).

A participação cada vez mais ativa das entidades subnacionais é, por exemplo, um fator determinante para o fortalecimento do Direito da Integração que se solidifica sob o crivo de diversas instituições, gerando perspectivas para a evolução da Paradiplomacia no mundo. Através dos atores subnacionais há a possibilidade de articulação de forças políticas, mediadas pelos interesses locais econômicos e sociais, que atuam na elaboração de políticas públicas e de programas governamentais com interesses voltados para a inserção das cidades na economia global e para o desenvolvimento local na medida em que as metas regionais são alcançadas.

Portanto, o crescente envolvimento internacional das localidades reflete o fato de que os governos nacionais acham cada vez mais inviável atender aos interesses da comunidade partindo de um único centro de poder. Com freqüência, problemas complexos simplesmente não respondem a planos mestres idealizados no centro – é preciso dar atenção às necessidades específicas geradas por condições e interesses locais. Grandes estruturas burocráticas centralizadas muitas vezes não têm conhecimento e flexibilidade para tanto (HOCKING, 1993 *apud* VIGEVANI, 2004, p. 94).

Nesse sentido, o forte interesse por desenvolvimento econômico, percebido como a mola propulsora para o início do movimento paradiplomático, dá um destaque maior ao papel dos atores subnacionais.

Como argumenta o professor de Relações Internacionais, Leonardo Ramos (2007), a antiga relação entre Estado e atores subnacionais, com o primeiro agindo nessas relações como mediador entre os atores subnacionais e o mercado global, dá lugar a um contexto mais complexo no qual cidades e estados atuam dentro do Estado nacional, mas também podem – e muitas vezes necessitam de – atuar diretamente no sistema internacional. Desta forma podemos perceber uma inovação estrutural onde os atores subnacionais passam a se apresentar como atores de desenvolvimento, sendo as cidades privilegiadas para o incremento de estratégias de desenvolvimento local. Nesse processo, são geradas novas possibilidades de articulação entre as esferas pública e privada e, horizontalmente, entre as cidades em si.

A paradiplomacia, efetivada pelos referidos governos subnacionais, propicia aos mesmos uma alta representatividade internacional na medida em que as políticas são adequadas às atuais discussões em temas próprios de cada região. No cenário internacional contemporâneo, caracterizado pelas tendências de globalização, integração regional e democratização da gestão governamental, “é fato que os governos subnacionais passaram a ter maior relevância (...) no campo das relações internacionais, haja vista as experiências desses governos no processo de integração regional da União Européia e da América Latina” (FUNDAP-CEDEC-PUC, 1998, p. 3).

Essa expansão da atuação dos governos subnacionais para o nível global ocorre com intensidades e de maneiras diferentes e os mesmos passam a exercer funções de coordenação, articulação, negociação, mobilização, indução dos agentes e discussão de questões envolvidas no processo paradiplomático.

Atuando no sistema internacional os governos subnacionais geram coalizões que passam a desenvolver ações coletivas que permitem o alcance e a produção de interesses próprios e novos e como resultado dessa interação, o sistema se transforma criando uma estrutura mais adequada para que questões pontuais das cidades e estados internacionalizados sejam mais facilmente atendidas, assim como a identidade dos atores se solidifica e se aproxima das

demais na medida em que o intercâmbio possibilita o compartilhamento de valores e interesses comuns.

O homem pode se afastar da sua lealdade ao Estado-Nação pela experiência da cooperação internacional bem sucedida; a organização internacional arranjada de acordo com as exigências da tarefa pode aumentar o bem-estar dos indivíduos além do âmbito que o Estado possa lhes proporcionar (TAYLOR, 1975 *apud* GRIFFITHS, 2004, p.279).

Por meio dos mecanismos de articulação criados pela atuação cada vez maior dos atores subnacionais nas relações internacionais, há a viabilização e coordenação de diversas políticas que variam entre temas de saúde, meio ambiente, educação, infra-estrutura, economia, comércio, cultura até o provimento de apoio técnico e financeiro aos municípios abrangidos pelo processo paradiplomático. Esse processo é exercido de forma efetiva pelos líderes municipais e estaduais com o envolvimento de diversos atores do nível local e regional. Dessa forma, as cidades e estados federados adquirem papéis protagonistas no cenário internacional “ao desenvolver formas de articulação internacional, através das redes participativas, reivindicando o seu papel na legitimação do processo democrático, aprofundando sua autonomia com políticas de descentralização e subsidiaridade” (STUART, 2002, p.53).

Como vimos, o processo de globalização permitiu o surgimento e novas formas de atuação dos municípios na arena internacional delegando-lhes funções que lhes são apresentadas por meio de um processo de crescente flexibilidade de seus limites.

Ao mesmo tempo em que a Paradiplomacia representa a expansão dos governos subnacionais para fora de suas fronteiras territoriais, que se tornam cada dia menos significantes como condicionantes de suas atividades externas, ela não ignora a necessidade de foco no âmbito local e da representação dos atores sociais, que demandam a construção de instâncias que defendam os interesses especificamente regionais e locais, por meio de governantes diretamente eleitos pela população.

Assim, a inserção internacional de cidades e estados tem como consequência esse elemento extremamente importante: a possibilidade de participação de diversos atores



sociais nos diferentes temas discutidos na esfera nacional e internacional, passando a ter grande capacidade de influência nas decisões referentes à esfera local.

A Paradiplomacia passa a servir como ponte social que ajuda a ligar os governos subnacionais, enquanto estes ligam os indivíduos a processos políticos de nível global. Uma vez estabelecidas as atividades externas de atores subnacionais, a institucionalização das mesmas pode estimular o crescimento de vários setores nacionais ao fornecer acesso a recursos financeiros e informações, ao servir como ponto focal ou alvo de energia de movimentos sociais e ao facilitar ativamente a rede de contato entre unidades subnacionais de diferentes países principalmente sob o arcabouço do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento.

## **2.4 Governos subnacionais e a agenda internacional**

Os primeiros teóricos das Relações Internacionais abordavam em seus estudos somente temas referentes ao poder, à ordem, desordem e ao binômio guerra-paz como os assuntos nobres da disciplina por serem considerados como as principais preocupações do Estado que, conseqüentemente, formulava sua agenda com base nesses princípios.

A Guerra Fria dominou o cenário pós-Segunda Guerra Mundial e restringiu severamente a discussão e cooperação em torno de outros temas para além do de segurança e desarmamento.

Mas hoje,

(...) a condução de políticas públicas envolve a não predominância de qualquer das arenas políticas (...). É preciso que os formuladores de políticas operem cada vez mais em um ambiente político de níveis múltiplos, abrangendo as arenas subnacionais, nacionais e internacionais, nas quais a conquista dos objetivos de um determinado nível de atividade política exige a capacidade de operar nos outros (HOCKING, 1993 *apud* VIGEVANI, 2004, p. 96).

A passagem da década de 1980 para os anos de 1990 representa uma reorganização das políticas dos Estados e, sobretudo, da percepção dos indivíduos em relação ao discurso político.

Com o fim da tensão que regeu o sistema internacional durante a Guerra Fria, outros temas emergiram e ganharam importância na agenda internacional dos Estados e, cada vez mais, o discurso político acentuou a interdependência de temas como segurança, meio ambiente e economia assim como se intensificou o discurso internacional sobre desenvolvimento e desigualdade.

O fim da Guerra Fria significou que as rivalidades entre superpotências não mais bloqueariam a emergência de novos temas na agenda internacional dos Estados. Isso permitiu, então, que novas questões alcançassem uma maior prioridade na agenda internacional, e abriu-se espaço para a emergência de novos atores e blocos políticos que produziram novas iniciativas na discussão de diversas questões temáticas para além da de segurança militar (SMITH, 2004 *apud* SOUZA, 2005, p. 220).

Ao longo da década de 1990 foi surgindo, sobretudo nos países desenvolvidos, novos movimentos impulsionados pelas mais diferentes forças, a maioria de caráter transnacional, que introduziram temas antes considerados insignificantes para ocupar um lugar de destaque na agenda internacional dos Estados.

Entre esses movimentos encontra-se a Paradiplomacia que, unida a diversas outras pressões e mobilizações, trouxe para a agenda internacional questões referentes à defesa do meio ambiente (e todas as suas vertentes, tais como a preservação das florestas e o combate aos alimentos transgênicos, ao uso da energia nuclear e à biopirataria), dos direitos humanos e da democratização dos meios de comunicação, discussão de questões relativas às relações comerciais entre os países, de defesa dos direitos da mulher, dos povos indígenas e das minorias étnicas, dos refugiados políticos, dos imigrantes, dos direitos de propriedade intelectual e dos consumidores, de denúncia do trabalho infantil, do racismo e das desigualdades sociais, movimentos pacifistas, entre outros. Hoje em dia, com a significativa atuação dos municípios na formulação de novas políticas públicas, ocorre uma inversão programática: a esfera local é que tem pautado o debate dos grandes temas nacionais (Instituto de Política/PNUD, 2000).

A paradiplomacia desempenha então, uma forte influência na definição de temas que compõem e comporão a agenda internacional dos Estados nacionais na medida em que aumenta a viabilidade de mobilizações transnacionais tanto ao facilitar o diálogo transnacional entre unidades federadas, quanto ao concentrar atenção e recursos internacionais em problemas definidos em negociações e ao transmitir legitimidade a várias reivindicações feitas no âmbito local ou regional.

Sendo assim, o surgimento dos atores subnacionais e da paradiplomacia, juntamente com outros movimentos internos de projeção internacional, parece vir atender a necessidade hoje premente de inclusão na agenda nacional e internacional de questões que vão além de interesses militares, pois criam um grande número de instituições e promovem acordos para lidar com os vastos problemas locais que têm demandado recursos internacionais já que as reivindicações locais ultrapassam os recursos disponíveis na maioria dos Estados centrais.

Nesse sentido, o protagonismo no plano internacional dos governos subnacionais pode ser considerado fruto do

extraordinário crescimento e diversidade da participação cidadã (por meio de instituições) nos planos local, nacional (e, conseqüentemente, internacional), combinado com o reconhecimento de que a grande maioria dos problemas que afetam a humanidade (...) não só transcende as barreiras e competências dos Estados nacionais como não podem ser resolvidos apenas por ações de governos (...) (OLIVEIRA, 1999, p. 32).

Como vimos, a globalização foi um dos processos mais significantes para que as várias mudanças nas interações econômicas, políticas e sociais aumentassem dramaticamente em quantidade e em velocidade. As três dimensões da globalização (econômica, política e sócio-cultural), citadas no segundo tópico desse trabalho, afetam e trazem diversas mudanças e oportunidades políticas aos atores subnacionais que passam a ter a capacidade de promover movimentos sociais internos (SOUZA, 2005).

Ao estruturar as demandas locais em termos globais a Paradiplomacia possibilita que os grupos locais obtenham maior legitimidade e novos aliados internacionais. Os vários aspectos da globalização, em resumo, afetam as oportunidades políticas abertas aos

governos subnacionais em nível nacional e internacional, os recursos disponíveis aos atores do movimento paradiplomático e às interpretações ou estruturas do referido processo.

Em virtude desses aspectos e de diversos constrangimentos vindos e, ao mesmo tempo, direcionados ao sistema político internacional, os governos subnacionais têm cooperado em torno de um número crescente de questões – desde regras de guerra e leis humanitárias até práticas ambientais e policiamento do tráfico internacional de narcóticos – e estabelecido organizações formais para estruturar e padronizar essa cooperação para o alcance de determinados objetivos e promoção de alterações que julgam necessárias em suas próprias agendas e também nas agendas internacionais dos Estados centrais.

Até aqui foi possível perceber que, embora o governo federal ainda seja o principal ator nas relações internacionais no que se refere à implementação de sua política externa, os atores subnacionais ganham cada vez mais força no sistema internacional globalizado e atuam de maneira decisiva na formulação das políticas locais.

Por outro lado, com o poder centralizado nos Estados nacionais, os estados federados e municípios têm margens de autonomia ainda inexploradas não só teoricamente, mas também na prática. Veremos no capítulo seguinte o surgimento e os impactos trazidos pelos governos subnacionais nas políticas interna e externa do Brasil bem como as limitações que imputam a esses governos uma participação ainda restrita na política externa brasileira.

### **3 PARADIPLOMACIA NO BRASIL**

#### **3.1 Histórico do movimento paradiplomático no Brasil**

Nos últimos anos o mundo vem passando por um processo de intensificação das relações internacionais. Esse processo tem se desenvolvido em um novo cenário, que está modificando as tendências de integração, desenvolvimento e interdependência internacionais. Observando esse cenário percebemos que a paradiplomacia cresce com

inegável força e, conseqüentemente, se expande a atuação internacional dos atores subnacionais.

As cidades e estados brasileiros não estão alheios a esse movimento, no entanto é significativa a assimetria de suas atuações, já que somente algumas cidades, no caso as megacidades e ou cidades maiores, geralmente capitais dos estados mais desenvolvidos, têm tido chances ou estão politicamente despertas, no que se refere às relações internacionais, para operar de maneira independente e passar a desempenhar algum tipo de atividade paradiplomática.

Jordi Borja e Manuel Castells consideram que “as cidades adquirem, cada dia mais, um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação” (BORJA e CASTELLS, 1996, p. 152).

No entanto, apesar do acontecimento de importantes eventos internacionais possibilitados pelo fim da Guerra Fria e pela globalização que trouxeram maiores possibilidades para que fossem alavancados planos estratégicos de recuperação, revitalização e transformação urbana, a inserção internacional como estratégia ampla ainda não é para todas as cidades ou estados. As cidades e estados globais são definidos como aqueles que, por seus próprios meios, podem desenvolver uma política de inserção internacional sustentada.

(...) as grandes metrópoles mundiais estão adquirindo um peso novo no processo de gestão das nossas sociedades, como pólos de um conjunto de atividades internacionalizadas e como articuladoras de políticas internas (DOWBOR, 1999, p.12).

Atualmente, somente as unidades subnacionais com esse perfil têm tido condições de exercer alguma forma de paradiplomacia de maneira minimamente satisfatória.

Na federação brasileira, as cidades são dotadas de perfil jurídico próprio. Trata-se de municípios que, de acordo com De Plácido e Silva, são “toda extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um estado federado, colocada sob um regime de autonomia administrativa, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes” (DE PLÁCIDO e SILVA, 1984, p.220).

A primeira Constituição da República, de 1891, garantiu a autonomia municipal no Título III (Do Município), artigo nº 68, onde: “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BALEIRO, 1999, p.95).

No texto da Constituição de 1988, o município ganha status de unidade federativa em pé de igualdade com os estados federados e o Distrito Federal de acordo com o artigo nº 18 da CF/88: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, O Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Brasil, 2001, p.21).

Alexandre Moraes salienta que:

A Constituição Federal consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia (...) (MORAES, 2001, pp. 262-263).

Dessa forma, podemos verificar que a autonomia municipal e estadual no âmbito constitucional foi prevista e resguardada, porém, pode-se perguntar se esses atores dispõem de alguma competência ou reconhecimento legal para desenvolver relações internacionais.

