

Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Curso de Especialização em Relações Internacionais

**PARADIPLOMACIA E A IMPORTÂNCIA DAS CIDADES E
ESTADOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Luis Francisco Araújo Dantas

Orientador: Professor José Flávio Sombra Saraiva

Brasília, Abril de 2011

SUMÁRIO

RESUMO	3
ABSTRACT	3
INTRODUÇÃO	4
1 - O FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DO BRASIL	7
2 - PARADIPLOMACIA: ORIGENS E CONTORNOS ATUAIS.....	13
3 - MUNICÍPIOS E ESTADOS: GOVERNANÇA URBANA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	17
3.1 MUNICIPALISMO NO BRASIL	19
4 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA – HISTÓRICO, PERSPECTIVAS E REGRAS FORMAIS E INFORMAIS.....	21
4.1 - ESCRITÓRIOS DE REPRESENTAÇÃO DO ITAMARATY	25
4.2 - PROJETO CIDADES IRMÃS	27
4.3 - ALIANÇA DAS CIDADES – “CITIES ALLIANCE CITIES WITHOUT SLUMS”	29
4.4 - O CASO DO CEARÁ	31
4.4.1.O CONTEXTO ATUAL DA PARADIPLOMACIA NO CEARÁ	35
4.5 - O CASO DA BAHIA – PARADIPLOMACIA EM SALVADOR	38
CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

RESUMO

O estudo da paradiplomacia no âmbito municipal e das unidades da Federação vem adquirindo destaque ao longo dos últimos anos. Dessa forma, a diplomacia desenvolvida pelos entes não centrais, mais conhecida como diplomacia federativa, é uma realidade à qual o Estado brasileiro vem buscando uma adequação. Muitas iniciativas dentro do território nacional merecem destaque, como as desenvolvidas pelo Governo Cearense e o pioneirismo do Governo da Bahia, com ações de integração dentro da cidade de Salvador. O presente trabalho traz um panorama histórico e uma visão atualizada sobre a diplomacia federativa no Brasil, a importância das cidades e estados nas relações internacionais e modelos de ações exitosas dentro de uma perspectiva baseada nas necessidades locais e na tentativa de coordenação de atividades com o Governo Central.

Palavras-chave: Paradiplomacia, Municípios, Estados, Globalização, Entes Não Centrais

ABSTRACT

The study of Paradiplomacy involving the participation of Brazilian municipalities and states in the country's international relations has been acquiring relevant prominence over the last few years. Thus, the kind of diplomacy developed by non-central government actors, widely known as federative diplomacy, is a paradigm that Brazil has been willing to adjust to. Many initiatives within the country's boundaries deserve to be mentioned, such as the actions developed by the Government of Ceará, as well as the pioneer accomplishments achieved by the State of Bahia, in its capital city Salvador. The present paper provides a historic overview, as well as an updated contextualization regarding the importance of the cities and states in the field of the international relations, as well as examples of role-model initiatives developed based on local needs and on the coordination with the Central Government.

Key-words: Paradiplomacy, Municipalities, States, Globalization, Non-Central Governments.

INTRODUÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial o concerto entre as nações passou a assumir moldes bastante peculiares. A hegemonia Norte Americana tornou-se fator incontroverso, assim como o início da guerra fria trouxe um novo conceito de bipolaridade mundial concentrando o poder em um eixo que se tornou protagonista da história das nações por longos anos.

Em contrapartida, o colapso da ordem mundial, até então vista como bipolar e que tinha como seus atores principais os Estados Unidos da América como oponentes da então colossal União Soviética, propiciou o surgimento de um fenômeno hoje visto como inexorável que é a globalização, ou mundialização, como preferem os franceses. Poucos anos após a Guerra Fria a “aldeia planetária”, expressão cunhada pelo canadense McLuhan em meados dos anos 60 para fazer referência ao processo de aproximação entre os diferentes Estados, já tinha características bastante diversas e a globalização trazia em seu bojo novas perspectivas culturais, econômicas, sociais e políticas. Essa tentativa de homogeneização fez emergir entre os países espalhados por todo o globo terrestre, sobretudo a necessidade de adequação a uma “cultura universal”, ou seja, um modo uniforme de agir e se comunicar, realizar operações comerciais, pensar a política internacional, dentre outras questões.

Em pouco tempo o mundo passou de bipolar a multipolar. Diante de todo esse novo paradigma, na conjuntura atual, os Estados têm entre si uma relação muito mais intensa do que em outros tempos. O fenômeno da globalização facilitou essa integração planetária. Assim, o mundo findou por se tornar inapelavelmente interdependente marcado pela necessidade de projeção de influência por parte dos agentes representados pelos Estados nacionais. Tal interdependência gerou o que pode ser chamado de relativização do conceito de soberania como um vetor do sistema internacional fazendo com que os Estados inevitavelmente venham a ceder algumas de suas prerrogativas a outros entes com o objetivo de dinamizar ou até mesmo simplificar a sua forma de atuação.

Dessa maneira, pode-se observar a partir de então, a emergência de organizações supranacionais cada vez mais influentes no compartilhamento do poder, antes exclusivo do Estado. Surgem assim, ao lado das tradicionais instituições governamentais, mecanismos informais que segundo Rosenau, “possuem um caráter não-governamental fazendo com que pessoas e organizações tenham dentro da sua área de atuação uma conduta determinada satisfazendo necessidades e respondendo à demanda.”

O desafio da gestão da interdependência e a idéia de governança global mostram que a cooperação assumiu maior amplitude devendo tornar-se cada vez mais efetiva e que a articulação dos Estados com diversos atores não estatais ou mesmo os ditos entes não centrais, é um grande avanço já que o primeiro não pode preencher todas as lacunas existentes e muito menos agir em todas as frentes necessárias à sua projeção global.

Com base nessa redistribuição de capacidades, observa-se a emergência de novos mecanismos de poder, sendo assim criados vários instrumentos para a sua garantia e manutenção. Nesse contexto, surgem as organizações internacionais que findaram por desenvolver uma maior capacidade de influência e atingir dimensões e importância a cada dia mais relevantes no âmbito das relações internacionais.

O reconhecimento da existência de outros atores foi sobremaneira influenciado pela dinâmica dos Estados. Tais atores possuem, de alguma forma, um comportamento motivado por valores e idéias que visam desenvolver uma empatia. Assim, esses novos e diferentes espaços de interação política findaram por gerar grupos organizados, tanto no governo como na sociedade, defendendo seus interesses em várias áreas. Dessa forma, observa-se a gestão da interdependência pela via do multilateralismo dentro de uma categoria genérica e que pode se organizar de maneiras variadas tanto formais quanto informais.

Todos os fatores supra mencionados findaram por influenciar também a necessidade de mudanças no ordenamento jurídico internacional, assim como no âmbito das relações internacionais já que ambas as searas foram diretamente afetadas por todos os fenômenos recentes ligados à transnacionalização e

conseqüente descentralização das atividades de alguns Estados. Conforme já mencionado, dentre os desdobramentos dessa segmentação de atividades, está o avanço do protagonismo de entes denominados subnacionais, dentre eles estão os que são classificados por Débora Barros Leal Farias (2000:15) como “Governos Não Centrais” que englobam, segundo a autora, “os governos das unidades que compreendem a federação: Estados membros, cantões, províncias, Länder, etc”.

É também mister mencionar que diante das características de Estados como o brasileiro, marcado pelo federalismo, a atuação dos chamados governos não centrais encontra pouco ou quase nenhum amparo legal já que o instrumento constitucional dos referidos sistemas finda, na ocasião de repartir as competências entre os entes federados, por concentrar no governo central a maioria das competências relativas à tomada de decisões a título de relações externas.

Nesse sentido, Débora Barros Leal Faria, reforça o fato da “inclusão da forma federativa de Estado entre as cláusulas pétreas” da constituição promulgada em 1988 “ impedindo que o sistema federativo seja objeto de deliberação ou proposta de emenda que tente aboli-la (CF/88, art.60 4, IV)”.

O objetivo do presente trabalho é inserir nessa categorização a importância das cidades e estados brasileiros nas relações internacionais, mesmo sob a égide de um sistema federalista que concentra o poder de decisão na União, e dessa maneira, examinar mais detidamente a atuação internacional dos municípios, elevados à condição de membros da Federação pela carta de 1988, e das unidades da federação como entes não centrais e os avanços oriundos desse tipo de inserção denominado como paradiplomacia ou diplomacia federativa, com o objetivo de promover a interação com outros governos, atores e organizações internacionais ou particulares visando a cooperação nas esferas econômica, cultural e da educação.

1 - O FEDERALISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DO BRASIL

Com base na análise dos tipos de Estado existentes no mundo atual e o maior ou menor grau de concentração de poder, é inegável que se pode chegar à conclusão de que eles existem na forma unitária, descentralizada, constitucionalmente descentralizada ou regional, e federal. O último sistema é definido por Álvaro Chagas Castelo Branco (2008:36) como “uma forma de governo moderado, com separação dos poderes relativamente à função, mas também no aspecto territorial, e que busca a preservação das liberdades individuais e locais dos grupos com segurança.”