Tendo em vista o atual ordenamento jurídico do Brasil, a condição das unidades subnacionais é a de autonomia declarada, mas inexistente qualquer reconhecimento legal para que estes desenvolvam atividades internacionais. Contudo, a atuação desses atores e os fatos acerca deles superam e ultrapassam a estrutura jurídica brasileira, tornando evidente a necessidade de algum tipo de modificação ou criação de normas para essas novas ações federativas.

Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje o número de governadores que anda 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 tecnologia (...). 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, 1998, p.263).

Os atores subnacionais brasileiros estão expandindo seu poder de articulação interna e internacional, seja por meio de associações e entidades representativas, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos, seja através de redes internacionais regionais, como a rede Mercocidades.

No que se refere a rede Mercocidades podemos considerá-la como o marco institucional de uma nova fase da paradiplomacia na região latino-americana que desde 1995 agrupa entes subnacionais dos países integrantes do Mercado Comum do Sul - Mercosul. Especificamente no Brasil, o próprio Ministério das Relações Exteriores, frente à parcial perda de exclusividade na condução da política externa, institui escritórios de representação por todo o país.

A inserção internacional de cidades e estados federados brasileiros começa a produzir no país os primeiros casos importantes e bem sucedidos como os de Curitiba, São Paulo e Porto Alegre e nota-se que a paradiplomacia se dá, sobretudo, por motivações políticas e econômicas.

É importante ressaltar que a possibilidade de tomada de empréstimo externo diretamente por estados federados brasileiros é prevista na Constituição Federal de 1988, art, 52. V. Esse artigo parece fugir a regra constitucional de que os estados membros não têm voz no cenário internacional, no entanto, não se deve esquecer que, na prática, o Estado brasileiro atua como garantia da dívida assumida por seus entes federados, sendo, em última instância, o Brasil – sujeito de Direito Internacional Público – responsável, no plano internacional, pela quitação de débitos contraídos por um estado federado.

Em relação ao financiamento externo, as unidades da federação brasileira, nos últimos 25 anos, passaram a ter acesso a recursos significativos a custos razoáveis para financiar seus investimentos em infra-estrutura física e social e para a promoção do desenvolvimento local.

O montante total das operações de crédito adquiridas pelo setor público brasileiro junto a organismos multilaterais (Banco Mundial e BID) e bilaterais, entre 1989-2006, chegou ao valor de US\$ 36,8 bilhões, sendo que 37,9%, ou US\$ 13,96 bilhões, foram contraídos diretamente pelas unidades subnacionais.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ver MAIA, 2008.

Esses números demonstram a dimensão das atividades financeiras desenvolvidas pelos governos estaduais e municipais desde o fim dos anos de 1980 até o momento.

Segundo Maia (2008) deve-se ressaltar que o protagonismo dos atores subnacionais em questões que antes demandavam a ação exclusiva do governo nacional foi estimulado pela crise fiscal ocorrida no Brasil na década de 1980 que arruinou as políticas de planejamento nacional e contribuiu para a falência da estrutura de fomento regional deixada pelo regime militar. Ele salienta ainda que “diante das restrições fiscais da União, o setor público, em especial os governos estaduais, foi então estimulado a se endividar no exterior para complementar suas necessidades de financiamento para gastos de capital”.

Além disso, Rodrigues (2002) relata que o processo de redemocratização do Brasil iniciado em 1982 com a eleição direta dos governadores e a criação da nova Constituição federal, podem ser considerados fortes elementos para a expansão, em relevância, das iniciativas paradiplomáticas na medida em que houve o fortalecimento do regime federativo no país e a conseqüente descentralização do poder.

São diversos os acordos entre unidades federadas brasileiras e Estados estrangeiros ou unidades subnacionais de Estados estrangeiros. Os municípios passaram a adquirir um espaço próprio na cena internacional como se conjeturou na realização do Fórum Social Mundial em fevereiro de 2001 na cidade de Porto Alegre ou no acordo entre o município de São Paulo e a província de Buenos Aires, declarando as cidades como irmãs.

O governador do estado do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, criou o primeiro aparelho de articulação internacional de uma unidade federal brasileira. Destacamos também outro exemplo de inserção internacional de um estado federal que foi desenvolvida pelo governador Pedro Simon, do Rio Grande do Sul, que em 1987 fundou a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, idealizada pelo professor Ricardo Seitenfus.<sup>5</sup>

O exercício da paradiplomacia no Brasil ganha legitimidade a partir de 1988 quando é aceito o Protocolo de Cooperação Regional e Fronteira pelo qual o governo central passa a reconhecer no ambiente internacional tanto os governos estaduais quanto os municipais.<sup>6</sup> Nesse sentido, a criação, em 1997, da Assessoria de Relações Federativas,

---

<sup>5</sup> Ver RODRIGUES, 2002.

<sup>6</sup> Programa de integração e cooperação econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, Protocolo Regional Fronteiriço no. 23. Diário Oficial da União, n. 247 de 29 de dezembro de 1988.



(ARF) acoplada ao gabinete do ministro das Relações Exteriores, pode ser considerada como um marco do reconhecimento do governo federal às ações internacionais federativas.

Esse reconhecimento não representa a concessão de capacidades concorrentes as da União, mas trata-se de atribuir legalidade as ações de cooperação local dos municípios e estados, que no exercício de uma autonomia limitada devem contribuir conjuntamente em questões regionais de alcance global.

A descentralização do poder é concebida, segundo Mendonça (2003) como uma transferência de autoridade legal e política para planejar, tomar decisões e gerir as funções políticas, de um governo central para outras unidades de governos, estando intimamente ligada a um princípio de reforma do Estado, ou seja, de elaboração de novas formas de relações desse com a “coisa” pública e com a sociedade civil.

A Constituição, como já mencionamos, não institucionalizou, definitivamente, a paradiplomacia no ordenamento jurídico pátrio tendo em vista que toda a competência internacional ainda é atribuída à União.

Dentre os diversos problemas estruturais que impulsionam o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil está a existência de um sistema federativo que centraliza os recursos no governo federal, criando assim dificuldades econômicas e de desenvolvimento para os municípios e estados.

Padecem os entes federados, sob o pálio de um regime tributário e fiscal inadequado, fortemente centralizador de receitas. Há que se levar em conta, ainda, a chamada “guerra fiscal”, que lança em conflito os entes federados, ansiosos em amealharem mais receitas (BRANCO, 2007, p.11).

Por outro lado, cabe mencionar que a consolidação de blocos regionais de integração, possibilitada pela paradiplomacia, tem um significativo impacto na federação brasileira, como por exemplo o Mercosul.

O livre trânsito de capitais, a procura cada vez maior por custos de produção mais baixos e a escolha de localização de indústrias também causam forte impacto em diversas federações. Não somente os governos centrais têm visado a atração de novas empresas para seu território, mas os atores subnacionais também agem em prol da atração desses

investimentos e, por essa razão, diz-se que promovem uma competição prejudicial (guerra fiscal) à federação.

A despeito de todas as restrições econômicas, políticas, sociais e jurídicas à atuação paradiplomática no Brasil, as unidades subnacionais demonstram certa capacidade para desempenhar atividades externas tendo como ponto de partida seus respectivos interesses locais. Nesse contexto, vários governos estaduais como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina e Ceará instituíram assessorias ou secretarias de relações internacionais para operacionalizar suas estratégias de inserção no ambiente internacional.

O Ministério das Relações Exteriores não ignorou essa tendência desenvolvendo, por meio de sua Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (antiga Assessoria de Relações Federativas criada em 1997) – que atua como um órgão intermediador entre o citado Ministério e os governos das unidades subnacionais brasileiras - o que chama de diplomacia federativa que se refere não somente a internacionalização de atores subnacionais mas a ações concertadas de unidades federativas ou locais para obter algum tipo de inserção internacional sob o crivo do governo federal.

Tal política, que provocou a instalação de escritórios do Itamaraty em vários estados ou regiões do país, visa, ao mesmo tempo, contemplar os interesses das unidades federadas na formulação da política externa nacional e acompanhar mais de perto suas iniciativas externas. Isso quer dizer que o Itamaraty parece repelir a atuação internacional direta das unidades federadas no Brasil já que o estabelecimento de uma diplomacia federativa teria o objetivo de suprir as demandas das unidades federadas em matéria de atuação externa, ao incluir os interesses desses atores na concepção da política externa brasileira.

Dentre as diversas implicações advindas da paradiplomacia, podemos destacar as dificuldades dos governos nacionais em monitorar constantemente as necessidades e ações de suas unidades subnacionais no exterior.

Nesse caso, argumenta Maia (2008), em tempos de globalização, a política externa sendo formulada e executada pela diplomacia do governo central, não estaria sendo nem ágil, nem eficiente o bastante para responder tempestivamente ao dinamismo das questões econômicas enfrentadas pelos governos subnacionais.

Por essa razão, parece que assistimos a configuração de uma tendência de ampliação das funções e do raio de atuação das esferas subnacionais de governo, que gradualmente vão

assumindo maiores responsabilidades no que se refere a promoção de desenvolvimento nos seus territórios correspondentes, o que implica, necessariamente, numa maior presença dos mesmos no plano internacional.

O processo de redemocratização do Brasil questiona fortemente o modelo centralizador do Estado, pressionado pela crise econômica, pelas políticas de ajuste implementadas nos anos de 1980 e por outros fatores derivados da crise estatal. É essa articulação entre a centralização e a descentralização que redefine o papel do Estado na sociedade.

É preciso ressaltar que nas estratégias de descentralização, como a transferência de poder do Estado para as organizações da sociedade civil, estão presentes o processo da participação comunitária, a articulação de uma aproximação do poder público das reivindicações da sociedade e a simplificação das estruturas burocráticas que aprisionam as iniciativas do governo e ações que sugerem a democratização do poder público, contemplando, assim, novas experiências governamentais e reconhecendo novos atores políticos.

### **3.2 – Direito Internacional Público e limitações constitucionais à paradiplomacia.**

Importantes modificações nas áreas política, econômica e jurídica do relacionamento intra-estatal ocorreram nas últimas décadas motivadas pelo desenvolvimento das relações internacionais. O peso dos atores não-centrais no processo de globalização, sobretudo com o surgimento de blocos regionais, não deve ser ignorado na medida em que se pode verificar uma expansão irreversível da participação de governos locais e regionais no cenário internacional.

No Brasil, o regime de governo democrático é visto como mais uma forte variável causal do movimento paradiplomático. Isso porque uma democracia requer abertura de espaço para que as políticas advenham de diferentes fontes e não da mera vontade de uma única pessoa ou partido político como ocorre em governos de regime ditatorial.

E nesse sentido,

o princípio federativo realiza a aspiração da participação, conciliando-se, então, com as idéias democráticas que predominam atualmente. Quanto mais próximo do centro das decisões políticas estiver o cidadão, mais a comunidade participa do exercício. Logo, o princípio da partição política plural se aperfeiçoa mais facilmente com a descentralização política, pelo que se fortalece o princípio federativo que a contempla, informando um modelo de institucionalização do poder segundo tal paradigma (ROCHA, 1996, p.77).

Isto é, a paradiplomacia exercendo pressão para que haja uma descentralização do poder político contribui automaticamente para a democracia na medida em que aproxima o cidadão do jogo no qual as decisões de política externa são tomadas.

Entretanto, o progressivo aumento dessa atuação subnacional não foi seguido pelo respaldo jurídico necessário.

O que se pode inferir disso é que, exceto em alguns casos, a participação de governos não-centrais na política exterior é exercida sob uma relativa ilegalidade, já que percebe-se a ausência de previsão normativa que, por sua vez, traz uma notória insegurança jurídica quando devido aos novos espaços abertos na arena internacional, o ideal seria a busca de adaptações e soluções para as especificidades dos atores subnacionais.

Em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, embora a Constituição da República de 1988 tenha colaborado para a concretização do processo de democratização do país, ainda não existe um equilíbrio nas relações federativas no que se refere às relações internacionais, pois a condução da política externa brasileira continua sendo um atributo exclusivo do Estado central enquanto a possibilidade de atuação internacional dos estados e municípios continua restrita. Assim, de acordo com Bowie e Friedrich (1960) a atuação de unidades federadas no plano internacional é tradicionalmente efetivada pelo ente central, que costuma representar o conjunto de interesses nacionais no âmbito externo.

Tratando-se da legalidade da celebração de tratados por parte de unidades não-centrais, apresentamos a definição dos mesmos de acordo com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, onde “tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

Grande parte dos autores opta pelo conceito de tratado positivado na Convenção de Viena e aqueles que buscam por uma definição alternativa, acabam não se distanciando muito do conceito dado por ela.

Para Alain Pellet (2003) “o tratado designa qualquer acordo concluído entre dois ou mais sujeitos de direito internacional, destinado a produzir efeitos de direito e regulado pelo direito internacional” (PELLET, 2003, p.120).

De acordo com Francisco Rezek (1984), “é todo acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público e destinado a produzir efeitos jurídicos” (REZEK, 1984, p.21).

Álvaro Branco (2007) relata que no ano de 1992, Itamar Franco, Presidente da República naquele momento, expediu uma mensagem ao Congresso Nacional submetendo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados à aprovação. Após ter se transformado no projeto de Decreto Legislativo n.º 214/1992 e ter sido aberta à apresentação de emendas no plenário, a Convenção de Viena é considerada principal fonte, como costume internacional, para as negociações do Ministério das Relações Exteriores mesmo não tendo passado pela devida aprovação no Congresso Nacional e não tendo sido ratificada pelo Presidente da República.<sup>7</sup>

Esclarecido o conceito de tratado, devemos explicitar o que ou quem os autores consideram como sujeitos do direito internacional aptos a celebrar acordos externos.

José Francisco Rezek (2002) salienta que somente as pessoas jurídicas de Direito Internacional Público – os Estados soberanos e as organizações internacionais – são sujeitos de direito internacional. Porém, este autor ressalta que essa não deve ser considerada uma “verdade eterna”, mas apenas uma dedução daquilo que nos mostra o cenário internacional contemporâneo.

A corrente mais tradicional no Direito Internacional também entende que, com exceção das organizações internacionais, somente os Estados soberanos, devido a sua qualidade de sujeito do Direito das Gentes, têm capacidade para celebrar tratados, como uma típica representação de vontade de sua personalidade jurídica internacional.

---

<sup>7</sup> Atualmente o projeto de Decreto Legislativo n.º 214/1992 encontra-se ainda na Câmara dos Deputados e sua última movimentação foi Leitura e publicação dos pareceres da CCJR e CRE ao projeto e a emenda de Plenário.

Atualmente, muito se tem discutido sobre a possibilidade de atores não-centrais celebrarem tratados e atos internacionais, particularmente, estados-membros e municípios de um Estado Federal.

A doutrina citada acima sustenta que o direito de celebrar tratados e convenções decorre do direito de soberania, uma vez que todo Estado central tem capacidade para contratar, isto é, para adquirir direitos e assumir obrigações por meio de tratados.

A soberania reside na União e não nos estados membros, que não fazem parte da ordem jurídica internacional. Daí porque o direito de representação ativa e passiva, a nacionalidade, o território, o direito de guerra e paz são matérias de competência da União (AZAMBUJA, 1997, p. 374, Nota 23).