Assim, é conveniente afirmar que o federalismo nos seus moldes mais clássicos, é baseado no modelo norte-americano com base na estrutura montada a partir da independência das Treze Colônias que findaram por constituir uma base em duas esferas de poder, o poder central e os Estados federados, dando origem ao que pode ser chamado de federalismo de dois níveis.

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, a conhecida Constituição Cidadã, adotou como forma de Estado no país o sistema federalista. Conforme o professor Dalmo Dallari¹, o referido sistema nada mais é do que uma “aliança ou união de Estados”, com base na perda de soberania dos entes que ingressam na federação em detrimento de uma autonomia política limitada. Dessa forma, os entes federados estão subordinados a um Poder Central, mas preservam a sua capacidade de participação política. Assim, segundo Alexandre de Moraes²:

“O mínimo necessário para a caracterização da organização constitucional federalista exige, inicialmente a decisão do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-membros, pois a criação de um governo geral supõe a renúncia e o

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.p.77

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.p.270

abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais. Essa decisão está consubstanciada nos arts. 1º e 18 da Constituição de 1988.”

Também em consonância com a Carta Magna de 1988, o legislador definiu a impossibilidade de alteração da forma federalista em seu art. 60, §4, I, tornando tal sistema uma cláusula pétrea no ordenamento brasileiro, ou seja, um preceito que não pode ser alterado por propostas originárias de emendas constitucionais. Desse modo, a partir do início da vigência da Carta de 1988 a União passou a ser entidade federativa autônoma em relação aos Estados-membros e municípios, sendo conforme o professor Moraes³ “pessoa jurídica de Direito Público Interno, cabendo-lhe exercer as atribuições da soberania do Estado brasileiro. O professor chama a atenção para o fato de que não se deve confundir o conceito de União e o de Estado Federal, que no caso é “pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios”, porém cabe repisar que a União pode agir em nome próprio, ou de toda a Federação quando deverá então exercer a sua capacidade de se relacionar internacionalmente com os demais Estados ou atores internacionais. Assim, o federalismo brasileiro, pode ser chamado de centrífugo e é por muitos considerado bastante inovador ao estabelecer em sua estrutura três níveis de poder. A grande inovação de 1988 foi, sem dúvida alguma a consagração dos municípios como entidades federativas indispensáveis ao sistema. Para Paulo Bonavides⁴ tal inserção merece destaque já que:

“Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição

³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.p.272

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 314

constitucional do novo modelo implantado no país com a carta de 1988.”

Desse modo, a capacidade que passaram a ter os municípios por meio da Lei Orgânica Municipal marcou o início de um importante capítulo nas relações internacionais já que essas unidades passaram, ao lado dos estados federados, a ser também reconhecidas como entes subnacionais chamando a atenção para a possibilidade de sua atuação direta mesmo que em muitas ocasiões por meio de mecanismos informais ou sem muito apoio do Governo Central.

Mesmo diante de tantas inovações e de uma certa autonomia dada aos Estados-membros e municípios, essa repartição de competências continua atrelada à predominância do interesse central. Sendo assim, é sabido que a Constituição se ocupou de estabelecer as matérias inerentes à atuação de cada um dos entes da Federação. À União couberam as matérias que apresentam a predominância do interesse geral da nação cabendo aos Estados a competência legislativa, administrativa e tributária dentro da sua respectiva região, conferindo a eles a possibilidade de gerir matérias de interesse estritamente regional e aos municípios, conseqüentemente a cuidar de interesses de natureza local. Mesmo assim, o Estado Federal brasileiro ainda é considerado um dos mais centralizados do mundo, principalmente pelo fato de que as competências destinadas à União ainda se apresentam em número muito superior.

A Constituição⁵ também versa sobre a possibilidade de incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico interno e limita a competência para tanto ao Congresso Nacional e ao líder do Executivo, conforme se segue:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

⁵ Constituição Federal 1988. **Séri VadeMecum 2010**. Ed. Rideel, 2010

(...)

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

(CF/1988)

Assim, segundo Déborah Farias⁶, “consagrou-se uma evidente superioridade jurídica, financeira, política e econômica da União sobre os Estados-membros, útil à salvaguarda da unidade nacional. O que se observa é que mesmo diante da consolidação do processo democrático no país não foi encontrado um equilíbrio no que diz respeito às relações federativas em se tratando do âmbito internacional, sendo mantidas determinadas competências atribuídas exclusivamente ao ente central, pouco restando para os Estados e municípios.

Em se tratando de relações internacionais a CF de 1988 é clara ao atribuir como competência exclusiva da união a capacidade de manter relações com outros países e a de ter engajamento em organizações internacionais:

Art 21. Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

(CF/1988)

A Carta Magna ainda confere à União a competência privativa de legislar sobre assuntos ligados ao comércio exterior, conforme se segue:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

VIII – comércio exterior e interestadual.

(CF/1988)

Nesse sentido, Deborah Farias invoca as interpretações mais tradicionais sobre a participação de GNCs nas relações internacionais e menciona a visão de BASTOS (1985:26), quando ele afirma que “os Estados-membros não podem manter relações com Estados estrangeiros”, trazendo também à tona o quanto

⁶ FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e Relações Internacionais**. UNB. Brasília, 2000. p.83

asseverado por RAUL HORTA (1998:99-100) quando ele argumenta que é “a união, que detém a representação internacional do Estado Brasileiro para manter relações com Estados estrangeiros, participar de organizações internacionais, declarar guerra e fazer paz.”

A professora Deborah, porém ressalta a opinião do jurista Ives Gandra Martins⁷ que traz um paralelo ao quanto argumentado pela grande maioria dos doutrinadores. Na visão de Gandra Martins, as relações estabelecidas entre os Estados inferem a participação da Federação como um todo e não apenas da União. Com base nesse entendimento, o autor defende que a União teria sim uma competência delegada e controlada pela Federação, “contando assim com a voz das demais instâncias políticas da Federação, incluindo-se os poderes Legislativo e Judiciário estaduais.” Ives Gandra também menciona que “os Estados e municípios podem receber auxílio de Estados estrangeiros, através de seus organismos administrativos, que não são aqueles a que se refere o Art. 21, I. Tais operações não presumem, por exemplo, operações cambiais e nem desembolso de numerário público, não precisando, portanto, da aprovação e aval da União.

Outro dispositivo constitucional vem, nos últimos tempos, sendo interpretado de maneira extensiva, sendo dessa forma visto como uma maneira de ratificar a possibilidade de negociações efetuadas diretamente pelos entes federados. Nesse sentido, muitos autores, entre eles Gilberto M. A Rodrigues⁸ destacam que “a Constituição brasileira não é absolutamente silenciosa” sobre o tema em tela. O artigo 52 da CF, referente às competências privativas do Senado Federal defende ser este competente para avalizar determinados tipos de transações envolvendo interesses não somente reservados à União, conforme se depreende da transcrição do referido dispositivo:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

⁷ MARTINS, Ives Gandra e Celso Ribeiro Bastos. **Comentários à Constituição do Brasil**. SP. Ed. Saraiva, 1992.

⁸ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Internacionalismo Municipal**. In. Cidades em Relações Internacionais. São Paulo. Ed. Desatino. 2009. p.41

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

(CF/1988)

Assim, fica claro que a lei já prima por abranger alguns efeitos práticos decorrentes de negociações diretas entre entes da federação e organismos econômicos no contexto internacional. O que ocorre atualmente é que esse argumento vem encontrando mais força na realidade, principalmente econômica, do país e deixando evidente que tal relação não tem caráter inconstitucional e que esse tipo de interação pode e deve ocorrer. Tal pressuposto leva a crer que nos moldes atuais, o texto constitucional tem sido interpretado de forma cada vez mais complacente e que as relações entre os entes da federação e outros Estados ou atores internacionais têm sido analisadas de forma a possibilitar esse intercâmbio.

Na visão de Farias, “os GNCs brasileiros continuam não sendo soberanos, mas sua autonomia vem aumentando no que se refere a iniciativas no relacionamento com outros países e organismos internacionais.” Um dos fatores relevantes para que esse fenômeno venha acontecendo é a mudança radical na conjuntura econômica mundial. A interpretação heterodoxa das normas constitucionais está intimamente ligada ao aumento da participação dos Estados e Municípios na esfera das relações internacionais e o seu papel a cada dia mais decisivo na consolidação desse posto, antes campo de atuação apenas por parte da União.

Rodrigues traz também importante contribuição acerca do tema quando reforça a importância da diferenciação de dois relevantes conceitos no âmbito da atuação dos Estados-membros e Municípios nas relações internacionais que é a entre a legitimidade e a legalidade de sua participação nessa esfera. Segundo essa ótica, e com base em razões de ordem interna e internacional, o internacionalismo Estadual e Municipal finda por ser legítimo. O doutrinador relembra que, por exemplo, “no sistema federativo brasileiro, o interesse local conta com um leque de competências Municipais exclusivas e comuns, e aí a legitimidade pode se traduzir diretamente em legalidade”, por equiparação o mesmo pode ser atribuído aos Estados como unidades da federação e a sua legalidade para atuar internacionalmente.

2 - PARADIPLOMACIA: ORIGENS E CONTORNOS ATUAIS

Nesse contexto ainda nebuloso e povoado de lacunas tanto jurídicas quanto ideológicas ou até mesmo logísticas, surge o que podemos chamar de Paradiplomacia ou Diplomacia indireta ou federativa. Cabe salientar que diante desse tema há uma série de divergências de pensamento e conceituais sobre a sua natureza já que tal instituto é bastante recente e a bibliografia ainda escassa.

De acordo com Álvaro Chagas Castelo Branco⁹, citando o professor Damir Grubisa, da University Ivanic Grad, na Croácia, “um importante marco para o estudo da paradiplomacia foi um seminário levado a cabo em Bilbao, Espanha, em 1997.” Esse evento deu origem a uma série de artigos reunidos na obra *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*.

No que diz respeito à atuação paradiplomática no Brasil, cabe mencionar que um dos primeiros estudos acerca do tema foi desenvolvido por José Vicente da Silva Lessa¹⁰ que defende que a expressão paradiplomacia foi cunhada e trazida à academia pelo basco Panayotis Soldatos ao falar da “atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes Estados” e as investidas internacionais desses governos nas mais variadas áreas e sob a utilização de meios mais ou menos formais. Bessa¹¹ também aborda o tema e complementa mencionando a colaboração do canadense Ivo Duchacek que tendo inicialmente denominado o fenômeno de “microdiplomacia” findou por ratificar a visão de Soldatos evitando assim o termo “micro” que segundo alguns críticos trazia uma imagem depreciativa e dessa maneira menos importante sobre a participação dos entes não-centrais nas relações exteriores dos Estados.

⁹ CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia e Entes Não Centrais no Cenário Internacional**. Curitiba. Juruá, 2009.p.56

¹⁰ LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília:MRE, 2002.p.8

¹¹ MAIA, José Nelson Bessa. “**Apontamentos sobre a Paradiplomacia.**”2004.p.2

Dessa maneira, cabe também mencionar a definição conhecida como “neoclássica” adotada por Der Derian que entende a paradiplomacia como sendo “uma forma de diplomacia não governamental, não importando o nível de sua ocorrência.” Esse conceito é aparentemente mais abrangente e serve melhor aos propósitos da presente pesquisa já que serão também analisadas interações envolvendo atores não estatais, os estados federados e as municipalidades brasileiras. É também relevante combinar essa visão com o conceito de paradiplomacia proposto por Brian Hocking que lança mão da idéia do que ele denominada “multilayered diplomacy”, ou melhor, uma diplomacia que apresenta múltiplas camadas. Vale de dizer que com a introdução desse pensamento, Hocking tenta combater o núcleo das idéias que Soldatos e Duchacek que previam uma certa competição e sérios conflitos entre os entes ditos como centrais e os não-centrais, principalmente devido ao conflito de competências e a incapacidade dos governos não-centrais para a celebração de tratados internacionais autônomos ou até mesmo de determinados contratos sem a prévia autorização ou revisão do Poder Central.

José Flávio Sombra Saraiva¹² também discorreu sobre o tema acentuando a importância gradativa que vem esse tipo de diplomacia de múltiplas camadas adquirindo no Brasil nos vários níveis do processo decisório. O autor defende ainda que “a *high politics*, encaminhada pela diplomacia estatal clássica do Itamaraty, aceita e acatada, também reage e convive de forma cooperativa, com a diversidade da *low politics*, espaço natural dos entes subnacionais”.

Assim, Farias (2000:16) reforça esse pensamento ratificando que “Hocking sugere que existe uma interação entre essas duas esferas de autoridade, já que os Governos Não-Centrais ainda são governo, mostrando que existem temas que são pertinentes às duas esferas. Farias também defende, citando AGUIRRE (1999:201) que a abordagem de HOCKING “é teoricamente mais compreensível” evitando a visão estatocêntrica do tema, já que analisando o contexto atual do instituto essa é uma realidade mais factível. AGUIRRE, complementa também, como forma de

¹² SARAIVA, José Flávio Sombra. “A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil.”. IN:RBPI, Brasília, 2004.p.139

embasar a sua linha de pensamento que “ a maior parte das atividades internacionais, desenvolvidas pelos Governos Não-Centrais no dia-a-dia não são de modo algum anormais, não são nem mesmo formas paralelas de diplomacia”, mas funcionariam como um elemento “pós-diplomático” atuando além do Estado Nação com base em interesses convergentes.

Déborah Farias, em seu pioneiro estudo sobre a paradiplomacia, afirma a avaliação mais geral do que tem ocorrido no Brasil dos dias atuais revela que “um Estado-membro brasileiro age no âmbito internacional representando especificamente a si próprio”, evitando dessa maneira representar o país como um todo e se envolve em assuntos relativos à “*low politics*” de sua alçada sem maiores conflitos com a União e seus interesses. Como ilustração Farias traz o exemplo de que “um governador não pode declarar guerra ou celebrar paz, mas nada o impede de criar órgãos para tratar de assuntos externos ligados ao comércio, captação de investimentos ou desenvolvimento de cooperação técnica.

Dentre outros doutrinadores brasileiros que abordaram o tema da paradiplomacia, cabe ressaltar a manifestação de Clóvis Brigagão¹³:

“O fenômeno das relações internacionais federativas, entes descentralizados (ou governos subnacionais conforme terminologia que varia muito) atinge diversos países, mesmo aqueles cuja forma de Estado não é federal. Internacionalmente, denomina-se ‘paradiplomacia’ essa possibilidade de Estados-membros, províncias, regiões e cidades formular e executar uma política externa própria, com ou sem o auxílio da União. No Brasil, Estados e Municípios, como entidades federativas autônomas, formulam e executam, cada vez mais, o que o Itamaraty passou a denominar ‘diplomacia federativa’, expressão que busca assimilar esse movimento descentralizado como uma derivação da própria diplomacia da União. Noutra perspectiva, mais próxima dos governos subnacionais, o fenômeno pode ser denominado também de política externa federativa.”

¹³ BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.p. 19

Na visão de Castelo Branco, a classificação mais aceita de paradiplomacia é a apresentada pelo doutrinador Noé Cornago Prieto¹⁴, conforme transcrição abaixo:

“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 socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para governança regional ou mundial”.

Cabe, entretanto, reforçar que o princípio de que não há concorrência entre a diplomacia do Estado na figura do seu Governo Central, no Brasil levada a cabo pelo Ministério das Relações Exteriores, e a desenvolvida pelos entes federados e outros órgãos e instituições pode ser bastante contraditório em um sistema de base federalista como o brasileiro. Ao mesmo tempo, deve ser defendido que em tempos de globalização a paradiplomacia é um caminho inexorável para que o Estado possa funcionar de maneira satisfatória.

A Convenção de Viena, em seu capítulo que versa sobre o Direito dos Tratados, não excluiu completamente as entidades não centrais da prática de atos jurídicos internacionais. Assim, conforme Castelo Branco, a “doutrina mais autorizada entende que a capacidade dos entes subnacionais fazerem parte do palco das relações internacionais é mais uma questão de direito interno do que de direito internacional”.

¹⁴ PRIETO, Noé Cornago. IN: VIGEVANI, Tullo (Org). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo:Unesp, 2004. P. 252

3 - MUNICÍPIOS E ESTADOS: GOVERNANÇA URBANA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Vários são os fatores determinantes para a crescente inserção das cidades e estados brasileiros no âmbito global e para a sua cada vez maior importância nos trâmites das relações internacionais. Cabe ressaltar, entretanto, que a participação das municipalidades, antes meros administradores públicos, nas relações com outros atores internacionais se deve em grande escala às crescentes demandas que foram acentuadas com o seu surpreendente crescimento em épocas de globalização. É evidente que a máquina estatal, diante de todas as suas limitações e legislação pouco avançada não conseguiu acompanhar as nuances e transições observadas no modelo de desenvolvimento atual.

Em seu trabalho sobre o internacionalismo municipal, Rodrigues argumenta que “a diversidade temática é um diferencial dos municípios em relação aos Estados federados.” O autor afirma que há uma variedade maior de demandas na esfera municipal o que termina por ensejar uma maior diversidade de agendas internacionais envolvendo questões e necessidades mais específicas e concentradas em um microcosmo que precisa de atenção.

Dessa forma, muitas cidades ou municípios se anteciparam lançando mão da paradiplomacia para perseguir os recursos de que necessitam para a realização de seus objetivos e desenvolvimento de políticas públicas principalmente no que diz respeito à captação de recursos técnicos e fomento à educação, cultura e economia local. Esse fortalecimento das cidades como atores internacionais findou por gerar uma série de iniciativas determinantes para chamar a atenção para a importância desse fenômeno.

De acordo com estudo desenvolvido pelo cientista político Clóvis Brigagão em 2005, foi verificado que dentre as 26 capitais estaduais, dez apresentavam setores especializados em relações internacionais, sendo eles São Paulo, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Vitória, Florianópolis, Curitiba, Palmas, Belo Horizonte e

Salvador, o que, segundo Brigagão representa 38,4% das capitais do Brasil. Os números parecem animadores, mas se for considerada a totalidade das 5.562 municipalidades brasileiras os números atribuídos à paradiplomacia realizada no âmbito das cidades ainda são ínfimos já que uma grande parcela delas dispõe de poucos meios para acessar o cenário internacional.