Segundo Valério de Oliveira Mazzuoli (2004), os tratados, como ato jurídico internacional, também só podem ser acordados por elementos aptos a assumir direitos e obrigações no âmbito externo, no caso, Estados soberanos e organizações internacionais. O mesmo autor esclarece que, no que se refere aos estados federados, tem-se duas situações. Uma se refere à cessão, por parte da União Federal, de poder para que estes atores celebrem tratados, e outra em que a Constituição nega ou nada diz acerca desta possibilidade.

A Conferência de Viena não aceitou o artigo 5º, § 2º, do projeto organizado pela Comissão de Direito Internacional, assim formulado: “Os Estados membros de uma união federal podem ter capacidade para concluir tratados se esta capacidade for admitida pela constituição federal e estiver nos limites indicados pela dita constituição” (CONVENÇÃO..., 1969).<sup>8</sup>

Para Celso Mello (2001) os Estados federados podem ter a competência de celebrar tratados com uma única condição, a de que o direito interno preveja. Porém, esse é um requisito bastante raro nas constituições dos sistemas políticos mundiais contemporâneos.

Alain Pellet, defende que a possibilidade de participação de atores não-centrais em atividades internacionais deve ser ponderada levando em consideração dois aspectos: o da

---

<sup>8</sup> Convenção de Viena sobre o direito dos tratados adotada em Viena em 26 de maio de 1969. Entrada em vigor internacional: 27 de janeiro de 1980.

capacidade da entidade celebrar o tratado e o da imputação do tratado a um tal sujeito. O autor argumenta que:

No que respeita ao primeiro ponto, o direito internacional remete para o direito interno: uma instituição descentralizada pode concluir um tratado se esta capacidade lhe for reconhecida pelo direito constitucional do Estado de que depende, entendendo-se que os outros Estados nunca serão obrigados a concluir um tratado com a tal entidade mas são livres de o fazer. A questão da imputação do tratado concluído por uma entidade descentralizada com um Estado estrangeiro é inteiramente diferente: a responsabilidade internacional do Estado de que depende a entidade co-contratante encontrar-se-ia comprometida em caso do não respeito do compromisso, salvo se esta última tivesse manifestamente excedido as competências que lhe são reconhecidas em direito interno (PELET, DAILLIER e DINH, 2003, p.193).

Há casos em que as constituições de Estados federais anulam qualquer possibilidade de existência de atos internacionais celebrados por parte das unidades federadas, como a da Venezuela. Em outras constituições, como a da Suíça, a da Argentina e a da extinta União Soviética o governo central reconhece esse direito.

O federalismo no Brasil esteve sempre condicionado pelos altos e baixos das políticas que regeram o país. Na concepção de José Afonso da Silva (1997), o Estado federal brasileiro é caracterizado por duas tendências: a unitária, representada pela União, e a disjuntiva (federativa), representada pelos estados federados.

Segundo o autor, o Estado federal representa a síntese jurídica de um processo político-social caracterizado pela antítese disjunção-integração. É o conflito entre esses dois aspectos antagônicos que tem proporcionado as variações do federalismo na história da política brasileira.

No que se refere à política externa, as constituições brasileiras, desde a adoção do federalismo, seguiram o mesmo padrão, atribuindo exclusivamente ao presidente da República o poder de celebrar compromissos internacionais.

O ordenamento jurídico prevê no art. 21, inciso I, da Constituição da República: “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;” e em consonância com essa prerrogativa da União está o artigo nº 84, em seus incisos VII e VIII onde vemos que: “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”. E nota-se que o artigo nº 25, parágrafo 1º, confere aos estados “as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Alguns autores, como Álvaro Castelo Branco (2007), concluem então que todo o padrão de celebração de tratados, que tem como base a capacidade exclusiva dos atores que detêm personalidade jurídica internacional (Estados soberanos e organizações internacionais) foi desenvolvido a partir um modelo de federalismo tradicional e assimétrico, com a centralização de vários poderes e prerrogativas nas mãos de uma unidade central.

Entende-se que o Estado federal é soberano, enquanto que as unidades federadas que o compõem são somente autônomas. Conseqüentemente, segundo a orientação tradicional do Direito Internacional Público, segundo a qual a manutenção de relações com outros Estados é uma prerrogativa de soberania, as subunidades não disporiam de capacidade de assumir compromissos internacionais. Assim, associando-se a representação externa à um atributo de soberania, tende-se a desconsiderar a possibilidade das unidades federadas atuarem externamente.

Francisco Rezek se referindo à atuação de províncias federadas no plano internacional afirma que:

(...) não há razão para que o direito internacional se oponha à atitude de 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 outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal (REZEK, 2000, p. 227).

Já o posicionamento dos constitucionalistas brasileiros é expressa, na maioria das literaturas sobre o tema, como a de Ferreira Filho (1989) que afirma que:



(...) no plano internacional, o Estado federal aparece como um só Estado. Apenas seu aspecto unitário é visível. Assim, o Estado federal é quem goza de personalidade jurídica, em termos de direito internacional. Por isso, é ele e tão-somente ele que mantém relações com outros Estados, com organizações internacionais, enfim, com as outras pessoas jurídicas, reconhecidas como tais pelo direito internacional público. Só ele mantém, pois, relações internacionais (FILHO, 1989, p. 151).

Esse posicionamento é adotado por outros estudiosos brasileiros como José Afonso da Silva (1997) que defende que “os estados membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno” (SILVA, 1997, p. 102). O autor argumenta ainda que “o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação” (*ibidem*). Portanto, o Estado deve se apresentar como uma unidade nas relações internacionais, embora seja constituído por estados-membros dotados de autonomia, sobretudo em relação ao exercício de capacidade normativa no que se refere a matérias reservadas à sua competência.

O Itamaraty se posiciona nessa mesma linha de entendimento emitindo pareceres através de sua Consultoria Jurídica confirmando a impossibilidade das unidades federadas brasileiras assumirem compromissos no cenário internacional.

No parecer mais recente, Cachapuz de Medeiros (1999) considera a impossibilidade de atuação externa dos estados federados tendo em vista a distribuição de competências efetuada pela Constituição brasileira:

(...) a ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente a União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou o Distrito Federal (Parecer MRE/CJ n. 13/1999).

Assim, deve-se reiterar que o direito internacional não reconhece os governos subnacionais como sujeitos de direito internacional público, isto é, a personalidade jurídica

internacional é tida como atributo conferível somente a atores dotados de soberania, como os Estados-Nação e as Organizações Intergovernamentais.

No entanto, pode-se inferir que a falta de uma sólida institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro não impede, por completo, que na prática os governos subnacionais atuem no sistema internacional, uma vez que, de acordo com José Vicente da Silva Lessa (2002), temos vários exemplos de iniciativas estaduais que são amparadas pelos requisitos constitucionais para a celebração de acordos como os de cooperação científica e tecnológica e o Memorando de Entendimento entre o governo brasileiro e a Organização das Nações Unidas para Apoio a Atividades de Cooperação e de Intercâmbio em Administração Pública.

Podemos também constatar que alguns estados federados estabelecem escritórios permanentes em capitais estrangeiras ou centros de comércio no exterior e também hospedam representações de unidades federadas ou regionais de outros países.

Seitenfus e Ventura opinam que no Brasil não há mais motivo para a União manter o monopólio das ações externas e vêem na aplicação do princípio de subsidiariedade o caminho para uma ação externa federativa coordenada (SEITENFUS; VENTURA, 2001, p.36).

De acordo com Álvaro Branco (2007), enquanto ainda não há uma institucionalização expressa da paradiplomacia no Brasil, a existência de alguns tratados-marco concede determinado grau de legitimidade à inserção internacional de unidades subnacionais. Esses tratados, subscritos por órgãos centrais dos Estados nacionais, cedem proteção normativa às atividades internacionais das entidades subnacionais e evidenciam que as ações externas de governos não-centrais podem ser desenvolvidas dentro de um marco constitucional desde que haja a conformação de instrumentos normativos e a celebração posterior desses atos entre sujeitos de Direito Internacional Público, legalmente habilitados para tanto.

Conclui-se, portanto, que mesmo sem uma forma institucionalizada de paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro, as unidades federadas podem desenvolver acordos formais com unidades ou governos estrangeiros se o ato resultante for celebrado pelo Governo federal com o governo central do outro Estado, isso é o que chamamos de diplomacia federativa.

Sob a perspectiva adotada neste trabalho, a descentralização de poder no Estado central abre espaço e oportunidades de novos relacionamentos entre instâncias regionais e locais que não se dão, necessariamente, em desfavor do poder do Estado nacional, mesmo porque o governo federal deve manter as atividades subnacionais dentro de determinados limites, mas pode contribuir favoravelmente para sua maior eficácia na medida em que, com a paradiplomacia, são admitidos novos atores sociais, políticos, administrativos e econômicos que ajudam a fortalecer a ação nacional sem que os interesses locais sejam deixados a margem da política externa brasileira.

O fato é que a configuração do ambiente internacional contemporâneo traz implicações diretas não somente para o Estado central, mas também para seus componentes, que, por meio de iniciativas como a celebração de supostos “acordos” internacionais, tentam reagir as ameaças do ambiente internacional e aproveitar as oportunidades nele presentes.

### **3.3 Interesses e estratégias das unidades subnacionais**

Vimos até aqui que a Paradiplomacia é parte resultante da ampliação do âmbito das relações internacionais, dentro das quais os Estados centrais já não são os únicos atores.

A contração percebida nas funções do Estado nacional deixa os governos subnacionais mais diretamente expostos aos efeitos da globalização impulsionando-os a buscar por maiores oportunidades de participação no sistema global contemporâneo.

As razões para tal atividade se acham tanto nas mudanças na capacidade do Estado central responder por suas obrigações, quanto nas alterações sofridas pelo sistema internacional devido às inúmeras transformações políticas e econômicas mundiais e, conseqüentemente, regionais.

O processo de globalização e o ápice dos regimes transnacionais, principalmente nos temas relacionados ao comércio regional, são fatores que têm acarretado um progressivo desaparecimento das distinções antes existentes entre assuntos nacionais e

internacionais e, ainda, têm alterado a divisão de responsabilidades entre o governo federal e os governos subnacionais.

Concomitantemente, com o moderno conceito de desenvolvimento econômico num sistema governado por uma economia de escala mundial, vez ou outra tem-se concedido menos importância às políticas dos governos centrais e foca-se mais os fatores presentes nas próprias regiões. Podemos perceber também a rápida propagação de regimes transnacionais nas mais diversas áreas como a de defesa, comércio e direitos humanos, dentro dos quais são discutidos muitos temas que são de interesse dos atores subnacionais ou que incidem sobre arenas específicas que estão sob responsabilidade regional, fazendo com que os referidos atores tendam a expandir sua atuação para o cenário internacional. .

Segundo Michael Keating (2004) se analisarmos a paradiplomacia sob a perspectiva dos próprios atores subnacionais, podemos identificar três grupos de motivações para que estes saiam em busca de uma atuação no ambiente internacional: econômicas, políticas e culturais.

De acordo com este autor, motivadas por interesses econômicos, as unidades subnacionais saem ao exterior em busca de investimento, mercados para seus produtos e tecnologia para sua modernização e, aproveitando-se das avançadas comunicações que aproximam regiões vizinhas ou localizadas em extremos opostos, tentam se promover também como destinos turísticos.

Os investimentos diretos são oportunidades para a criação de emprego e crescimento econômico das unidades subnacionais, bem como facilitadores do surgimento de novos setores econômicos, porém trazem consigo também o risco de dependência e insegurança, já que o capital pode evadir da mesma forma que chegou.

Busca-se equilibrar esta circunstância por meio de políticas de apoio às empresas locais, sobretudo as de pequeno e médio porte. Os mercados internacionais e o incentivo às exportações exerce grande influência nas empresas locais, pois estas carecem de conexões externas, de recursos ou de conhecimento para promover o comércio.

Nesse sentido, a transferência de tecnologia tem grande importância para as empresas que não contam com grandes recursos que possam ser direcionados à pesquisa e desenvolvimento ou que não têm possibilidade de ampliar as atividades realizadas neste âmbito.

Esta é uma das razões pelas quais os governos subnacionais buscam, mediante a colaboração de empresas de pequeno e médio porte de variadas regiões, explorar as capacidades presentes nos distritos industriais de maior êxito que lhes são complementares e sinérgicas visando melhorar a competitividade de mercado.

Determinadas regiões tentam se promover como destino de investimentos diretos, buscando, ao mesmo tempo, industrializar suas economias, melhorar suas empresas e desenvolver mercados investindo no exterior.

Ainda segundo Keating (2004), algumas unidades subnacionais ao vislumbrarem o cenário internacional, optam por um modelo distinto de desenvolvimento, baseando-se no estabelecimento de vínculos estreitos entre o governo e a empresa privada, no reconhecimento de um interesse local mútuo para, posteriormente, se inserir na economia global de maneira mais organizada e forte.

Essa estratégia de projeção internacional é reforçada quando há uma identidade e cultura comum e um projeto político dedicado a garantia de uma efetiva autonomia funcional para a região, assegurando o controle local dos assuntos políticos e econômicos.

Ao passo que, no passado, o controle econômico nas mãos dos governos locais representava algum tipo de protecionismo, hoje a estratégia segue a via contrária e se destina a abertura e inserção da economia local em mercados globais, sem que isso signifique uma completa sujeição a eles.

Há também, segundo Borja e Castells (1997), estratégias de inserção internacional muito usadas pelas entidades subnacionais que tomam como ponto de partida desde diversos eventos e associações internacionais até táticas de participação em processos de integração regional, de promoção e constituição de redes de cidades e de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema de cooperação internacional.

A expansão subnacional para o âmbito internacional conta ainda com diversas ferramentas de exploração e projeção da produção cultural das regiões aos mercados mundiais, sendo bastante comum acordos em torno de intercâmbio de artistas e intérpretes até a participação em sociedades de emissão via satélite.

No que se refere à última das motivações das que serão abordadas nesse trabalho, Keating (2004) argumenta que os atores subnacionais têm distintas motivações políticas para ingressar no sistema mundial.

Há aquelas que têm inspirações nacionalistas e lutam para que sejam reconhecidas e legitimadas como algo mais que meras regiões ou também a projeção internacional pode servir para prestar algum tipo de ajuda na construção nacional da região, quando se mostra os líderes locais em contextos internacionais.

Neste caso o cenário internacional é empregado como base de construção regional interna ou como ferramenta de projeção dos próprios políticos até mesmo em regiões que não possuem movimentos nacionalistas.

Os governos não centrais podem ainda, sobretudo aqueles com identidades históricas ou culturais diferenciadas, valer-se de suas diásporas para aumentar sua influência política em países estrangeiros e também para arrecadar recursos. Em outros casos, as minorias localizadas em territórios específicos podem auxiliar a pátria-mãe que busca ajuda ou buscar nela algum tipo de apoio contra os próprios Estados nos quais estão localizadas. Outras campanhas políticas mais calculadas visam influenciar a opinião pública, ou a das elites, em países estrangeiros que são vistos como atores-chave.

Keating (2004) ressalta que as iniciativas paradiplomáticas têm, de modo geral, um interesse funcional, concentrando-se em problemas locais e oportunidades disponíveis no sistema internacional, principalmente nas que têm alguma relação com desenvolvimento econômico, promoção, infra-estrutura, meio ambiente e cultura.