As demandas provenientes dos moradores das grandes cidades, além da busca por melhores condições de vida no ambiente urbano são, sem dúvida alguma, propulsores de movimentos e ações por parte dos governos locais em busca de benefícios que só poderão ser alcançados por meio de iniciativas que conforme defende Kjeld Jakobsen¹⁵, funcionam como “uma complementação da política externa de um governo central”, conhecida como “diplomacia pública”.

Para Jakobsen, os municípios atuariam de forma a ratificar “uma série de tratados e compromissos assumidos pelos governos centrais que requerem a participação de governos municipais para serem efetivados”. Dessa forma, segundo o autor, iniciativas que envolvem diretamente a administração central, como tratados e acordos internacionais, a exemplo do Protocolo de Kyoto de 1997, dependem em alguns dos seus itens da cooperação de governos locais por diversos fatores a depender do conteúdo de algumas de duas normas, como o controle referente à emissão de gases poluentes na atmosfera que segundo Jakobsen “necessitará da cooperação estreita das prefeituras para controlar a poluição emitida pelos ônibus urbanos, caminhões, carros e outros veículos que circulam pelas cidades.

Esse é apenas um dos exemplos do papel complementar da paradiplomacia desenvolvida pelas cidades, porém vale asseverar que nos dias atuais esse papel é muito mais do que apenas um complemento para as ações do Governo Federal.

Não há controvérsias de que as prefeituras e governos estaduais têm assumido um papel de protagonismo nas relações internacionais. Isso pode ser explicado especialmente pelo fato de que as cidades e unidades federadas atuais possuem em

¹⁵ JAKOBSEN, Kjeld. Poder Local e Relações Internacionais. IN: **Cidades em Relações Internacionais**. São Paulo. Desatino, 2009. p.23.

muitas áreas, interesses que podem apresentar natureza diversa do que preconiza a administração central. Obviamente, esses interesses não devem ser antagônicos e nem devem ferir o princípio de coordenação decorrente do sistema federalista. Dessa maneira, as prefeituras municipais e governos estaduais não podem praticar atos ou celebrar acordos prejudiciais ou contrários aos interesses da União, mas podem ter políticas voltadas a particularidades decorrentes da sua própria gestão. Dentre esses interesses predominam os ligados à sua divulgação no exterior e a atração de investimentos nas mais variadas searas.

Também o fenômeno de governança urbana que atua de forma complementar ao sistema de governança global, deve ter como ponto primordial o bem estar dos cidadãos habitantes das cidades e promover os seus interesses de forma plena. Assim, um dos principais referenciais e que já funciona como referencial para as ações de municipalidades é o relatório que versa sobre os Objetivos de Desenvolvimento do milênio da ONU aprovado em sua assembléia geral em 2000. Desse relatório surgiram inúmeras iniciativas dentre elas ações que almejam erradicar a pobreza e a fome, melhorar as condições de ensino fazendo com que o seu acesso seja ampliado no ambiente da polis, iniciativas ligadas à promoção da igualdade de gêneros, saúde pública e meio ambiente.

3.1 MUNICIPALISMO NO BRASIL

Tudo isso cercado de ações que coordenam parcerias globais trazem também as cidades ao centro das negociações. Ainda de acordo com Kjeld Jakobsen, “os governos municipais buscam esses interesses diretamente ou por intermédio de associações e redes de cidades, utilizando largamente os instrumentos de soft power por meio da diplomacia pública”. Assim como os estados coordenam atividades que colaboram para a sua internacionalização e relacionamento com entes e atores internacionais por meio de cooperação e troca de experiências relevantes.

Todas essas iniciativas são bastante louváveis e muitas apresentam resultados extremamente positivos, porém cabe ressaltar que ainda não existe uma política de Estado que reforce a esfera de ação municipal e estadual. Isso finda por atravancar a

articulação dessas unidades e a persecução dos seus objetivos na construção de contatos com o exterior.

A legitimidade desses entes subnacionais como sujeitos das relações internacionais ainda é bastante questionada. Nesse sentido, Gilberto M. A Rodrigues argumenta que ‘ a literatura especializada reconhece duas formas de legitimidade para atuação dos governos subnacionais: 1) legitimidade amparada no governo interno de cada país; 2) legitimidade amparada no âmbito internacional, sobretudo no Direito das Organizações Intergovernamentais.

O Brasil, conforme já mencionado enfrenta sérios entraves causados pela centralização de poderes no âmbito da política externa monopolizada pelo Itamaraty como órgão oficial responsável por esse fim, mas ao mesmo tempo se depara com iniciativas inovadoras que em nada afetam a supremacia do governo federal. Isso se dá por meio de convênios e acordos que findam por ter a chancela de leis municipais e dos estados.

Mesmo diante de tantas dificuldades e da falta de apoio do governo central a paradiplomacia avança no Brasil e é a cada dia maior a participação de prefeitos e autoridades em eventos internacionais que visam integrar as cidades e outros entes de relevância. O surgimento de agendas mais amplas e da proliferação do que pode ser chamado de internacionalismo municipal cresce à medida que são firmados acordos de cooperação das mais variadas naturezas.

O fenômeno do municipalismo no Brasil , ou seja, de acordo com Rodrigues, “ a visão do Estado a partir do município”, tem sido um excelente forma de articulação e coordenação de atividades que visem o atendimento de demandas imediatas. A participação a CNM (Confederação Nacional dos Municípios), órgão criado há 26 anos para defender os interesses institucionais dos entes municipais e microrregiões em nível nacional e internacional já que o órgão tem a prerrogativa de também participar de assembléias gerais e encontros de entidades congêneres no Brasil e no exterior facilitando, segundo o seu estatuto de formação, o intercâmbio, a troca de experiências e o aperfeiçoamento de idéias referentes ao avanço do municipalismo e à cidadania.

4 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA – HISTÓRICO, PERSPECTIVAS E REGRAS FORMAIS E INFORMAIS

Castelo Branco, ao invocar os estudos de Salomão de Almeida Barbosa¹⁶, traz uma passagem relevante referente à Lei 11, de 30.09.1892, do Estado do Amazonas que versava sobre a aprovação do Tratado de Navegação do Rio Javari e seus afluentes, celebrado entre o Governo Federal e a República do Peru, como sendo um modelo “primitivo e bastante rudimentar da participação internacional de entes subnacionais no ordenamento jurídico brasileiro.”

Clóvis Brigagão também trata dos primórdios da paradiplomacia no Brasil e menciona em sua obra um fato marcante nesse sentido que foi a criação da primeira Secretaria de Relações Internacionais de um Estado da federação. O caso a que se refere o autor é o da Secretaria de Relações Internacionais em Minas Gerais, durante o Governo de Magalhães Pinto.

Castelo Branco também defende que logo após o período do regime ditatorial imposto pelos militares no Brasil e com o início da democratização do país, novas iniciativas puderam ser notadas no âmbito do que ficou conhecido como “política externa federativa”, como foi o caso do que ocorreu no Governo de Leonel Brizola que, de acordo com Castelo Branco, “instituiu o primeiro órgão de articulação internacional de um ente federal brasileiro.” O autor também destaca a experiência do Rio Grande do Sul, sob a batuta de Pedro Simon que, em 1987, “criou a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais”, idealizada pelo professor Ricardo Seitenfus. Mesmo assim, em termos legais o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer no sentido de normatizar a paradiplomacia e torná-la eficaz.

José Vicente da Silva Lessa trata da ausência de bases institucionais na legislação brasileira que diverge do que acontece em países como a Argentina, Alemanha, Áustria e Suíça, onde há leis específicas que regulam as atividades

¹⁶ BARBOSA, Salomão de Almeida. **O poder de celebrar tratados no direito positivo brasileiro: a experiência prática do** Brasil.p.5.Disponível em:<www.mestrado.uniceub.br/prismas/salomao.pdf>

paradiplomáticas desses Estados. O doutrinador conclui no caso do Brasil o que ocorre é que:

“Na ausência de uma lei federal que confira às unidades federadas brasileiras a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de serem acatados numa corte de justiça. Tais atos não poderiam ser percebidos por seus signatários como instrumentos jurídicos formais, capazes de gerar direitos e obrigações. Ainda que publicados eventualmente em Diário Oficial estadual, tais ‘acordos’ não teriam por fim agregar-se ao ordenamento jurídico estadual ou municipal. Construiriam, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política de atuar em conjunto para determinados fins. O termo ‘acordo’, deslocado do contexto jurídico-normativo, encontra-se em sua acepção mais ampla de ‘entendimento’, ‘compromisso moral’ ou ‘pacto de cavalheiros’. A necessidade de autorização federal mediante plenos poderes, ou de aprovação legislativa – ainda que fosse algum tipo de participação das assembleias estaduais -, não chegaria a ser notada senão com a expressão de um ‘excesso de formalismo’, facilmente assimilável ao comportamento de uma tecnoburocracia estatal ‘centralizadora’.”