De acordo com essas definições e com o que se pode notar no movimento paradiplomático de alguns estados e municípios do Brasil, pode-se inferir que as principais motivações para que os governos subnacionais brasileiros busquem atuar no cenário externo são as variáveis políticas e econômicas.

Segundo o autor citado acima, as iniciativas paradiplomáticas por meio da integração resultam mais efetivas onde há vantagens e recursos complementares que permitam a diferentes regiões uma associação em prol de uma mesma causa que, por sua vez, abrirá caminho para a implantação das estratégias de internacionalização. Percebe-se que as associações entre diferentes regiões se constituem mais facilmente quando relacionadas a temas de meio ambiente e infra-estrutura, enquanto em matérias de desenvolvimento econômico o processo é mais complicado tendo em vista que, em geral, os governos subnacionais competem por investimentos e mercados.

Outro fator decisivo nos processos de cooperação entre regiões que desejam se internacionalizar é a compatibilidade dos sistemas administrativo e legal em ambas, bem como a existência ou não de governos com capacidade e recursos necessários para iniciar projetos comuns.

Somado a esses problemas de realidades de competência territorial distintas e diferentes sistemas constitucionais e legais, há ainda diversas outras questões práticas que prejudicam as tentativas de assegurar a colaboração e cooperação inter-regional, incluindo os conflitos entre políticos com interesses na continuidade da cooperação e outros interessados na continuidade do controle centralizado no Estado. Assim, o êxito depende em grande medida dos políticos locais e, até mesmo, nacionais e como estes utilizam a cooperação transfronteiriça para projetar uma imagem de dinamismo e acumular capital político.

Michael Keating (2004) conclui que as estratégias que os atores subnacionais adotam em suas atividades internacionais são escolhidas de acordo com suas motivações e estruturas de oportunidade. Trata-se de políticas bem mais específicas e delimitadas que devem ser formuladas de acordo com a configuração política, econômica, social e cultural da região e com o potencial de exploração dos pontos fortes de cada governo local (estruturas de oportunidade) que são os elementos que abrem ou fecham o sistema internacional para esses atores. Logo, não há um modelo a ser seguido pelas unidades federadas, razão pela qual, dependendo dos interesses de cada região, do perfil político do estado e até mesmo do partido político que se encontra no poder, há diferentes enfoques e estruturas em sua atuação.

Esta atividade é composta por uma forte lógica funcional e já apontamos como tem se expandido devido à globalização e à necessidade que têm as regiões de operarem no mercado global. Entretanto, não está determinada funcionalmente e as decisões políticas são o elemento chave no momento de escolha das iniciativas e estratégias.

A paradiplomacia é caracterizada também por um alto nível de participação da sociedade civil e do setor privado, com variações que dependem dos fatores políticos e institucionais.

Hocking (1993) afirma que a crescente importância e atuação internacional das unidades subnacionais tem sido um movimento que os governos centrais tendem a ver

negativamente ou pelo menos tentam manter dentro de estreitos limites. Mas, segundo Keating (2004) não está provado que a paradiplomacia seja uma ferramenta de transformação do poder dos Estados, exceto onde estes já estavam se desintegrando por outras razões.

Para ele, o fato é que existem numerosos interesses territoriais e setoriais que buscam sua expressão no cenário internacional, logo, a paradiplomacia representa somente uma nova dimensão política tanto para o regionalismo como para as relações internacionais, se tratando de mais uma evidência do esvaecimento da distinção entre assuntos internos e internacionais e entre os âmbitos internacional, nacional e regional.

#### **4 AS REDES DE CIDADES: O caso de Belo Horizonte**

##### **4.1 A rede Mercocidades**

Os anos recentes têm mostrado a crescente presença e ação das cidades no cenário internacional. Analisamos, de acordo com Michael Keating (2004), que os motivos, estratégias, recursos, instrumentos e limites dos poderes locais em suas atividades internacionais diferem entre si e está determinado em grande medida pelas características internas e do entorno internacional.

De igual modo, em contextos de integração regional, ressalta Maria del Huerto (2004), os governos locais redefinem seus interesses nacionais e internacionais como resposta a estrutura de oportunidades e ameaças derivadas do ambiente de integração.

Para ela, as estratégias de participação em processos de integração e de constituição de redes regionais de cidades pareceram ser os mecanismos de inserção internacional mais utilizados por governos locais e o avanço nos processos de integração regional faz com que as políticas urbanas não se satisfaçam mais como uma visão da gestão limitada às fronteiras locais ou nacionais.



Ainda de acordo com a autora, este fato representa um desafio que requer novas formas de gestão e um novo tipo de estado local. Entra em crise o modelo de gestão tradicional (burocrático) e começam a tomar forma novas modalidades de gestão urbana. Ao mesmo tempo, devido aos processos de globalização e integração regional, a revolução científico-técnica e a redução dos custos de transporte e comunicação, os conceitos que eram tradicionalmente ligados a definição de região, como por exemplo a idéia de continuidade geográfica, têm se tornado obsoletos. Isso faz com que as cidades sejam obrigadas a repensar a idéia de “região” não como uma estrutura rígida onde os limites devem estar necessariamente fixados em termos jurisdicionais, mas como uma estrutura flexível delimitada em função de vários aspectos como os processos produtivos, articulações sociais, recursos que a rodeiam, empreendimentos comuns, problemáticas concretas e etc.

Diante dessa reinterpretação de “região” entram em vigência novas modalidades de organização urbano-regional dentro dos territórios nacionais como o trabalho em rede.

A atuação de governos subnacionais no sistema internacional por meio de redes de cidades ou de outros processos de integração representa, em muitas ocasiões, uma forma articulada de potencializar as capacidades de cada região. Borja e Castells (1997) argumentam que ao transformar a competição entre territórios em um dos motores do mundo global, dificilmente uma cidade poderá promover individualmente seu desenvolvimento urbano, seu posicionamento internacional e sua participação dinâmica nos processos de integração regional.

Assim, o cenário estratégico para o desenvolvimento urbano e para a projeção internacional da cidade exige formas de cooperação a partir de alianças ou redes que possibilitem a ação do ator subnacional em marcos mais amplos e estimulem o aumento da capacidade de adaptação dos governos locais às novas dinâmicas nas quais se inserem.

De acordo com Barquero (1997) as redes de cidades, como “sistemas de relações e de fluxos, de caráter preferencialmente horizontal e não hierárquico” (BARQUERO, 1997, p.27), permitem, como ressalta Madoery (1999), a consolidação de novos espaços territoriais, econômicos, políticos, logísticos e culturais que habilitam as cidades a avançar na medida em que viabilizam a utilização de economias de escala; o acesso e utilização de um volume crescente de informação; o intercâmbio de experiências e tecnologias; o

controle da competição através do estabelecimento de regras de jogo mínimas; a melhora da capacidade de negociação frente a organizações e empresas; o estabelecimento de posicionamentos diferenciais; e a possibilidade de acesso às fontes alternativas de financiamento para o desenvolvimento em escala internacional.

As redes de cidades têm sido classificadas de diversas maneiras. Jordi Borja (1997) as agrupa basicamente em três grandes categorias: as redes setoriais, globais e as de coordenação ou aglomeração.

A Rede Mercocidades se encaixa no conceito de redes globais que são definidas como redes de cooperação e competição entre iguais. Servem para a cooperação e elaboração de estratégias comuns, além de serem redes de representatividade e *lobby* político.

A atuação internacional através do trabalho em redes se consolida sobre o novo conceito de “região” e está ligada às formas de vinculação territorial que elas promovem. Para Sérgio Boissier (1996), em alguns casos as redes promovem alianças entre cidades próximas para a definição de áreas metropolitanas ou para enfrentar problemáticas comuns. Em outros, a crescente interdependência e complementaridade do território organizado têm influenciado cidades distantes (dentro ou fora de uma mesma nação) a também se organizarem como espaços interconectados em rede, dando lugar a formação do que o autor chama de “regiões virtuais”.

A partir de meados da década de 1980, as redes de cidades alcançaram seu auge consolidando-se como uma estratégia essencial (ao menos para as cidades grandes e médias) de inserção nas relações internacionais. As redes “virtuais” internacionais ou transfronteiriças, em particular, vem adquirindo um protagonismo crescente, em muitos casos como eixos de desenvolvimento dos processos de integração regional. Para Borja e Castells (1997), por um lado “as cidades têm um papel decisivo no desenvolvimento dos intercâmbios econômicos, objetivo inicial dos espaços integrados”. Por outro,

(...) os processos de integração requerem que se estimule os intercâmbios sociais e culturais, universitários, profissionais, etc. para criar um ambiente multiplicador das relações entre sociedades civis e se legitimem as instituições e normas regionais que vão se construindo. As cidades são por excelência os pontos de encontro e de intercâmbio (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 43).

Por fim podemos destacar também a importância das cidades como um elemento de contrapeso dos déficits democráticos presentes na maioria dos sistemas de integração. A tomada de decisão dentro dos blocos regionais tende a estar excessivamente concentrada nas capitais políticas dos países-membros.

Como semente do que viria a ser a Rede Mercocidades, o restabelecimento do regime democrático em alguns países do Cone Sul cria um ambiente propício para o início do processo de aproximação entre Brasil e Argentina por meio de programas e tratados de integração, cooperação e desenvolvimento. O principal fator que impulsionou essa iniciativa foi a existência de uma motivação política complementada por uma motivação econômica cujo objetivo pode ser resumido no lema da integração: Unir-se para Crescer. Com a incorporação do Uruguai e Paraguai às políticas de integração iniciadas pelo Brasil e Argentina, a associação formal entre eles se concretiza em 1991 dando origem ao Mercado Comum do Sul.

No que se refere ao déficit de democracia dentro dos blocos regionais, os países membros do Mercosul também padecem de uma excessiva centralização de sua atividade política e econômica na capital do país-membro e de uma concentração das atribuições e competências no poder nacional. As ações relativas à integração têm ficado historicamente circunscritas a uma condução concentrada tanto institucional como geograficamente (SARAIVA, 1994). Por esta razão, realizou-se o “Seminário Mercosul: opções e desafios para as cidades” que teve como resultado a percepção da necessidade de criação de uma Rede de Cidades dos países membros do Mercosul para conceder às autoridades municipais eleitas democraticamente a possibilidade de participação na tomada de decisões acerca da integração regional em temas de suas respectivas competências.

Em novembro de 1995 onze cidades do Mercosul assinaram, em Assunção, o Ato de Fundação da Rede Mercocidades: Assunção, Rosário, Montevideu, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro.

De acordo com o Estatuto, a Rede Mercocidades tem os objetivos de:

- ✓ Buscar o reconhecimento das Mercocidades na estrutura do Mercosul, buscando decisões conjuntas em suas áreas de competência;

- ✓ Impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal;
- ✓ Criar mecanismos de comunicação em rede entre as cidades afim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações.

A Rede deve ainda

(...) incluir os governos dos estados e províncias, os Municípios, Intendências e o conjunto da sociedade civil no processo de integração. Não como elementos subordinados de uma lógica centralizadora de poder e apartada das comunidades, mas construindo espaços reais de participação, onde o poder local possa constituir-se como sujeito deliberante de políticas públicas comuns e ator indispensável para a consolidação do diálogo integrador de governos e sociedades (Carta de Porto Alegre, 1996).

No que se refere aos avanços da Rede Mercocidades em relação aos seus propósitos podemos mencionar alguns dos resultados mais importantes:

- ✓ O estabelecimento de um mecanismo democrático, regular e institucionalizado de diálogo e cooperação entre cidades do Mercosul. Isso tem permitido o debate e intercâmbio de idéias relativas tanto a problemas urbanos comuns como aos impactos do processo de integração nas entidades locais.
- ✓ A Rede tem sido reconhecida como interlocutora de atores internacionais e das instâncias governamentais nacionais dos países do Mercosul.
- ✓ A criação, em 2000, da Reunião Especializada em Municípios e Intendências (REMI) que representa um espaço para as cidades no processo decisório do Mercosul. A Rede Mercocidades entendeu que não bastava gerar canais de cooperação entre as cidades, era necessário também trabalhar pelo estabelecimento de um espaço de representação e tratamento de assuntos de interesse dos governos locais na estrutura do Mercosul.

Desde o seu início, a Rede Mercocidades tem enfrentado uma série de obstáculos e dificuldades, alguns de caráter interno e outros de natureza externa. Como todo processo

inovador, a primeira grande dificuldade com a qual a Rede se deparou foi a ausência de experiências anteriores no Cone Sul e a escassa tradição de suas cidades em trabalho internacional e na gestão de redes.

O financiamento da Rede também se apresenta como uma limitação para o desenvolvimento de suas atividades. Seu patrimônio é constituído pelo capital (quota anual) de seus membros, pela renda advinda de suas atividades e por outras contribuições feitas por atores públicos e privados, nacionais e internacionais (Art. 5 do Estatuto).

A principal fonte de financiamento da Rede são as quotas que devem ser pagas pelos países integrantes, no entanto, o acirramento de crises em alguns deles e a falta de compromisso concreto de alguns municípios faz com que os ingressos de cidades na Rede por meio desses pagamentos diminuam a ponto destes não serem proporcionais ao aumento do número de sócios. Frente a essa situação, a Rede tenta implementar sanções para as cidades que não estejam em dia com o pagamento de sua quota. Porém, o problema resiste tendo em vista que é difícil o estrito cumprimento de sanções em uma rede baseada em critérios de horizontalidade, cooperação e consenso.

Finalmente, considerando o objetivo fundamental da Rede – buscar o reconhecimento de Mercocidades na estrutura do Mercosul – talvez se possa dizer que o maior obstáculo externo encontrado pela instituição, em um primeiro momento, foi colocado pelos próprios governos centrais. Em alguns casos havia a resistência, em outros a indiferença e isso dificultou o diálogo e as negociações intentadas pela Rede Mercocidades. Esta situação parece mudar na medida em que o processo de constituição da mesma se consolida. A criação da REMI pode ser tomada como um claro exemplo da modificação estrutural do cenário de interlocução com os governos nacionais.

A inserção internacional de municípios por meio da integração em redes passa a representar então, um novo marco para a gestão urbana alterando as políticas tradicionais dos governos locais. Organizados em redes, os atores subnacionais se tornam mais aptos para desenvolver o processo paradiplomático de maneira eficiente e assistem a ampliação das suas esferas de atuação, bem como a agregação de novas competências às suas funções habituais. As cidades se tornam um laboratório privilegiado para o desenvolvimento de estratégias de promoção do progresso local e regional.

## 4.2 A internacionalização de Belo Horizonte

Nos últimos três séculos, assistiu-se, em escala global, o trajeto seqüencial de uma sociedade baseada numa economia agrária para uma sociedade industrial e dessa para uma sociedade de serviços. Essa trajetória foi acompanhada por processos de crescimento das cidades, resultantes da conjugação da expansão demográfica e dos processos de imigração rural-urbana. Na última etapa, caracterizada por uma sociedade baseada numa economia de serviços, a centralidade urbana foi reforçada pela melhoria dos sistemas de transporte e telecomunicações, alterando a estrutura da rede urbana e ampliando a metropolização, dando origem à emergência das cidades globais, onde se encontram os centros mundiais de comando e controle dos fluxos de capital, comércio, informações e serviços. Estatísticas internacionais comprovam que, nos países considerados desenvolvidos, mais de 90% da população vive em cidades (MENDONÇA, 2003).

Ainda que com significativa defasagem temporal, o Brasil vem seguindo essa tendência de forma acelerada e nos apresenta um dos maiores exemplos de experiências mundiais de urbanização e pobreza. Nos últimos 60 anos, a população brasileira multiplicou-se por quatro, passando de 40 para 170 milhões de habitantes, com a inversão da estrutura rural-urbana, subindo o grau de urbanização de 30% para 85%. Dados do censo demográfico 2000 mostram a existência de 16 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes cada, tendo a região de Belo Horizonte ultrapassado os 4 milhões (incluindo região metropolitana).<sup>9</sup> Nessas aglomerações, além da concentração econômica e populacional, reproduzem-se, em escalas ampliadas, uma forte segmentação social.

A história de Belo Horizonte<sup>10</sup> se inicia em 1701, quando o bandeirante João Leite Ortiz chegou à serra de Congonhas, hoje conhecida como Serra do Curral, onde implantou a fazenda do Cercado. A dinâmica da fazenda atraiu novos moradores, possibilitando a formação de um arraial ao seu redor, o Curral del Rei, que, em 1889, passa a ser chamado de Arraial de Belo Horizonte.

---

<sup>9</sup> Fonte: IBGE. Disponível em

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/defaulttab\\_indicadores.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/defaulttab_indicadores.shtm)> Acesso em: 18 nov. 2008.

<sup>10</sup> História de Belo Horizonte. Disponível em <<http://www.pbh.gov.br/historia.htm>> Acesso em: 17 nov. 2008.

A mudança da capital do estado, Ouro Preto, para a região do Curral del Rei foi decidida em 1891. A coordenação do planejamento e da construção da nova capital de Minas Gerais ficou a cargo do engenheiro Aarão Reis.

A cidade foi projetada para 200 mil habitantes. Seu planejamento sofreu influência do pensamento urbanístico europeu de corte elitista. Percebe-se um reflexo dessa influência na divisão do sítio dedicado à construção da cidade, o qual foi planejado em três zonas concêntricas:<sup>11</sup>

- ✓ Zona urbana central, com ruas e avenidas amplas - divididas em seções a serem destinadas para a sede do governo com seu aparato administrativo - com estrutura de transportes, comércio, educação, saneamento e assistência médica. Essa zona urbana foi planejada para moradia das elites (social, administrativa e intelectual) e dos setores da classe média (profissionais, comerciantes, funcionários públicos, etc.);
- ✓ A zona suburbana, localizada na área externa da Avenida do Contorno, formada por ruas irregulares. A implantação de sua infra-estrutura foi deixada para uma segunda etapa de construção da cidade;
- ✓ A terceira zona, identificada como zona rural, seria composta por cinco colônias agrícolas e funcionaria como um cinturão verde com o objetivo de abastecer a cidade com produtos hortigranjeiros.

Fundada em 1897, Belo Horizonte foi a primeira cidade projetada do país. No século XX surgem e se consolidam os “bolsões” de pobreza em Belo Horizonte, decorrentes do modelo de planejamento sócio-econômico e espacial adotado e da evolução espontânea de determinadas áreas da cidade.

Neste contexto, destacou-se a política de ocupação do solo seguida desde a fundação de Belo Horizonte, caracterizada pela forte segregação sócio-espacial. Concomitante ao crescimento da cidade, cresceram também as injustiças sociais e a luta dos trabalhadores

---

<sup>11</sup> A capital traçada pela Comissão Construtora era um lugar elitista. Seus espaços estavam reservados somente aos funcionários do Governo e aos que tinham posses para adquirir lotes. Acreditava-se que os problemas sociais, como a pobreza, seriam evitados com a retirada dos operários, assim que a construção da cidade estivesse concluída. Mas, na prática não foi isso que aconteceu. Belo Horizonte foi inaugurada às pressas, estando ainda inacabada. Os operários, aglomerados em meio às obras, não foram retirados e, sem lugar para ficar, assim como os belo-horizontinos, formaram favelas na periferia da cidade. Ver <<http://www.pbh.gov.br/historia.htm> p.3>

por melhores condições de vida. A luta pela moradia teve seu início antes mesmo da inauguração da cidade.

Em 1930 houve uma expansão, sem planejamento, da cidade. Com isto surgem vários bairros na periferia, tais como Barreiro, Nova Suíça, Gameleira, Renascença e Sagrada Família. Essa expansão trouxe diversos problemas urbanos, tendo em vista que muitos desses novos bairros não contavam com os serviços básicos de luz, água e esgoto (NEVES, 1996).

Na década de 1970, apresenta-se uma nova conjuntura no Brasil marcada pelo fim do “milagre econômico” (período de grande desenvolvimento econômico brasileiro sob o governo militar) e o conseqüente agravamento da crise econômica e política que levou ao início de um processo gradual de redemocratização do país. Diversos problemas sociais acumulados durante o regime autoritário acarretaram o ressurgimento de antigos movimentos sociais de cunho reivindicatório e, também, o surgimento de novos movimentos, dentre eles, a paradiplomacia que englobava a busca de governos subnacionais por recursos que o Estado nacional não mais poderia disponibilizar para a resolução de questões locais (NAVARRO, 2003).

A década de 1990 é caracterizada pelo reforço da estrutura administrativa do município de Belo Horizonte, com a aprovação em 1990 da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor da cidade, em 1996. A gestão municipal se democratizou com a realização anual do Orçamento Participativo.

No entanto, os primeiros anos do século XX também foram marcados pelo desenvolvimento lento da política e da economia. Com o tempo o número de empregos cresceu lentamente e a cidade passou a atrair mais moradores. Em contrapartida, essa nova realidade começava a evidenciar que a dinâmica da cidade já não atendia aos planos de seus idealizadores na medida em que crescimento urbano foi intensificado. Assim, as deficiências urbanas começaram a ficar visíveis com grande parte da população vivendo em condições sub-humanas (NEVES, 1996).

O rápido crescimento demográfico não ocorreu somente na esfera municipal mas, principalmente, nos países em desenvolvimento. Com isso, o mundo passa a concentrar-se em áreas urbanas e os governos locais se deparam com inevitáveis conflitos urbanos, como mobilidade, tratamento de lixo, educação, habitação, meio ambiente e desenvolvimento



econômico sustentável.<sup>12</sup> Hoje, com mais de dois milhões e quatrocentos mil habitantes, Belo Horizonte é o pólo de uma região metropolitana formada por trinta e quatro municípios e destacada a nível nacional em vários setores, como a biotecnologia e informática.

A construção da cidade de Belo Horizonte estava relacionada às prioridades do Estado num período em que se tentava legitimar uma nova ordem política nacional, por meio da modernização e do progresso. Porém, como apontamos, após alguns anos o crescimento populacional e o desenvolvimento econômico enaltecidos como símbolos da modernidade, já se manifestavam no município como sérios problemas que escapavam ao planejamento original.

“Não por acaso, as ilusões dos planejadores e as críticas do pessimismo utópico foram ultrapassadas pela vida real, marcadas por contradições e conflitos. Nem a felicidade geral, nem o controle totalitário seguiram-se ao crescimento urbano” (NEVES, 1996, p.10).

Num relatório de 1929 o então prefeito de Belo Horizonte, Cristiano Machado, chamava a atenção para os problemas de trânsito que já se faziam presentes, principalmente em vias não planejadas e para onde era escoado o trânsito da zona urbana.

Patrus Ananias, prefeito da cidade entre 1993-1996, acrescenta que “Belo Horizonte sempre viveu o dualismo entre a cidade formal, pensada e planejada, e a realidade que extrapola os contornos e as decisões do gabinete.”

Neste sentido, e contra a tendência atual de se colocar a vida social a reboque das instituições estatais, da gestão governamental e dos mecanismos de mercado, Touraine (1994) propõe uma ação ativa, encabeçada por movimentos e atores sociais com liberdade política, pluralismo cultural e político e sob condições de “unidade da cidadania, da lei e da ação racional”. Essa ação além de garantir e ampliar as condições anteriormente citadas, deve desdobrar-se também numa luta contra a desigualdade e exclusões sociais e contribuir, portanto, com a justiça social.

Como já mencionamos, a crise de legitimidade política, tanto a nível nacional quanto global, gera a incapacidade do sistema político ancorado no sistema Estado-Nação de representar os cidadãos no debate de questões globais. Como argumenta Touraine (1994), as questões são globais mas as instituições estão ainda relacionadas à esfera dos

---

<sup>12</sup> De acordo com a Assembléia Geral das Nações Unidas metade da população mundial vivia em centros urbanos. Ver ONU, 2001.

Estados nacionais e este hiato caracteriza uma crescente distância entre os cidadãos e seus representantes políticos. A opacidade do sistema nacional na representação política internacional dos interesses locais leva os municípios e cidadãos a construir novos canais e organizações para sua participação e influência no debate sobre temas globais.

É a partir disso que podemos pensar a descentralização do poder político como uma ferramenta de ação para o desenvolvimento da sociedade e não apenas como um instrumento pelo qual há a distribuição de competências e articulações entre os diversos níveis de governo.

Para Navarro (2003) a municipalização deve ser entendida como a passagem progressiva de serviços e encargos do governo central aos municípios para que estes possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente. Portanto, a descentralização consiste em uma transferência de responsabilidades e subsídios (o que não ocorre na medida necessária e por isso os governos subnacionais buscam recursos no exterior) da União e dos Estados para os municípios, de maneira que eles próprios, com autonomia, possam assumir a execução dos serviços públicos que atendam aos interesses da população.

Considera-se neste trabalho que o município é a unidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. Parte-se da hipótese de que, existindo uma maior proximidade entre governo e sociedade civil, haverá mais facilidade de alcance dos objetivos locais, de comunicação e de interação, através da participação e do controle social.

Analisando fatos simples como a demanda por urbanização (calçamento, reflorestamento, rede de esgoto, etc.), percebe-se que várias funções e serviços do governo federal e estadual encontram no município a escala mais apropriada para sua realização, do ponto de vista geográfico, econômico, técnico, financeiro e político. Portanto, a essência do poder local reside em ser a autoridade que está mais perto das necessidades e reivindicações da população. Hoje, avalia-se que 80% das demandas da comunidade, como construção e gestão das escolas, organização de redes comerciais, política cultural, preservação do meio ambiente, entre outros, podem ser resolvidas localmente e não necessitam da intervenção de instâncias centrais de governo, que tendem a burocratizar e atrasar os processos (FRANCO, 1994; GENRO, 1992).

Em seu estudo sobre o processo de descentralização Thereza Lobo (1990) afirma que, através dele

pode-se aproximar a sociedade civil do Estado; pode-se atribuir a prestação de serviços a esferas governamentais mais próximas da população e estimular a articulação com a mesma, possibilitando que esta prestação de serviços se torne cada vez mais equânime e universal (LOBO, 1990, p. 66).

Assim, com a descentralização da política externa no Estado nacional, os governos regionais e os municípios se tornam mais responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento social e econômico dando origem a diversas redes <sup>13</sup> internacionais de cidades que visam solucionar vários problemas urbanos desencadeados tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em via de desenvolvimento.

A CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos - e a Rede Mercocidades (2008), são exemplos destas novas organizações internacionais que têm o objetivo de apoiar e institucionalizar a descentralização da política externa, promovendo a cooperação entre municípios de diferentes países e administrando seus interesses frente à comunidade internacional. A adesão do município de Belo Horizonte à primeira rede ocorreu em 2005 e seu status atual dentro da mesma é o de participação na Comissão de Inclusão Social e Democracia Participativa e a participação no Grupo de Trabalho de Cultura; na Rede Mercocidades o município de Belo Horizonte coordena a Unidade Temática de Gênero e Município que engloba temas como turismo, educação, desenvolvimento social, cultura, cooperação internacional, ciência, tecnologia e capacitação. Sua adesão ocorreu em 1996 e seu status atual é o de membro do Conselho Executivo da Rede.

---

<sup>13</sup> Informações mais completas sobre a composição e campo de atuação das redes referenciadas encontram-se disponíveis em seus sites oficiais. Ver referências bibliográficas.

Belo Horizonte também é coordenadora de algumas redes criadas em 2007 como a Rede Cities for Mobility, a Rede Brasileira de Orçamento Participativo e da AICE (Associação Internacional das Cidades Educadoras) à qual a cidade de Belo Horizonte aderiu no ano 2000 e atualmente coordena sua Rede Territorial Brasileira.

Outras três importantes redes que promovem a associação de diversas unidades subnacionais na busca do intercâmbio de experiências e expansão da democracia para solucionar os problemas emergentes da aglomeração humana nos grandes centros urbanos podem ser citadas. Dentre elas estão o CIDEU - Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano – (2008) que é uma associação de 68 cidades vinculadas para impulsionar o desenvolvimento econômico e social das cidades ibero-americanas através da Planificação Estratégica Urbana (PEU). A adesão de Belo Horizonte ocorreu em 1996 e seu status atual é o de participação como membro observador. A Rede Metropolis (2008) é uma Associação Mundial de Grandes Metrôpoles e seu objetivo principal é controlar melhor o processo de desenvolvimento das áreas metropolitanas, melhorando assim o bem-estar dos cidadãos. Belo Horizonte aderiu a essa rede em 1999 e seu status atual é o de participação nas 6 comissões de trabalho desenvolvidas: Comissão de eco-regiões; infra-estrutura urbana; regeneração de bairros; mobilidade urbana; indicadores metropolitanos de resultados; e gestão das águas. E, por fim, a Rede URB-AL é um programa horizontal de cooperação descentralizada da Comissão Européia de intercâmbio e transferência de conhecimento e experiências entre cidades da União Européia e da América Latina. Belo Horizonte coordenou o projeto URB-AL R9 –A6 04 “ Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo”, durante o período de execução que durou 21 meses, de julho de 2005 a março de 2007, e o status atual do município é o de participação no sistema intermunicipal de capacitação em planejamento e gestão local.

A Prefeitura de Belo Horizonte (2008) assinou também, no âmbito do Encontro “Metrôpoles, América Latina e Caribe”, um protocolo junto a 12 cidades da América, com o objetivo de criar uma Rede de Cooperação Local. Esse protocolo visa o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), criados em 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e tem como objetivo reduzir a pobreza no mundo até 2015. O Prefeito de Belo Horizonte destaca que: “Esta parceria simboliza a nova diplomacia, onde

as relações estabelecidas entre governos locais buscam a solidariedade e encontro de soluções para problemas comuns" (PIMENTEL, 2008).

A relação entre as Nações Unidas e a sociedade civil advém de um longo, lento, conflituoso, porém inexorável processo de aproximação. Este processo caracteriza também a narrativa da abertura de uma organização eminentemente intergovernamental à um extenso número de atores não-centrais devido às mudanças em curso no mundo atual: globalização, novas tecnologias de informação, protagonismo crescente de atores não-estatais no debate de temas globais e emergência de uma opinião pública transnacional.

O diálogo e a colaboração com a sociedade civil são inseridos neste movimento de transformação das Nações Unidas para que esta possa se adaptar aos novos tempos. Os atores subnacionais e a organização da sociedade civil desempenham, de maneira cada vez mais notável, o papel de unidades de transformação global ao passo que a ordem internacional é, hoje, mais aberta e interligada do que nunca. Complexidade e diversidade, risco e incerteza, dinamismo e desigualdade são seus traços característicos. O processo de globalização precipitou dramaticamente a inter-relação entre as esferas nacional e global e está muito além de representar apenas um fenômeno econômico ou tecnológico, mas é também um processo político, social e cultural. Não são apenas bens e capitais que circulam livremente no espaço global, mas também informações, valores, idéias, símbolos (OLIVEIRA, 2005).