Num contexto de desconfiguração do Estado diante da globalização e do surgimento de um tipo de “federalismo social” que o professor Flávio Saraiva explica como sendo um tipo de federalismo “ em torno do qual a autoridade política descentralizada atua mais próxima às realidades e interesses socialmente constituídos”, ainda existe um enorme anacronismo em relação aos aspectos formais e a realidade dos fatos. Porém, cabe ressaltar o entendimento do professor José Nelson Bessa Maia¹⁷ que defende que os efeitos referentes ao novo papel do Estado também findaram por alterar as leis vigentes desde 1988. Nesse sentido o doutrinador chama a atenção para uma nova visão que busca abandonar o modelo até então

¹⁷ MAIA, José Nelson Bessa. **Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, UNB, 2005.p.39.

adotado que consistia no baseado num Estado intervencionista para outro de atuação política e econômica nos moldes neoliberais.

Bessa enfoca o papel do Estado na economia e traz à tona importantes alterações realizadas por conta da substituição do nacional-desenvolvimentismo para um modelo de internacionalização do país com ênfase num Brasil subnacional e promissor. Segundo ele, a Emenda Constitucional nº 6, “redefine o conceito de ‘empresa brasileira’ contido no artigo 170 e também quebra o monopólio do petróleo permitindo à União contratar com empresas privadas a realização de algumas atividades ligadas à pesquisa e lavra de petróleo a gás natural.” Esse novo dispositivo legal, assim como outros que o seguiram, trouxeram uma maior credibilidade à eficiência do mercado e uma maior liberdade de circulação de capital e trabalho favorecendo a diversificação das atividades econômicas do país. Tal processo foi, sem dúvida alguma, essencial para que a atuação dos estados e municípios fosse cada vez mais importante para a economia nacional como consequência inexorável da incapacidade do Poder Central de estar presente em todos os contextos e atender a todas as demandas pendentes.

Vale à pena mencionar iniciativa que tramitou no Congresso Nacional, ou melhor, no Senado Federal, na forma do Projeto de Lei nº 98, 2006 de autoria de Antero Paes de Barros, na COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL que tramitou em 2009 dispondo sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e outras providências. O projeto dispunha sobre normas relacionadas à celebração, execução, integração, eficácia, aplicabilidade, interpretação e término da validade dos tratados, visando preencher lacunas em relação à matéria. O relatório de 2009, do então Senador Cristovam Buarque concluiu que:

“O art. 7º do PLS determina que a iniciativa para negociações de qualquer tratado e da competência do órgão interessado do Estado, e sempre em colaboração com o Ministério das Relações Exteriores. O que seria *órgão interessado do Estado*? De acordo com o art. 84, inciso VIII, da CF, compete privativamente ao Presidente da República celebrar

tratados. Logo, a iniciativa para as negociações só pode competir ao Presidente da República e não a “órgão interessado do Estado”.

O referido relatório também critica o art. 7, defendendo a sua incompatibilidade com o artigo anterior do PLS nº 98, alegando que:

“Este art. 7º, por outro lado, é incompatível com o art. 6º do mesmo projeto, que estabelece: “possuem poderes para conduzir as negociações internacionais relativas a conclusão de tratados internacionais o Presidente da República ou algum plenipotenciário seu acreditado com carta de plenos poderes, assinada pelo Presidente da República e chancelada pelo Ministro das Relações Exteriores”.

O art. 8º também é severamente combatido, pois de acordo com o relatório, conforme se segue:

“O art. 8º do PLS em questão determina que o Ministério das Relações Exteriores deve acompanhar a celebração de tratados e sua consultoria jurídica deve examinar a constitucionalidade e o “interesse nacional” do instrumento internacional. Em princípio, todas as consultorias jurídicas, de qualquer dos Ministérios, estão aptas a se pronunciar sobre a legalidade dos acordos durante a sua negociação. E, quanto a Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores examinar o ‘interesse nacional do instrumento firmado’, constituiria invasão da competência constitucional do Presidente da República, a quem é atribuída a função de conduzir a política externa da República.”

Também em relação ao art. 13 cabe ressaltar o quanto disposto por ocasião do relatório opinativo:

“O art. 13 prescreve que o Ministério das Relações Exteriores deve orientar a preparação do processo de ratificação do tratado, em estreita colaboração com o órgão do Estado que o negociou, assinou e o submeteu a apreciação do Congresso Nacional. Essa regra contraria disposição constitucional de atribuir, com exclusividade, ao Presidente da República a submissão de tratados a aprovação congressional. Segundo o Projeto, os “órgãos interessados do Estado” passariam a submeter diretamente tratados a apreciação do Congresso Nacional. Ainda sobre o art. 13, importa destacar que não ha qualquer necessidade da participação de outros Ministérios no processo de ratificação de tratados, como preconizado.”

Nesse sentido, conclui-se que o relatório opinou pela prejudicialidade do PLS nº 98, de 2006, findando por trazer, ao final, uma visão mais otimista sobre a matéria invocando a recente aprovação da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, conforme se segue:

“Há, no entanto, luz no fim do túnel. E que esta Casa acabou de aprovar a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969. Dessa forma, tão logo o texto seja promulgado pelo Presidente da República, muitas das lacunas eventualmente existentes em relação ao assunto serão suprimidas.

De outro lado, temos noticia de que o Executivo elabora minuta de decreto visando ordenar os temas contemplados no projeto que estão afetos a sua competência e que não constam do texto convencional referido. Com isso, a meritória iniciativa do Senador Antero Paes de Barros há de ser alcançada, ainda que por outras vias.”

4.1 - ESCRITÓRIOS DE REPRESENTAÇÃO DO ITAMARATY

Sob a alegação de intensificar a relação do Itamaraty com os Estados da Federação e seus Municípios, o decreto 2.246/97 criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF) que deveria atuar como um órgão assessor do Ministério das Relações Exteriores, tendo, segundo informações do próprio instrumento de criação do órgão, a função de funcionar como “interface do Itamaraty com os Estados e

Municípios brasileiros, de modo a apoiá-los em suas iniciativas e ações externas. Para tanto, recebe as demandas dos Estados e municípios e as processa, em coordenação com as unidades políticas e temáticas da Secretaria de Estado, com a rede de postos no exterior junto ao Governo brasileiro”. Tais demandas incluem iniciativas externas, tratativas com Governos estrangeiros, organismos internacionais e organizações não-governamentais.

Débora Farias traz em seu trabalho o pensamento de Márcia Abreu (1998:9), que tendo sido parte da ARF, afirma que a sua função era essencialmente “ a de apoiar os interesses dos Estados e Municípios na cena internacional, ajudando-os a identificar oportunidades de cooperação externa, de aumentos dos fluxos comerciais, de atração de financiamentos e investimentos de acesso a inovações tecnológicas.”

Assim, fica evidente o papel da ARF no sentido de tentar coordenar as ações dos Estados e Municípios e tentar uma aproximação entre suas demandas e a política externa do país. Cabe mencionar, entretanto que segundo Flávio Saraiva, tal iniciativa não teve longa duração, conforme se segue:

“A então Assessoria de Relações Federativas não chegou a possuir *status* elevado no processo decisório do Itamaraty, até sua fusão mais recente com os assuntos parlamentares em outra assessoria criada mais recentemente: a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.² Nomeou-se, para a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, em 2004, um diplomata para cuidar das articulações federativas do Brasil naquele país.

A instalação, nos primeiros meses do governo Lula, de uma Subchefia de Assuntos Federativos na própria Presidência da República, vem permitindo engendrar movimentos políticos inéditos. Seu titular, Vicente Trevas, já conseguiu alcançar um lugar mais visível na articulação e no gerenciamento de projetos cooperativos na área internacional, como nos casos de interlocução de prefeituras de cidades paulistas com cidades italianas da Planície do Pó. Uma outra iniciativa da subchefia vem sendo o esforço da aproximação desse novo lugar estratégico, próximo ao presidente da República, com as assessorias e

secretarias de assuntos internacionais dos entes federativos.”

Assim, em 2003 a ARF foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Segundo RODRIGUES, a AFEPA dispõe de uma rede de Escritórios Regionais ligadas ao MRE. A SAF (Subchefia de Assuntos Federativos) criada pelo Governo Lula é atualmente ligada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Os escritórios regionais de representação do Itamaraty são uma outra iniciativa por parte do MRE que tem obtido resultados satisfatórios no quesito integração das unidades federadas e Governo Central. Atualmente eles estão espalhados por algumas das mais importantes regiões brasileiras sob a denominação EREMINAS (Minas Gerais), ERENE (região nordeste), ERENOR(região norte), EREPAR (Paraná), ERERIO (Rio de Janeiro), ERESC (Santa Catarina), ERESP (São Paulo), ERESUL (Rio Grande do Sul).

4.2 - PROJETO CIDADES IRMÃS

Outro projeto relevante é o conhecido como Cidades Irmãs. A geminação de cidades tem como principal intuito criar laços em vários níveis, englobando desde os aspectos culturais até os econômicos, entre cidades que possuem ou não características semelhantes e que findam por se irmanar na implementação de projetos comuns ou troca de práticas de sucesso em termos locais. Essa política tem tido boa receptividade em várias áreas do globo e aumenta o intercâmbio entre localidades antes completamente dissociadas.

Nesse sentido, e por conta do projeto, várias leis municipais têm sido responsáveis pela regulamentação das cidades irmãs. Somente em Curitiba foram 11 iniciativas nesse sentido conforme se segue:

1. Assunção/Paraguai - Lei nº 9.794/1999 www.mca.gov.py
2. Coimbra/Portugal - Lei nº 5.084/19775 www.cm-coimbra.pt

3. Cracóvia/Polônia - Lei nº 8094/1992 **www.krakow.pl**
4. Guadalajara/México - Lei nº 9.795/1999 **www.guadalajara.gob.mx**
5. Hangzhou/China - Lei nº 9754/1999 **www.hangzhou.gov.cn**
6. Himeji/Japão - Lei nº 6.484/1984 **www.city.himeji.lg.jp**
7. Jacksonville/EUA - Lei nº 13.113/2009 **www.coj.net**
8. Montevideu/Uruguai - Lei nº 7438/1990 **www.montevideo.gub.uy**
9. Orlando/EUA - Lei nº 9793/1999 **www.cityoforlando.net**
10. Santa Cruz de la Sierra/Bolívia - Lei nº 7350/1989
11. Suwon - Lei nº 13.155/2009 **www.trade.go.kr**

(Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba)

Já no Município de São Paulo, a Lei nº 14.471, de 10 de julho de 2007, consolidou a legislação municipal sobre cidades-irmãs de São Paulo, dando também outras providências em relação à matéria. O objetivo das iniciativas fica bastante claro no § 3º da referida lei, conforme transcrição abaixo:

§ 3º A declaração conjunta deverá ter por objetivos básicos, entre outros:

I - a busca do fortalecimento dos laços de amizade entre os povos;

II - acordos e programas de ação com o fim de fomentar o mais amplo conhecimento recíproco, para fundamentar os intercâmbios sociais, culturais e econômicos, em especial os relativos à organização, administração e gestão urbana;

III - a troca de informações e a difusão em ambas as comunidades das obras culturais, turísticas, desportivas, políticas e sociais, que respondam a seus respectivos interesses;

IV - convênios, através de programas e projetos de colaboração que se estabelecerão nos diferentes campos de atuação;

V - a facilitação dos contatos entre empresas ou instituições interessadas e os órgãos competentes relativos aos setores responsáveis pelos convênios em

cada

país;

VI - outros programas de cooperação técnica entre ambas as cidades que poderão ser firmados de acordo com o mútuo interesse das partes;

VII - a realização de acordos bilaterais visando à troca de conhecimentos sobre as raízes étnicas, folclóricas e musicais de cada um dos países nos quais se situam as cidades-irmãs constantes deste artigo;

VIII - a busca do incremento do intercâmbio estudantil entre as escolas municipais, com a instituição de prêmios aos melhores alunos, promoção de viagens de estudos, de turismo popular e a criação de comitês de apoio formados por pais e professores.

(Fonte: Prefeitura de São Paulo)

Tais projetos têm alcançado grande êxito no que diz respeito ao intercâmbio e oportunidades de negócios, assim como aspectos ligados a compartilhamento de tecnologias, experiências em processamento de alimentos, produtos médicos, produtos têxteis, pesquisa científica, educação e cultura.

4.3 - ALIANÇA DAS CIDADES – “CITIES ALLIANCE CITIES WITHOUT SLUMS”

O irmanamento de cidades e regiões por meio de projetos comuns também é uma tendência no que diz respeito ao implemento da paradiplomacia no Brasil. Um dos projetos mais inovadores nesse âmbito é a Aliança das Cidades, presente no Brasil desde 2001 e que tem como objetivo promover a coordenação de autoridades municipais, estaduais e federais na área de habitação de interesse social e urbanização de favelas e assentamentos precários, planejamento urbano e disseminação de prática eficazes. O Brasil aderiu de maneira definitiva em 2003. Com escritório na cidade de São Paulo, e em parceria com o Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal a aliança tem obtido grande êxito no fortalecimento das abordagens à urbanização de favelas e políticas de habitação para a população menos favorecida. De acordo com informações fornecidas pela própria organização as atividades de parceria da Aliança de Cidades, tais como as que foram realizadas

no município de São Paulo e no estado da Bahia, “serviram de vitrine para modelos de boas práticas no planejamento de ampliação de escala e no desenvolvimento urbano através de políticas e programas nacionais”.

Além disso, o projeto, conhecido internacionalmente como “Cities Alliance – Cities Without Slums, com sede em Washington, Estados Unidos, conta com a cooperação entre Brasil, Itália e Moçambique e tem propiciado um importante relacionamento entre os governos dos três países. A Aliança conta com o apoio financeiro do World Bank Institute como entidade financiadora de projetos de assentamento humano por ela desenvolvidos. Além dos países já mencionados, cabe salientar que a “Cities Alliance” também é peça importante na implementação e facilitação de trocas entre países do IBAS, reunião entre a Índia, o Brasil e a África do Sul na persecução de objetivos comuns e troca de melhores práticas e informações a elas referentes.

Dessa forma, a missão da Aliança das Cidades engloba o fomento a uma série de atividades pró-políticas públicas em favor dos pobres criando a possibilidade para o compartilhamento de conhecimento e experiências exitosas. O trabalho em São Paulo vem ocorrendo desde 2001 com o apoio da Secretaria de Municipal de Desenvolvimento Urbano do Município e juntamente com esse órgão governamental, findou por criar o projeto conhecido como “Bairro Legal” que visa à regularização fundiária de áreas localizadas em favelas.

Também como iniciativa da “Cities Alliance” foi implementado no Município de São Paulo o sistema HABISP que funciona como um banco de dados sobre áreas consideradas como assentamentos precários ao longo da cidade gerando inovações consideráveis no âmbito da urbanização, findando por chamar a atenção de observadores internacionais o que pode expandir o referido projeto para outras partes do país e do mundo.

Na Bahia o projeto envolve a participação do Banco Mundial, o Governo do Estado, o governo italiano, a AVSI (ONG com projetos voltados ao desenvolvimento) e uma totalidade de outras 70 associações comunitárias locais.

Mais recentemente, em 2009, a Aliança trouxe como alguns dos resultados de sua atuação a facilitação de intercâmbio entre delegações do Brasil, Marrocos, África do Sul, Índia e Moçambique favorecendo o compartilhamento de políticas públicas e melhores técnicas para erradicar a pobreza e fornecer melhores condições de moradia a uma grande parte da população que ainda vive de forma precária em vários países do mundo.

4.4 - O CASO DO CEARÁ

Um dos casos mais bem sucedidos no que diz respeito à diplomacia federativa é o que diz respeito ao Estado do Ceará e a sua internacionalização. José Nelson Bessa Maia¹⁸, ex-Assessor Internacional do Governo do Estado do Ceará, em trabalho desenvolvido com a colaboração de Déborah Barros Leal Farias, trata do assunto com riqueza de detalhes traçando um paralelo entre o nacional-desenvolvimentismo e a internacionalização do Brasil subnacional. O caso do Ceará é bastante peculiar, pois o Estado atingiu o patamar máximo nesse quesito e serve de exemplo para um modelo sofisticado de paradiplomacia.

O caso da paradiplomacia cearense é um exemplo extremamente exitoso de boa articulação e incorporação de um *modus operandi* extremamente eficaz que culminou com a incorporação do Estado ao âmbito das relações internacionais.

De acordo com Bessa e Farias, a partir de 1987, com a ascensão de Tasso Jereissatti ao governo do estado, e diante da situação de endividamento do Ceará, causada principalmente por uma má administração dos recursos em governos anteriores, foi implementado um projeto conhecido como “Plano de Mudanças”, desenvolvido entre 1987 e 1991 com o objetivo de cortar gastos tidos como desnecessários e excessivos e promover uma série de mudanças na economia cearense visando a recuperação do estado e o seu progresso. Nesse sentido, o referido plano também visou à inserção do estado no âmbito internacional trazendo, segundo

¹⁸ MAIA, José Nelson Bessa. **Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará**. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, UNB, 2005

Bessa e Farias, “a necessidade de dinamizar as relações comerciais externas, visando projetar o Ceará como pólo comercial regional de maior influência”.

Assim, naquele governo e nos que o sucederam, um dos pontos fortes da atuação internacional do estado foi o acesso a crédito diante de instituições internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Alemão de Fomento – KFW, em ambos os casos, segundo Bessa e Farias, visando “financiar projetos de infra-estrutura”, como o saneamento rural, e a reabilitação de rodovias, fazendo com que fossem removidos empecilhos e tornar o Estado apto a receber mais investimentos vindos de outros países tornando-o mais atraente para investimento de particulares dispostos a atuar no Brasil de forma a expandir os seus negócios.

Além de financiamentos e melhorias estruturais o estado também foi palco de importantes mudanças apoiadas na assistência técnica de organismos com experiência internacional objetivando o desenvolvimento local nas áreas de redução de mortalidade infantil, universalização do ensino fundamental, contribuindo também para o aumento da expectativa de vida na região. Tais iniciativas findaram também por gerar um efeito de mão dupla no que diz respeito à atuação paradiplomática do estado já que além de importar técnicas e fazer parcerias com outros atores internacionais visando absorver suas práticas o Ceará também serviu de modelo para outros organismos exportando programas elaborados por iniciativa local, tendo, ainda segundo Bessa e Farias, alcançado o reconhecimento de importantes entidades como as Nações Unidas que por meio do UNICEF conferiu ao estado o prêmio Maurice Pate (1993) por desenvolver um efetivo programa de agentes comunitários de saúde atuando em áreas rurais.