Em suma, problemas críticos no mundo ultrapassam barreiras territoriais e são discutidos por uma associação cada vez mais variada de cidadãos e governos locais em um espaço político em constante expansão. Problemas que afetam a todos requerem a participação de todos. A paradiplomacia pode ser concebida, então, como mais um padrão de regulação e espaço de discussão de políticas que envolvem múltiplos agentes, instituições e processos, demandando assim o desprendimento de uma estrutura linear de autoridade a partir de um ponto central de comando e controle.

Os governos locais e, por sua vez, os cidadãos, cada vez mais, formam sua opinião, deliberam e influenciam por meio de suas organizações, a agenda global.

Uma opinião pública informada toma posição e participa do debate político. O ímpeto decisivo para muitas das transformações na política global não provém do

sistema intergovernamental. São consequência de ações promovidas por uma multiplicidade de atores: ONGs, redes e coalizões de cidadãos, movimentos sociais, empresas e autoridades locais. (OLIVEIRA, 2005, p.56)

A Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI)<sup>14</sup> foi criada em janeiro de 2005 para ser o instrumento de coordenação da inserção do município de Belo Horizonte na comunidade internacional por meio do tratamento de temas como turismo, educação, desenvolvimento social, cultura, cooperação internacional e ciência, tecnologia e capacitação.

Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte (2008), a criação da Secretaria de Relações Internacionais foi motivada por dois fatores principais. O primeiro refere-se à existência de inserções frequentes e isoladas de diversos órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) no cenário internacional sem que houvesse uma instituição com profissionais devidamente capacitados para viabilizar e sistematizar a atividade internacional da cidade de maneira unificada. Essa ação internacional era motivada principalmente pela visibilidade e êxito de programas implementados localmente ou pelo reconhecimento internacional do Secretário ou Gestor Público em si. O segundo fator está relacionado ao crescimento da importância dos governos locais em ações e articulações internacionais, como um desdobramento de políticas internacionais federais ou mesmo em ações independentes, que possam reforçar ou motivar as articulações em nível federal.

Após a criação da Secretaria de Relações Internacionais, a paradiplomacia se institucionaliza em Belo Horizonte impulsionada pelos objetivos citados a seguir<sup>15</sup>:

- ✓ Contribuir para a qualidade de vida de seus cidadãos. Ao passo que contatos internacionais são estabelecidos, financiamentos externos são liberados possibilitando o desenvolvimento de obras que beneficiam diretamente o cidadão;
- ✓ A internacionalização foi vista como uma alternativa de desenvolvimento aproveitando as oportunidades decorrentes das mudanças que a globalização trouxe ao cenário internacional;

---

<sup>14</sup> Todas as informações referentes à paradiplomacia desenvolvida pelo município de Belo Horizonte bem como as informações acerca da Secretaria de Relações Internacionais foram fornecidas pela própria Secretaria ou pela Prefeitura de Belo Horizonte por meio do site oficial, arquivo digitalizado ou documentos impressos.

<sup>15</sup> Fonte: Secretaria Municipal de Relações Internacionais, 2008.

- ✓ Aproveitar a abertura de novas oportunidades de intercâmbio geradas pelo Mercosul;
- ✓ Utilizar o potencial existente para ser um centro de referência sócio-econômico e turístico-histórico-cultural. A Secretaria de Turismo, a Belotur, foca na tentativa de trazer grandes eventos internacionais para Belo Horizonte, para que os governos e cidadãos conheçam a cidade no exterior.
- ✓ Desenvolver o pólo turístico e comercial da cidade. O Turismo ganha novas perspectivas com o “Plano Horizonte”, lançado para desenvolver o marketing turístico da capital. Traduzido pela frase "Belo Horizonte, onde a cultura ganha vida", o plano pretende atrair mais turistas e incrementar a arrecadação do setor. Com mais de 10 mil participantes, a 47ª Reunião Anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento, maior evento econômico itinerante do mundo, comprovou a vocação de Belo Horizonte para o turismo de negócios. Além da localização privilegiada, que facilita o acesso de visitantes de diversos pontos do país, o encontro da terceira maior instituição do mundo evidenciou outros pontos positivos da escolha da “capital de todos os mineiros”. Entre eles, a qualidade da rede hoteleira e da frota de taxis – ambas consideradas uma das melhores da América Latina - e a gastronomia abundante e diversificada.  
Ao final de 2006, os hotéis celebraram o crescimento do índice de ocupação de 42% para 70%, um nível histórico para a cidade. Belo Horizonte foi sede, este ano, de cerca de 400 eventos entre feiras, congressos e exposições, com visitantes de todo o Brasil e do mundo.
- ✓ Atrair negócios, investimentos e empresas para a cidade;
- ✓ Garantir condições para o desenvolvimento sustentável;
- ✓ Captar recursos para viabilizar projetos.

Algumas diretrizes foram definidas para nortear as atividades de cooperação internacional da Prefeitura de Belo Horizonte. São elas<sup>16</sup>:

---

<sup>16</sup> Fonte: *Ibidem*

- ✓ Construir uma mentalidade de cooperação no âmbito da Administração;
- ✓ Construir uma cultura de cooperação internacional na relação com os municípios da Região Metropolitana e na interlocução com os demais municípios de Minas Gerais e do Brasil;
- ✓ Aprofundar contatos com entidades e instituições que apóiam as iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação internacional;
- ✓ Fazer com que a cidade se beneficie com os impactos positivos da aproximação econômica com as regiões polarizadas pelos municípios do Mercosul;
- ✓ Divulgar a cidade e seus eventos, apresentando Belo Horizonte como um centro de turismo, negócios e pólo de atividades relacionadas à exportação;
- ✓ Consolidar a cidade como pólo de ciência, tecnologia e conhecimento.

Embora haja uma extensa gama de temas a serem tratados, a Secretaria de Relações Internacionais tenta trabalhar ao mesmo tempo em todos os campos que variam de educação à cultura. Por isso, busca-se cada vez mais a organização e junção da comunicação internacional entre o Estado, organismos e cidades estrangeiras e os diversos órgãos da Prefeitura de Belo Horizonte para que seja viável o tratamento do maior número de temas sob o mesmo governo.

O Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais, Rodrigo Perpétuo (2008), esclarece que a algum tempo o município de Belo Horizonte vem desenvolvendo políticas voltadas para a internacionalização da cidade. Porém, as questões internacionais eram abordadas de maneira mais sutil e sem muito conhecimento técnico e ações especificamente direcionadas aos temas tratados.

Assim, com o surgimento da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais e a partir desse ano as articulações externas da cidade ficaram mais fortes e estruturadas.

O objetivo institucional no momento da criação da Secretaria era dar coordenação às diversas ações já existentes e posicioná-las de forma harmônica com as estratégias de desenvolvimento da cidade.

Esta ação acontece em um momento em que o próprio conceito de desenvolvimento passa por questionamentos. Como já analisamos, o modelo de desenvolvimento assistencialista praticado no fim da década de 1980 e início dos anos de 1990 mostrou-se ineficaz, pois não



criava nas localidades assistidas capacidades e possibilidades de sustentabilidade ao passo que o Estado também não detinha os insumos necessários para atender a todas as demandas das unidades federadas.

Vimos também que no caso brasileiro a constituição de 1988, a chamada constituição cidadã, é tida como um marco na transformação dos governos locais como atores passivos do desenvolvimento do seu território, para protagonistas centrais deste processo. A constituição de 1988 delegou às prefeituras e governos estaduais novas atribuições e responsabilidades, o que impôs uma necessidade rápida de aprendizagem no que diz respeito à uma nova perspectiva de administração e gestão pública.

Diante deste cenário recente - novas responsabilidades para o enfrentamento dos desafios urbanos, dos problemas locais e a mudança de status em relação ao próprio processo de desenvolvimento, passando de ator passivo à protagonista central - os governos locais, especialmente as cidades, lançaram-se em uma nova modalidade de relações internacionais: a diplomacia subnacional ou paradiplomacia.

Entendida na dimensão de cooperação internacional, a paradiplomacia permite o fomento constante à boa governança ao estabelecer conexões com o que há de mais moderno em termos de soluções à desafios urbanos, ou seja, questões relacionadas, dentre outros temas, à mobilidade urbana, meio ambiente, coesão social, infra-estrutura e que são desafios comuns às cidades do mundo todo, em maior ou menor medida, considerando-se as especificidades de cada país.

Entretanto, há outras dimensões para esta modalidade atual das relações internacionais como a atração de investimentos, atração de eventos internacionais, representação institucional e solidariedade internacional.

No que se refere a investimentos e inovações, Belo Horizonte vem se consolidando no cenário internacional como um grande centro nas áreas de biotecnologia, informática e turismo de negócios. Alguns dos investimentos recentes nesses setores visam a implantação do Parque Tecnológico de Belo Horizonte, do Laboratório do Google para a América Latina e do moderno centro de convenções Expominas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2008). Além do mais, existe no Brasil uma grande concentração espacial da indústria no Sudeste. Os principais tipos de indústrias são: automobilística, petroquímica, de produtos químicos, alimentares, de minerais não metálicos, têxtil, de vestuário, metalúrgica,

mecânica, etc. Essa região oferece, além de incentivos fiscais, um forte mercado consumidor, exportação dos produtos industriais a preços mais baixos e menores custos de mão-de-obra, atraindo então várias empresas multi ou transnacionais para atuar nos setores automobilísticos de máquinas e motores, produtos químicos, petroquímicos, etc. (SOARES, 2000).

Minas Gerais, com economia fortemente ligada à mineração, assumiu grande importância no setor metalúrgico após a Segunda Guerra Mundial e passou a produzir principalmente aço, ferro-gusa e cimento para as principais fábricas do Sudeste. Belo Horizonte tornou-se um centro industrial diversificado, com indústrias que vão do extrativismo ao setor automobilístico.

De acordo com Rodrigo Perpétuo (2008), diante do cenário internacional contemporâneo, a capital de Minas Gerais percebeu com nitidez que é imprescindível dialogar com o mundo para que haja desenvolvimento local em todas as esferas. No entanto, para que Belo Horizonte possa se consolidar de maneira efetiva como uma metrópole cada vez mais sintonizada com os avanços políticos, econômicos, sociais e culturais que ocorrem em grande velocidade no mundo, é fundamental que haja primeiramente o diálogo e a cooperação entre a Prefeitura e os segmentos educacionais e de pesquisa, com os empresários, os agentes culturais e os profissionais de turismo da cidade, pois a internacionalização é um desafio que precisa ser enfrentado solidariamente.

Rodrigo (2008) afirma também que a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais de Belo Horizonte percebe a importância de conectar os níveis local e internacional. Por isso, por meio de parceria pretende-se impulsionar Belo Horizonte de maneira que a cidade possa contribuir para o oitavo Objetivo do Milênio: Todo Mundo Trabalhando pelo Desenvolvimento.

Nos últimos dois anos, a cidade conquistou mais de 40 prêmios e certificados nacionais e internacionais em reconhecimento ao trabalho desenvolvido em diversos setores. Instituições como a ONU, Unicef, Unesco, Fundação Ford e Fundação Getúlio Vargas, além dos ministérios como o de Cultura, Saúde e Educação reconheceram o acerto das políticas e programas desenvolvidos em Belo Horizonte.

O município ganhou o prêmio "Selo Cidade Cidadã", na categoria Administração do Espaço Urbano pelo programa "Vila Viva" e foi premiada pela excelência no desempenho

do Programa de Expansão de Atenção Básica - Proesf -, além da Medalha ao Mérito da Saúde, como Município Destacado. O programa "Pão Escola" foi premiado pela ONU e ficou entre os três melhores programas do país em garantia de oportunidades para os jovens. A administração do transporte garantiu o Prêmio de qualidade da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP).

O Programa de Alimentação já recebeu vários prêmios: o ODM Brasil (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio); o "Gestão Pública e Cidadania"; e o Prêmio Ambiental "Ponto Terra". Na educação, são inumeráveis as escolas e programas que receberam prêmios do Unicef, Caixa Econômica Federal, Ministério da Educação, Fundação Itaú Social, Rádio Bandeirantes, Telemar e etc. O Programa de Bibliotecas da Rede Municipal de Educação conquistou o 1º lugar no prêmio da Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil. A Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) recebeu pela terceira vez consecutiva o Prêmio "Bem Eficiente", iniciativa de quatro empresas - Accor, Firmenich, Grupo Solvay e Intermédica Saúde.

Belo Horizonte, nos últimos anos, passou de uma cidade até então pouco conhecida pelas organizações multilaterais, academia e economia internacional, para uma cidade com nome certo em eventos de grande importância e passa a utilizar deste instrumento, a paradiplomacia, para acelerar e qualificar o seu processo de desenvolvimento.

Ainda de acordo com o Secretário Rodrigo Perpétuo (2008), as provas do sucesso desta estratégia estão na mesa: a Organização das Nações Unidas escolheu Belo Horizonte como cidade modelo para o seu projeto piloto de implantação e monitoramento dos Objetivos do Milênio em cidades; o Observatório Internacional da Democracia Participativa concedeu o seu maior prêmio ao Orçamento Participativo Digital, política municipal inédita no mundo. Através do OP (Orçamento Participativo) cerca de mil projetos foram realizados e hoje serve de referência para várias cidades do mundo, especialmente com a evolução para o OP Digital onde nove obras a serem executadas na cidade foram eleitas pela população via Internet. Mais de meio milhão de votos foram registrados e segundo o atual Prefeito de Belo Horizonte Fernando Pimentel

Este modelo participativo de administração tem se mostrado eficaz no desenvolvimento de políticas públicas para os mais diversos setores. Com o

apoio da população, organismos internacionais e da sociedade entre os Governos Nacional e Estadual, também está sendo possível executar obras em toda a cidade e dirigir mais de noventa programas sociais. Com participação popular e uma forte política de inclusão social, a capital de todos os mineiros se transforma em um espaço privilegiado para moradores e visitantes (PIMENTEL, 2007, p.4).

Além dos resultados já descritos, o IPEA divulgou recentemente os números referentes aos investimentos, emprego e geração de renda nas capitais brasileiras, colocando Belo Horizonte à frente das outras em todos os índices; Belo Horizonte estará entre as cidades-sede da Copa do mundo de futebol de 2014.

No plano da solidariedade, a cidade assinou acordos com Soyapango e San Salvador, em El Salvador, e recebeu delegações de países que se encontram em condições sociais precárias, como Bangladesh. Os acordos prevêm a troca de experiência em gestão pública.

Para os gestores da política externa de Belo Horizonte, as perspectivas de continuidade do trabalho internacional voltado para melhorias locais que vem sendo desenvolvido são bastante otimistas (PERPÉTUO, 2008).

Esta é a dimensão internacional do modelo de gestão praticado pelo Prefeito Fernando Pimentel, a chamada gestão compartilhada. Neste caso o compartilhamento está associado aos interesses da cidade, à formação permanente dos quadros e gestores da prefeitura, à inserção internacional da cidade, à dinamização de sua economia, à transformação de Belo Horizonte em um destino turístico internacional e à difusão dos seus valores e cultura.