Dessa forma, fica claro também o caráter exportador de sugestões de melhores práticas realizado pela paradiplomacia desenvolvida no Ceará com a assistência de instituições como Banco Mundial e órgãos das Nações Unidas como o UNICEF e o PNUD conferindo ao estado projeção internacional em áreas como as que atuam no desenvolvimento de políticas de combate à pobreza, saúde e gestão de recursos hídricos no exterior já que as referidas experiências desenvolvidas em nível local apresentaram indicadores positivos em termos comparativos.

Nesse sentido, Bessa e Farias apresentam estatísticas relevantes obtidas entre 2003 e 2004 com o objetivo de reforçar que as práticas adotadas em território cearense trouxeram importantes melhorias à economia local, proporcionando também uma série de avanços no campo social e índices de desenvolvimento humano e infra-estrutura, ultrapassando até as médias nacionais, o que atraiu mais olhares de observadores internacionais interessados nessas práticas, conforme se segue:

“No campo da expectativa de vida, o Ceará também apresentou uma melhoria relativamente maior do que o Brasil (ou seja, passou de 63,4 anos, em 1992, para 66,4 anos em 2003), ou seja, três anos a mais, enquanto o país ampliou em 2,6 anos o tempo médio esperado de vida.”

“O Ceará também apresentou melhoria expressiva no seu índice de desenvolvimento humano (IDH). Segundo dados do PNUD, o Ceará esteve entre os estados que mais aumentaram o índice, entre 1991 e 2000, uma vez que o índice relativo ao estado passou de 0,597 para 0,699.

Cabe também realçar que segundo Bessa e Farias, entre 1987 e 2004 houve forte crescimento de setores que contavam com ações de políticas públicas e atração de empresas com o objetivo de investir no Ceará com base em incentivos fiscais o que propiciou o surgimento de uma infra-estrutura para o desenvolvimento do estado, sua industrialização mais efetiva e o aumento das suas exportações. Com isso, ainda de acordo com o estudo realizado por José Nelson Bessa Maia e Déborah Barros Leal Farias aumentou amplamente a participação dos produtos cearenses no mercado internacional, conforme segue abaixo:

“A participação dos manufaturados cearenses nas exportações brasileiras de tais produtos triplicou (de 0,26% para 0,8% entre 1986 e 2004) e aumentou mais duas vezes e meia (2,66%) em relação ao Nordeste, passando a representar cerca de 11% das exportações regionais de manufaturados no período de 1999-2004, contra apenas 4% em 1986.”

Por tudo isso, caso da internacionalização do Ceará é bastante elucidativo e emblemático no que diz respeito ao tema no Brasil. Assim, cabe asseverar que todos os avanços e a ação externa do estado são o resultado da coordenação de meios e de um aparato desenvolvido pelo governo do estado que findaram por articular a atuação de entes como o Governo Federal, organismos nacionais e internacionais de financiamento e cooperação, empresários e investidores privados.

No Governo Jereissatti esse sistema de articulação externa teve o seu apogeu, tendo sido nesse período criada por meio da Lei estadual n. 12.428/95, a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador, conforme lecionam Bessa e Farias:

“Para compor o subsistema de articulação externa, o governo de Tasso Jereissatti criou, além das Secretarias de Turismo (SETUR), do Desenvolvimento Econômico (SDE) e da Agricultura irrigada (SEAGRI), o cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais no Gabinete do Governador, com status de secretário de Estado, com a missão de promover, em conjunto com a Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN), a articulação entre as instituições cearenses e internacionais para a viabilização da cooperação técnica ou financeira; elaborar projetos, estudos e eventos destinados à captação de financiamentos ou cooperação externos; e acompanhar o andamento das negociações com organismos internacionais visando à implantação de cooperação financeira.”

Em relação à captação de recursos externos oficiais, é fato que o estado do Ceará tem destaque entre as demais unidades da federação. De acordo com o professor Sombra Saraiva:

“A continuidade da gestão fiscal austera tem-lhe proporcionado a credibilidade necessária para contratar empréstimos externos com as agências multilaterais e bilaterais. No ano de 2003, em que pesem as dificuldades da conjuntura macroeconômica sobre as finanças dos estados, o Ceará logrou captar US\$ 265,9 milhões em novas operações de crédito, sendo uma com o KfW (\$ 8,7 milhões), uma com o Bird (US\$ 64,1 milhões), duas com o BID (no total de

US\$ 178 milhões), e outra com o MLW Intermed, entidade privada alemã (US\$ 17 milhões). Cabe ressaltar que os recursos captados, ora referidos, encontram-se em estágio avançado de negociação, devendo ser contratados e desembolsados no decurso de 2004 e nos anos seguintes.”

Tal organograma que funcionou por quase vinte anos, serviu como base para realizações significativas em áreas como a promoção do turismo planejado na região e, conforme já mencionado, o comércio exterior. O estado “alencariano”, como define o professor Saraiva, firmou parcerias antes inimagináveis e por muito tempo foi o mais dinâmico estado num movimento capitaneado pela sua Assessoria de Assuntos Internacionais. Essa diversificação de parceiros tornou o Ceará bastante influente em áreas da Europa, em países como Portugal, Itália, Espanha, França, Alemanha e Rússia, além de envolver antigos aliados como a Argentina, Cuba, México e Chile. Sob a batuta de Nelson Bessa, chefe da referida Assessoria por longos anos estreitaram-se também laços com a Coréia do Sul e África. Porém no início do governo atual, a tão exitosa Assessoria foi desativada por questões meramente políticas.

4.4.1.O CONTEXTO ATUAL DA PARADIPLOMACIA NO CEARÁ

Em janeiro do presente ano, por meio da mensagem 7.232/11 do Poder Executivo, o governador Cid Gomes, propôs a criação de três cargos tendo os seus titulares status de secretários, sendo eles o de assessor para assuntos internacionais, assessor para assuntos federativos e por fim o de assessor especial do governador. Dessa maneira, observa-se a intenção do governador de rearticular a assessoria internacional ligada ao seu gabinete, voltando mais uma vez a atenção do estado à coordenação de suas ações externas e a continuidade do processo de internacionalização do Ceará.

Tal iniciativa, certamente, trará de volta o dinamismo da agenda internacional cearense agindo, por conseguinte de forma concertada com outros organismos internacionais. Assim, o Ceará poderá voltar a ver em prática iniciativas como o

programa Trade Point criado pela Comissão das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – CNUCD do qual surgiu a Brasil Trade Net, uma das maiores ferramentas de comércio exterior na atualidade.

Assim, a retomada da dita diplomacia federativa é um fato que parece ser do interesse das forças políticas no poder dentro do Estado do Ceará, porém esse tipo de iniciativa ainda luta contra a força do governo central. O estado ainda não possui um Escritório de Representação do Itamaraty, a exemplo de outras unidades da federação o que facilitaria a coordenação local com o Ministério das Relações Exteriores.

Dessa forma, as ações de internacionalização são articuladas em sua quase totalidade, entre o estado cearense e a sociedade civil, tendo a Assessoria Internacional um papel crucial no sentido de evitar o descompasso e angariar a parceria e o aval do Poder Central.

Diante da ainda incipiente reformulação da ASSINTER cabe mencionar uma recente iniciativa para acentuar a internacionalização do estado do Ceará que é a construção nas imediações da Praia de Iracema, do Acquário do Ceará que será o primeiro da América Latina. A apresentação do projeto foi feita pelos secretários das Cidades, Joaquim Cartaxo, do Turismo, Bismarck Maia, pelo chefe de gabinete de Cid Gomes, Ivo Gomes e pelo vice-governador Francisco Pinheiro. O custo total do projeto está orçado em R\$ 250 milhões e visa contribuir para melhorar o perfil dos visitantes da cidade de Fortaleza e combater o turismo sexual na área. O projeto, mencionado pelo governo como uma iniciativa de cunho educacional e científico, tem como objetivo também trazer um diferencial em relação a outros destinos turísticos e tornar o Estado do Ceará um centro de produção científica e uma referência internacional em estudos e preservação da fauna e flora marinhas e proteção do meio ambiente.

A expectativa é que o Acquário do Ceará atraia cerca de 1,2 milhão de turistas ao Ceará e para a sua construção já foram providenciados recursos e empréstimos em torno de US\$ 105 milhões junto ao Eximbank dos Estados Unidos dentre outras instituições.