A internacionalização de universidades, a consolidação de centros de referência internacional em entidades de classe como a FIEMG e a ACMinas, a presença na cidade de vários Consulados e Câmaras de Comércio, além de várias organizações não-governamentais, mostram que este não é um esforço isolado da Prefeitura de Belo Horizonte (*Ibidem*).

A Secretaria de Relações Internacionais tem conseguido viabilizar vários acordos internacionais para financiar obras importantes no município de Belo Horizonte. Esse movimento “para fora” tem trazido para a capital, soluções urbanísticas já experimentadas

em cidades estrangeiras, além de promover um intercâmbio cultural com diversas outras regiões do mundo.

Como vimos no decorrer deste trabalho, a principal ferramenta utilizada pelas cidades que desejam se internacionalizar é a cooperação entre diferentes subunidades de maneira bilateral ou por meio de organização em redes de cidades. De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais (2008), são 15 as cidades irmãs de Belo Horizonte até o momento e uma ainda em processo de irmanamento: Austin – Estados Unidos: Lei Nº 1.199 de 27 de Agosto de 1965, São Paulo de Loanda – Angola, Zahle – Líbano, Granada – Espanha, Porto – Portugal, Minsk – Bielorrússia, Havana – Cuba, Belém – Cisjordânia, Homs – Síria, Masaya – Nicarágua, Trípoli – Líbia, Fort Lauderdale – Estados Unidos, Tegucigalpa – Honduras, Cuenca – Equador, Newark – Estados Unidos, La Plata – Argentina: em processo de irmanamento.

Podemos listar também alguns Acordos de Cooperação Bilateral firmados depois de 2005 e/ou que ainda estão em vigor: Buenos Aires – Argentina, Masaya – Nicarágua, San Salvador – El Salvador, Soyapango - El Salvador, Stuttgart – Alemanha, Universidade de Ryerson – Canadá, Universidade de Michigan - Estados Unidos, Universidade de Harvard – Estados Unidos.

Embora existam diversos acordos de gemiação (cidades irmãs) entre a Prefeitura de Belo Horizonte e cidades estrangeiras, percebe-se que a associação através de grandes redes de cidades é utilizada em maior escala tendo em vista que é por meio delas que o município pode coordenar temáticas específicas, participar do conselho reitor, trocar experiências e participar de prêmios que, por vezes, são os financiamentos de projetos locais, dentre outros benefícios. Cada rede tem um tema diferente mas pode também incorporar várias temáticas dentro de si e é por essa razão que os acordos de gemiação não são muito ativos em Belo Horizonte, considerando-se que as articulações por meio de Redes de cidades são bem mais duradouras e eficientes no alcance de seus objetivos.

Segundo o Secretário Municipal Adjunto de Relações Internacionais (2008), para que os acordos de gemiação dêem frutos, faz-se necessário que além do intercâmbio temporário e básico na área cultural, estabeleça-se também uma comunicação interessada e constante entre as áreas de relações internacionais de ambas as cidades e também entre os profissionais responsáveis por esses órgãos. No entanto, não é raro encontrarmos cidades

onde os órgãos destinados ao tratamento de temas internacionais inexistam ou, quando existem, não tenham pessoal especializado em Relações Internacionais ou áreas afins. Por esse motivo em algum momento da associação internacional entre cidades irmãs as ações ficam, de certa forma, perdidas, "preguiçosas".

Essa relação exige paciência para que alguns laços mais sólidos possam ser construídos, como é o caso percebido no processo de irmanamento com algumas cidades do Japão como Kitakyushu. Se não há essa percepção da necessidade de uma aproximação gradual, os contatos podem se perder tendo em vista que alguns governantes, até mesmo por razões culturais, vêem a necessidade de laços fortalecidos aos poucos, fazendo com que a assinatura de acordos de irmanamento seja um resultado direto de um processo de aproximação e conhecimento bem sucedido.

Além dos acordos de cooperação feitos entre governos e municípios de diferentes países, há outro ator - ainda que não possa ser considerado "novo" na arena internacional - que surge com força nas políticas de desenvolvimento local traçadas pelos governos subnacionais: as agências de financiamento e fomento internacionais. Geralmente, essas agências agem através de parcerias com os três níveis de governo financiando projetos de impacto social nas metrópoles que tentam enfrentar problemas considerados estratégicos como meio ambiente, saneamento, transporte de massa, etc., envolvendo na maioria das vezes grupos organizados da sociedade relacionados ou atingidos por essas iniciativas (MENDONÇA, 2003).

Diversos projetos para a resolução ou amenização dos problemas encontrados em Belo Horizonte desde sua criação têm sido viabilizados por agências como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Nisto reside a importância da capacidade municipal de se articular internamente para que haja uma projeção bem sucedida no ambiente internacional viabilizando o estabelecimento de laços políticos, econômicos e culturais com outras unidades subnacionais estrangeiras e com organismos globais que podem trazer desenvolvimento para a esfera local.

Além de firmar acordos com cidades irmãs, ingressar em redes de cidades e recorrer a organismos internacionais para possibilitar o desenvolvimento local, o governo municipal, na tentativa de melhorar a qualidade de vida na cidade, busca também a

dinamização dos setores industrial e turístico visando a atração de investimentos para que obras de melhoria na infra-estrutura da cidade sejam possibilitadas, fazendo com que o município se torne cada vez mais atrativo, o que conseqüentemente trás maiores investimentos e melhorias sociais mais profundas e generalizadas.

Dessa forma, os projetos pensados pela administração de Belo Horizonte visam reconstruir a cidade como um

espaço para a realização da democracia, da transparência, da descentralização e da cidadania através da combinação da democracia nas decisões com eficácia na execução. Democracia como a participação popular organizada, tanto nas definições do planejamento e do orçamento quanto na execução seja do orçamento, seja das metas físicas. A cidade tem uma proposta que visa a construção de uma nova hegemonia: a hegemonia que se realiza como processo permanente de democratização radical de todos os planos da vida social (NAVARRO, 2003, p.241).

Rodrigo Perpétuo (2008) conclui que a compreensão e incentivo por outros setores da sociedade à paradiplomacia de Belo Horizonte é fundamental para que as relações internacionais possam ser usadas como um instrumento eficiente para a promoção do desenvolvimento local. Esta é a prática da prefeitura e este é o destino desta cidade: “ser um espaço urbano diferenciado, que respeite os direitos dos seus cidadãos e que permita e facilite a realização dos seus projetos de vida em um ambiente salutar, próspero, seguro e agradável” (PERPÉTUO, 2008, p.7).

## 5 CONCLUSÃO

Está em andamento uma transformação fundamental na maneira pela qual o poder é exercido nas relações internacionais contemporâneas. Numa primeira fase, as políticas externa e de desenvolvimento eram bem mais respaldadas pelo forte componente autoritário do modelo político brasileiro.

Com o colapso financeiro dos anos 80 e o início do processo de redemocratização do país, as brechas institucionais e as fragilidades de um sistema de planejamento centralizado no governo federal são explicitadas. A ausência de grandes volumes de recursos públicos tem como resultado imediato o estancamento dos investimentos federais nas regiões metropolitanas, acarretando a desarticulação do aparato de organismos federais que operavam na promoção do desenvolvimento urbano.

A América Latina e Caribe é a região em desenvolvimento mais urbanizada do mundo e também a mais descentralizada, onde os governos locais têm maior atuação e poder, nem sempre acompanhados de uma distribuição adequada dos recursos financeiros (PARANHOS, 2008, p. 18).

O processo de redemocratização e a globalização, por sua vez, atuam como agentes fortalecedores dos novos atores sociais, sobretudo os governos locais e os movimentos sociais urbanos, para os quais o governo central não destinava grandes espaços ou preocupações em relação aos interesses manifestados no momento da definição da agenda política do país. A grande questão interna se referia à instituição de um novo pacto federativo que instaurasse mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando também a autonomia financeira dos estados e municípios. Então, o poder público, nas suas diversas esferas, reordena sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e “programas alternativos” e, no âmbito da política social, surge o apelo à participação popular (AZEVEDO & PRATES, 1991).

O texto da Constituição de 1988 permite o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais ao definir os municípios como novas unidades federadas autônomas, possibilitando assim o surgimento de instituições



locais responsáveis por gerir de maneira mais eficiente os recursos e necessidades da população.

Certamente o poder de decisão continua concentrado, em última instância, nos Estados-Nação. Porém, o poder de colocar em evidência novos temas e questões, examinar novas abordagens e propostas, arrecadar recursos e garantir a implementação daquilo que foi decidido está, atualmente, cada vez mais disseminado entre uma multiplicidade de atores.

Dessa forma, o poder de formular a agenda nacional e global não é mais um privilégio exclusivo dos governos federais.

Em última análise, as iniciativas da sociedade civil são expressão do poder dos cidadãos de agir por si mesmos. O poder da sociedade civil não é o de decidir ou impor mas sim o de identificar problemas, captar demandas, dar voz a novos atores, experimentar, inovar, denunciar, reivindicar, propor, argumentar, persuadir e influir  
(ABRANCHES, 2003, p. 270).

Podemos concluir, então, que qualquer estratégia de desenvolvimento local é decisivamente dependente da capacidade da sociedade e do governo local em enfrentar os desafios colocados diante do objetivo de progresso.

No tocante às redes de cidades, podemos inferir que várias das campanhas internacionais mais bem sucedidas nos últimos anos foram consequência de mobilizações e articulações promovidas por alianças e redes entre diversos atores que compartilham valores e propósitos comuns. Essas coalizões têm o poder político e/ou econômico de dar maior visibilidade a um tema específico, elaborar consensos sobre o que pode e deve ser feito, mobilizar apoios e recursos e influir no processo de negociação e tomada de decisão. Oliveira (2005) reitera que arranjos colaborativos múltiplos e flexíveis se afirmam como a maneira mais eficiente de ampliar a mobilização de recursos e competências para resolver questões locais ou globais. Em sistemas abertos como as redes, mensagens e idéias, iniciativas e interações pioneiras, articulações imprevistas se irradiam com grande velocidade e impulsionam mudanças tanto quanto decisões consensuais.

Conforme analisa Ayllón (2004), houve, nos últimos anos, o surgimento de uma nova agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento, que se estendeu a esferas como a democracia, direitos humanos, gestão pública, meio ambiente, construção da paz, gestão de crise e, como questão central desde a metade dos anos 1990, a luta contra a pobreza.

Segundo o autor, a partir do ano 2000 pôde-se firmar um conjunto de metas globais de desenvolvimento que paulatinamente estão sendo incorporadas pelas próprias agências bilaterais de cooperação e organizações multilaterais (FMI, BIRD, OMC). Com efeito, na última década presenciamos um declínio aparente do modelo econômico neoliberal conhecido como “Consenso de Washington” e, ao mesmo tempo, foi surgindo um novo consenso internacional sobre o conceito de desenvolvimento. Ainda que o novo consenso não questione os fundamentos econômicos do anterior, ele assume como objetivos centrais a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social.

De maneira geral, os municípios têm assumido novas atribuições no âmbito do desenvolvimento local em função da gestão deficitária do Estado central. No que se refere aos problemas acumulados nas metrópoles, o poder local tem se mostrado mais ágil na condução de um conjunto de políticas que anteriormente eram reservadas ao Estado-Nação, como na geração de emprego e renda e em política industrial.

A complexidade e a dinâmica dos espaços urbanos têm colocado permanentes desafios a seus gestores e demais organismos locais, no que se refere à construção de políticas capazes de intervir de modo mais incisivo para a erradicação das condições de pobreza e exclusão social. Espaços que produzem tais desigualdades, as cidades, tornam-se ao mesmo tempo, lugares privilegiados de formação de novos arranjos institucionais de fomento a reflexão sobre seus problemas e de construção de soluções compartilhadas e solidárias para seu enfrentamento (PIMENTEL, 2008, p. 4).

Apesar de serem significativas as conquistas de Belo Horizonte, os obstáculos e desafios são variados e amplos. A democratização da política externa brasileira e, portanto, o movimento paradiplomático mostra-se mais complexo do que se imagina e ocorre de forma profundamente desigual, na medida em que depende das condições históricas concretas de cada política social, das condições vigentes em cada município (e, nesse caso,

principalmente, da cultura política local predominante) e das condições sociais, políticas e culturais vigentes em cada estado da federação, município e no país como um todo.

As políticas que requerem maior descentralização do poder têm que enfrentar, superar e erradicar os valores, crenças, hábitos, comportamentos e práticas próprias da “velha” política que se fundamenta no ideal de concentração absoluta do poder político no Estado nacional.

Não há dúvida de que o desempenho positivo apresentado pelo município no decorrer da história no que se refere a alguns indicadores, é resultado incontestável desse envolvimento e esforço coletivo dos agentes locais com aqueles que exercem o controle público e com os diversos atores internacionais citados neste trabalho. Isso tem fortalecido os canais de participação democrática no Brasil e ampliado os espaços de discussão de interesses e necessidades das unidades subnacionais de acordo com a realidade local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Mônica. **Participação Urbana e Governança:** o perfil da participação social na região Metropolitana de Belo Horizonte in MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (Org.) **População, Espaço e Gestão na Metrópole:** novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003. p. 270.

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de Direito Internacional Público.** 2.ed. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1956.

AICE. Site Oficial:  
<[http://dnanet.dna.com.br/aice/site/interna.asp?secao\\_id=127&Idioma\\_id=1](http://dnanet.dna.com.br/aice/site/interna.asp?secao_id=127&Idioma_id=1)> Acesso em: 18 nov. 2008.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. **Espaço e Capitalismo:** Algumas reflexões sobre a territorialidade burguesa. In: Margem, Faculdade de ciências sociais da PUC/SP, nº 2 (nov. 1993), São Paulo, EDUC, 1993, p. 37-48.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações.** Trad. Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UNB, 1986, p. 51.

ARRIGUI, Giovanni. **O Longo Século XX**, tradução de The Long Twentieth Century, Contraponto e UNESP, São Paulo, 1994.

AZAMBUJA, Marcus. **Teoria Geral do Estado.** 37 ed., São Paulo, Globo, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de & PRATES, Antonio Augusto P. **Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva.** Ciências Sociais Hoje, São Paulo, p. 122-152, Vértice & ANPOCS, 1991.

AZEVEDO, Sérgio de. **Planejamento, Cidades e Democracia:** reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo (Org.). O Brasil no rastro da crise, São Paulo, p. 244-270, Anpocs/IPEA/Hucitec, 1994.

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras:** 1891. Brasília, Senado Federal/MCT/CEE. 1999, p. 95.

BARQUEO, Antonio V. **Programa de Teoría Económica y Desarrollo Territorial.** Uruguay, Curso dictado en la Universidad Católica de Montevideo, 1997.

BATH, Sérgio. **O que é Diplomacia.** São Paulo: Brasiliense, 1989. 70p. (Primeiros passos ; 221)

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito Público Internacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1939. t. 2. p. 13.

BOGEA, Antenor Américo. **Diplomacia Federativa**. Brasília, Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Itamarati. 2001.

BOISIER, Sergio. **Modernidad y Territorio**. Cuadernos del ILPES, Santiago, n. 42, 1996.

BORJA, Jordi. **Ciudad, Competitividad e Integración** – El rol de las ciudades en la construcción de Europa y la emergencia de políticas urbanas en la Union Europea. Córdoba, III Reunión Cumbre de Ciudades del MERCOSUR, septiembre, 1997.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos, Cebrap, n. 45, pp.152-166, jul. 1996.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local y Global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, Taurus, 1997.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais**. Prismas: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.4, n, 1, p x-y, jan/jul. 2007. 11p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 out. 1988. 27 ed. Atualizada e ampliada. São Paulo, Saraiva, 2001.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, 08 dez. 1995. p. 3386. col. 01.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Pareceres dos consultores jurídicos do Ministério das Relações Exteriores**. 1999, Parecer MRE/CJ n. 13/1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Carta Rogatória n.º 8.279, da República Argentina, de 04 de maio de 1998. Rel. Min. Celso de Mello. Julgada em 17 jun. 1998. **Diário da Justiça da União**, Brasília, 10 ago. 2000. p. 34.

CALHOUN, John C. **The Works** (The General Assembly of the State of South Carolina). Vol I. p. 146, 1851.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O presidente segundo o sociólogo**. Entrevista a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em Rede**. 9ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos: dossiê cidades**. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 45, p. 152-167, jul. 1996.

CGLU. Site Oficial: <<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp>> Acesso em: 16 nov. 2008.

CIDEU. Site Oficial: <<http://www.cideu.org/site/>> Acesso em: 18 nov. 2008.

CITIES FOR MOBILITY. Site Oficial: <<http://www.cities-for-mobility.net/>> Acesso em: 18 nov. 2008.

CONVENÇÃO de Viena. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>> Acesso em 21 ago/08.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro, Forense, v. 3, 1984.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar. **Desafios da globalização**. 2. ed. Petrópolis/RJ, Vozes, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **Globalização e tendências institucionais**. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo Edgar (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 9-16.

DOWIE, Robert; FRIEDRICH, Carl. **Études sur le fédéralisme**. Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence. V. 1. 190, p. 403

DUPUY, Daniel. **El urbanismo de las redes**. Teorías y métodos. Barcelona, Oikos – Tau, 1997.

FILHO, Manoel Gonçalves F. **Curso de Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo, Saraiva.

FRANCO, Augusto. **Ação Local**: uma nova opção de participação ético-política. In Revista Proposta, n. 61, jun. 1994.

FRONZAGLIA, M. L. **Unidades Subnacionais**: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. 2005. 233f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política.) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

GELLNER, Ernest. **Reason and Culture**. Oxford, Blackwell, 1992, p. 182.

GENRO, Tarso. **Esfera pública e iniciativa popular**. Revista Proposta, n. 54, ago. 1992.

GIDDENS, Anthony. **The Consequences of Modernity**. Polity Press, Cambridge, 1990

GONÇALVES, BAUMAN, PRADO & CANUTO. **A Nova Economia Internacional**. Ed. Campus, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e Desnacionalização**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1999.

GRIFFITHS, Martin. **50 grandes estrategistas das Relações Internacionais**. São Paulo: Contexto, 2004. 396p.

HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity**. Basil Blackwell, Oxford, 1989

HELD, David. **Democracy and globalization**. Cambridge, Polity Press, 1998.

HETTNE, B. **Development Theory and Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development**. Harlow: Longman, 1995, p. 154

HIRST, Paul. **Globalização: Mito ou realidade?** In: FIORI, José Luís et alii- **Globalização: O Fato e o Mito**, Eduerj, Rio de Janeiro, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 4a. ed. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

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

INSTITUTO DE POLÍTICA/PNUD. **Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI**. Relatório Final. Programa Regional de Estratégias de Desenvolvimento Local/PNUD. Brasília, Athalaia, 2000.

KEATING, Michael. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias** In: VIGEVANI, Tullo, et. al. (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC, 2004.

KINCAID, John. **Constituent diplomacy in federal parties at the Nation State: conflict and political cooperation**. In: MICHELMAN, H. J.; SOLDATOS, P. (Ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990

KRASNER, Stephen D. **Transforming international regimes**. In: OLSON, William Clinton (ed.). **The theory and practice of international relations**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1991.

LAS ACTAS, **Declaraciones, Resoluciones y demás documentos de la Red de Mercociudades y de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias**. (on line): [www.redmercociudades.org](http://www.redmercociudades.org)

LEIS, Héctor Ricardo. **O Labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo: Gaia; Blumenau, SC: Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

RAMOS, Leonardo. **Internacionalização de cidades e gestão pública**. Disponível em: <http://odebatedouro.org/ramos78.html>. Acesso em 29 de mai/08.

LESSA, José Vicente da Silva. **A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-Centrais**. Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco. XLIV Curso de Altos Estudos. Brasília, dezembro de 2002, pp. 90-91.

LIRA, Luis. **Regionalismo abierto y regionalismo virtual**. Documento 95/13. Santiago, ILPES, 1995.

LOBO, Thereza. **Descentralização**: conceitos, princípios, prática governamental. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, Cortez, n. 34, p. 65-68, 1990.

MADOERY, Oscar. **El territorio como factor estratégico de desarrollo**. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Grand Rosario. Trabajo presentado al Curso Ciudad Futura. Nuevas Modalidades en Planificación y Gestión de ciudades, organizado por el Plan Estratégico Rosario, la Municipalidad de Rosario y la Red de Mercociudades. Rosario, mayo, 1999.

MAGNOLI, Demétrio. **Globalização**: estado nacional e espaço mundial. São Paulo: Moderna, 1997.

MAIA, José N. Bessa. **Ceará é exemplo de profissionalismo nas relações com entes subnacionais estrangeiros**. Publicado originalmente na Gazeta Mercantil. Disponível em: <<http://www.diplomaciaenegocios.com.br/ntc.asp?Cod=869>> 21 de Agosto de 2006. Acesso em 14 de jun/08.

MAIA, José N. Bessa. **Paradiplomacia**: a projeção internacional dos estados. Disponível em <<http://si.knowtec.com/scripts-si/MostraNoticia?&idnoticia=16636&idcontato=2116&origem=fiqueatento&nomeCliente=FUNCEX&data=2008-06-24>> 24 de junho de 2008. Acesso em 20 de Ago/08.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo, Escriba, 1968. Petrópolis, Vozes, 7ª ed., 1997.

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. **Relações internacionais e poder local**: o caso de São Paulo. Política Externa, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 113-121, dez/jan/fev. 2001-2002.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais**. 2. ed. São Paulo: J. Oliveira, 2004. p. 43-44.

MELO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MELO, Marcus André de. **Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarialismo local**. Recife, 1997, datilo.



MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (Org.) **População, Espaço e Gestão na Metrôpole:** novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003. 336 p.

MERCOCIDADES. Site Oficial: <<http://www.mercocidades.org/index.php>> Acesso em: 16 nov. 2008.

METROPOLIS. Site Oficial: <<http://www.metropolis.org/index.htm>> Acesso em: 19 nov. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 9.ed. São Paulo, Atlas, 2001.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações:** a luta pelo poder e pela paz. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. ,1093 p.

NAVARRO, Renato Godinho. **Democracia e Poder Local:** reflexões sobre a política habitacional em Belo Horizonte in MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (Org.) **População, espaço e gestão na metrôpole:** novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003. 336 p.

NETO, Antenor Nascimento. **A roda global,** in Revista Veja, 3 de abril, 1996, p. 80.

NEVES, Magda de Almeida; DULCI, Otavio Soares (Coord.) **Belo Horizonte:** poder, política e movimentos sociais. Belo Horizonte: C/Arte, 1996. 123 p.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 250 p.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado Nação:** a ascensão das economias regionais . 3.ed. Rio de Janeiro: Sociedade Filhas de São Paulo, 1996. 214p.

OLIVEIRA, Miguel Darcy. **Cidadania e globalização:** a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: Funag, 1999. cap. 1, p. 18-46. (Coleção Curso de altos estudos).

OLIVEIRA, Miguel Darcy. **Nações Unidas, novos atores e governança global:** mensagens e propostas do Painel sobre a sociedade civil, in Artigos Política Externa, vol. 14, nº2, set/out/nov 2005, p. 55-64

ONU. **Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas** – 6º Sessão Plenária, 9 de Junho de 2001. Disponível em: <[http://74.125.113.132/search?q=cache:Q6\\_B9q6BPu4J:www2.mre.gov.br/dts/documentos/relatoriobrasistambul.doc+popula%C3%A7%C3%A3o+mundial+Resolu%C3%A7%C3%A3o+da+Assembl%C3%A9ia+Geral+das+Na%C3%A7%C3%B5es+Unidas+%E2%80%93+6%C2%BA+Sess%C3%A3o+Plen%C3%A1ria,+9+de+Junho+de+2001&hl=ptBR&ct=cInk&cd=6&gl=br](http://74.125.113.132/search?q=cache:Q6_B9q6BPu4J:www2.mre.gov.br/dts/documentos/relatoriobrasistambul.doc+popula%C3%A7%C3%A3o+mundial+Resolu%C3%A7%C3%A3o+da+Assembl%C3%A9ia+Geral+das+Na%C3%A7%C3%B5es+Unidas+%E2%80%93+6%C2%BA+Sess%C3%A3o+Plen%C3%A1ria,+9+de+Junho+de+2001&hl=ptBR&ct=cInk&cd=6&gl=br)>

- PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. **Direito internacional público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 120.
- PEREIRA, Renato Aristides Orozco. **A diplomacia dos estados federados, províncias e cidades**. Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 37-58, jun. 2003.
- PERPÉTUO, Rodrigo. **Secretaria Municipal de Relações Internacionais**. SMARI, 2008.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Federalismo e relações internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo**. São José, 2000. Dissertação (Mestrado)-Universidade de São José. 2000.
- \_\_\_\_\_. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileira. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). **A dimensão subnacional e as reações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004.
- PIMENTEL, Fernando Damata. **A capital de todos os mineiros**, in Revista elaborada pela Assessoria de Comunicação Social do Município de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1º semestre de 2007.
- PIMENTEL, Fernando Damata. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte. V. 1, nº 1(2008) de 2008. Belo Horizonte: SMPL, 2008.
- PRIETO, Noé Cornago. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da ásia-pacífico**. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Unesp, 2004, p. 252. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.4, n, 1, p x-y, jan/jul. 2007
- PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Site Oficial: <<http://WWW.pbh.gov.br>>. Acesso em 03 nov. 2008.
- RAMONET, Ignácio. **O Pensamento Único e os Regimes Globalitários** em FIORI, José Luís et alii- Globalização: O Fato e o Mito, Eduerj, Rio de Janeiro, 1998.
- REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Site Oficial: <<http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/>> Acesso em: 17 nov. 2008.
- REZEK, José Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 21.
- REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 145.
- RIBEIRO, Pedro Arnaldo. **Política externa e Paradiplomacia: opções latino-americanas**, 2007. Disponível em <<http://64.233.167.104/search?q=cache:DT1mMPPuzNgJ:www.perspectivainternacional.c>

om/pratica\_pedro\_atua3.pdf+a+diplomacia+era+uma+prerrogativa+do+estado+que+clube+fechado&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>. Acesso em 14 de jun/08.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **A inserção internacional de cidades:** notas sobre o caso brasileiro. In: Tullo VIGEVANI; Luiz Eduardo WANDERLEY. (Org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, v. , p. 441-462.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil.** Vetas: Revista de El Colegio San Luis, San Luis Potosí, ano IV, n. 11, p. 57, maio/ago. 2002.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política externa federativa:** Análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros, Rio de Janeiro: Network 1998. CEBRI Tese. Disponível em: <<http://www.cebri.org.br>>

ROMERO, María del Huerto y MADORY, Oscar. **Ciudades y Regiones frente a las transformaciones globales.** Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Madrid, n. 10, editada por INAP – Instituto de Estudios Fiscales, Escuela de Organización Industrial, Boletín Oficial del Estado, septiembre-diciembre, 1997.

ROMERO, María del Huerto. **El rol de las ciudades en la integración del MERCOSUR.** In: Dantas, Y., ALMEIDA MEDEIROS, M. de y COSTA LIMA, M. (orgs.). Processos de Integração Regional. O político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais, Curitiba, Jurá, 1999.

\_\_\_ **Diplomacia federativa em debate.** A tribuna, Santos, 16 maio, p. c-7, 2000.

\_\_\_ **O que são relações internacionais.** 2. ed. São Paulo, Brasiliense, 1999.

\_\_\_ **Política externa federativa:** Análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Network, v. 7, n. 3, p.6, set.-dez, 1998.

ROSECRANCE, Richard. **The rise of the trading state.** New York: Basic Books, 1986.

SALGUEIRO, Heliana Angotti. **O ecletismo em Minas Gerais:** Belo Horizonte 1894-1930. In: FABRIS, Annateresa (org.). **Ecletismo na arquitetura brasileira.** São Paulo, Nobel/Edusp, 1987.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações Internacionais.** Barueri, Manole, 2004.

SARAIVA, Enrique. **Capacidad Institucional y Gerencial para la Integración:** relevancia del tema en América Latina. In: Instituciones en un Marco de Integración Regional: Distribución de Competencias y Capacidades de Coordinación y Control I. México, CEFIR, Documento Final del Módulo llevado a cabo en la ciudad de México, 25 al 30 de julio, 1994.

SEITENFUS, Ricardo, VENTURA, Deisy. **Introdução ao Direito Internacional Público**. 2.ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 14 ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p.468.

SMITH, Jackie. 2004. **Explorando conexões entre a integração global e a mobilização política**, *apud* SOUZA, Matilde de (Org.) A agenda social das relações internacionais. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2005, p. 220

SOARES, Guido F. S. **As dimensões globais da diplomacia dos Estados, no final do século XX**: Três aspectos de uma realidade atual. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio.; RESENDE, Paulo-Edgar A. Desafios da globalização. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 302 p.

SOLDATOS, P. **Federalism and International Relations**. The role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SOUZA, Matilde de (Org.). **A agenda social das relações internacionais**. Belo Horizonte: Editora Pucminas, 2005. 312 p.

SPOSATI, Aldaíza. **Globalização**: um novo e velho processo. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octávio; RESENDE, Paulo-Edgar A. Desafios da globalização. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 302 p.

STUART, Ana Maria. **Regionalismo e democracia**: uma construção possível. 2002. 233f.Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2002.

TAYLOR, Paul. **Introducion to David Mitrany**: The functional theory of politcs. New York, St. Martin's Press, 1975.

TOURAINÉ, Alain. **O que é Democracia?** Petrópolis, Vozes, 1996.

VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, UNESP, 2004. 462p.

VON LISZT, Franz. **Derecho Internacional Público**. Barcelona: Gustavo, 1929, p.224.

WALERSTEIN, Immanuel. **Historical Capitalism**, Verso Edition, London, 1983.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Nova York. Mac Graw Hill, 1979, p. 118.

WEBER, Max. **Política como Vocação**. In: \_\_\_\_\_. Ensaio de Sociologia. 5a. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982. p. 97-153.

WENDZEL, Robert L. **Relações Internacionais**. Trad. João de Oliveira Dantas, Júlio Galvez e Pantaleão Soares de Barros. Brasília: UNB, 1985.