Finalmente, Castelo Branco (2008:97), menciona o posicionamento do Governo Federal no que diz respeito à paradiplomacia no Ceará tratando de uma situação envolvendo o Estado do Ceará e o Senegal. Nessa ocasião o governo do Estado enviou ao Ministério das Relações Exteriores, em 2006, um “Memorando de Entendimento” por ele firmado junto ao governo do Senegal, “visando facilitar ações conjuntas de intercâmbio e cooperação, inclusive o eventual estabelecimento de uma linha aérea direta entre Fortaleza e Dacar, por meio da companhia aérea cearense TAF.” O MRE, por sua vez, manifestou-se sobre a proposta por meio de sua assessoria concluindo o seguinte:

“No âmbito do Poder Executivo, cabe, por determinação presidencial, ao Ministério das Relações Exteriores negociar e celebrar tratados internacionais. À Divisão de Atos Internacionais (DAI), mencionada por Vossa Senhoria como ‘competente’ para a revisão técnica do ‘Memorando de entendimento’ em negociação entre o Governo do Estado do Ceará e o Governo do Senegal, cabe realizar o acompanhamento dos tratados e atos internacionais a serem firmados pela República Federativa do Brasil, inclusive em matéria que envolva estados federados e municípios. Nesse quadro, apenas a União, portanto, têm personalidade jurídica de Direito Internacional e a atribuição constitucional para celebrar tratados, convenções ou atos internacionais. As conseqüências de atos internacionais firmados pelo Estado do Ceará, com base em argumentos ligados à sua inconstitucionalidade, poderão ser questionadas judicialmente, inclusive no que se refere à responsabilidade por gastos públicos decorrentes de obrigações estabelecidas entre as partes signatárias.

Ao final da sua manifestação o MRE tenta reconhecer de forma positiva a iniciativa do Estado do Ceará informando sobre a sua disponibilidade para negociar pelos “canais estabelecidos pela Constituição, de instrumentos que, assinados em nome da República Federativa do Brasil com Estados soberanos, possam atender às legítimas aspirações cearenses.”

4.5 - O CASO DA BAHIA – PARADIPLOMACIA EM SALVADOR

Um dos casos que também merece destaque como uma iniciativa pioneira no âmbito da paradiplomacia é o que diz respeito à sua ocorrência no estado da Bahia, em especial na cidade de Salvador que no presente ano completa 462 anos de fundação. Desde o início da colonização do Brasil pelos portugueses a área funciona como ligação e ponte para a realização de uma vital interação com as nações além-mar. A forte miscigenação ocorrida no período colonial também trouxe à Bahia e à sua capital uma identidade única e, por conseguinte fortes laços com a cultura africana e europeia já que foram esses povos as matrizes para a formação da população e da identidade cultural da região.

Assim, ao longo dos séculos, conforme mencionado, o contexto socioeconômico na Bahia foi marcado pelas relações do estado com outras nações. Inicialmente pela vocação da Baía de Todos os Santos para abrigar grandes embarcações o que foi crucial para o desenvolvimento comercial e trocas marítimas da região e o posterior surgimento de um moderno complexo portuário facilitando o escoamento da produção local e propiciando o fortalecimento de uma eficaz via de comércio.

A agenda internacional do estado, em especial do município de Salvador, é bastante ampla e engloba vários âmbitos partindo do econômico com ênfase especial nas iniciativas relativas ao fomento à cultura e à educação. No âmbito da cidade de Salvador é bastante relevante o número de instituições locais que findam por contar com projeção mundial dentro dessas áreas. Muitas organizações contam com o apoio de grupos internacionais para difundir bilateralmente a música, as artes plásticas, a dança e todos os aspectos que surgem no bojo da cultura local.

A vocação para o intercâmbio da capital soteropolitana gravita por várias searas passando pelos tradicionais grupos de afoxé e promoção da cultura ligada à religião do candomblé, culinária africana e artes em geral

Além de inúmeras ONGS, associações e grupos culturais existentes na cidade, cabe mencionar a importância que teve a SECRI (Secretaria Municipal de Relações Internacionais, como uma iniciativa pioneira dentro da estrutura da administração

municipal com o objetivo de coordenar as iniciativas e projetos ligados ao incremento das relações entre a cidade e outros atores internacionais objetivando a cooperação a partir da perspectiva de um lócus urbano.

Em 2008, no início do segundo mandato do Prefeito João Henrique Barradas Carneiro, uma reforma administrativa proposta e implementada a partir de janeiro daquele ano, trouxe no seu bojo um projeto de lei que previa rígido controle interno da administração e implantação de um novo modelo de gestão. Uma das diretrizes do novo plano de governo foi a redução de 17 para 11 secretarias e o número de superintendências que passou de nove para cinco. Como principal razão para a mudança de direção no que diz respeito ao funcionamento de algumas secretarias foi alegado o corte de custos já que era esperado que tal medida evitasse a evasão de aproximadamente R\$ 40 milhões aos cofres públicos. Assim, a SECRI foi extinta, porém em seu lugar surgiu a atual ARI (Assessoria de Relações Internacionais) que funciona atualmente como órgão facilitador para o relacionamento do Município de Salvador com o exterior. A ARI é responsável por capitanear uma série de iniciativas de inserção da capital baiana no contexto mundial. Um dos seus principais projetos é o que foi chamado de “Casa da Organização das Nações Unidas (ONU), essa iniciativa que tem o apoio do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e o UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas), visando exclusivamente a otimização do trabalho dessas organizações na Bahia e na cidade de Salvador.

Além disso, foi também desenvolvido pela ARI em cooperação com a Aliança de Cidades, o projeto de regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Salvador. Esse projeto tem como objetivo, segundo a assessoria “definir um conjunto de ações para a regulamentação das ZEIS” em Salvador no sentido de facilitar a elaboração de uma legislação urbanística mais adequada e o melhor manejo do solo urbano, a fim de evitar a instalação de zonas com pouca infraestrutura e conter a sua proliferação evitando assim catástrofes como as mais recentes causadas por chuvas na região serrana do Rio de Janeiro e como as que

ocorrem todos os anos na cidade de Salvador deixando várias famílias desabrigadas e causando um número elevado de óbitos por soterramento.

Com o objetivo de financiar o projeto, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ligado ao Banco Mundial assinou um acordo de doação em cooperação financeira não-reembolsável, com a Fundação Mário Leal Ferreira por intermédio da “Aliança de Cidades” (Cities Alliance) e da SEDHAM (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, dentre outros órgãos da administração municipal.

O movimento “Nós Podemos Bahia!”, fruto de uma iniciativa da ONU implementando, a partir de 2000, os objetivos do milênio para um mundo melhor e que estabeleceu algumas metas a serem cumpridas pelas nações em todo o mundo, tem também a chancela da ARI e surgiu em agosto de 2009 a partir do Seminário de Divulgação do Prêmio ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) que teve uma edição em Salvador. Tal iniciativa tem como pré-requisito a união entre empresas, associações e organizações sociais, entidades e representantes de categorias profissionais, ONGs, fundações, universidades, representantes e autoridades governamentais, dentre outros, unidos com o objetivo de promover os ideais de mudança e o desenvolvimento sustentável. Esse projeto inclui também a participação do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), de Bancos do Governo da Bahia em coordenação com a Prefeitura Municipal de Salvador e com a REDE BRASIL VOLUNTÁRIO que é composto por uma série de centros de voluntariado no território nacional com o objetivo de coordenar a cumprimento das metas do milênio por órgãos e instituições brasileiros.

É mister mencionar também o estreitamento em relação à cooperação técnica entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Fundo de População das Nações Unidas com atuação em consonância com o poder público e a iniciativa privada trabalhando também para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Tal iniciativa merece destaque nas áreas referentes aos direitos humanos, relações de gênero e raça, direitos dos idosos, visando essencialmente à adoção de medidas e políticas públicas que possam amenizar essas diferenças e de alguma forma, garantir os direitos de

determinadas minorias e combater o preconceito e a discriminação já que esses grupos são tidos como de maior vulnerabilidade.

A cidade de Salvador não apenas estabeleceu vínculos com órgãos e atores internacionais ligados a governos, como também com organizações da sociedade civil e indivíduos que findam por reforçar a dinâmica das ações paradiplomáticas com o objetivo de arrecadar recursos para desenvolver as suas atividades. O município também é parte de organizações como o Mercado Comum de Cidades (Mercocidades) e a União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas. Além de irmãs, Salvador também possui cidades e regiões parceiras, com as quais mantém um estreito relacionamento.

Nesse sentido, de acordo com RODRIGUES (2008:35), a cidade de Salvador deu um importante passo em maio de 2005 quando sediou o “Primeiro Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Cidades, a partir do qual foi lançada uma proposta de estratégia inicial, e definida a periodicidade para novos encontros” o que, sem dúvida, abriu espaço para interessantes questionamentos por parte das cidades envolvidas no projeto.

Também de acordo com dados fornecidos pelo Governo da Bahia, a partir de 2006, novas diretrizes foram adotadas, alterando assim, de acordo com o plano de governo da época, sua política de desenvolvimento, principalmente, “mobilizando seus recursos humanos para que, em parceria com o Governo, fosse possível obter melhores resultados com o uso racional e sustentável das potencialidades existentes”. Nesse caso foi adotada uma “estratégia de ação pública coerente com as potencialidades socioeconômicas do Estado, condicionada ao contexto nacional e internacional”.

Diante desse contexto, o estado passou trabalhar com o objetivo de destacar as vantagens competitivas dentro do seu território para que pudesse atrair mais investimentos, principalmente no que diz respeito à implantação de indústrias de grande porte na região do Pólo Petroquímico de Camaçari. Como reflexo desses esforços, em 2002, foi erguido na área o Complexo Ford que agrega uma série de

empresas do grupo e é responsável pela montagem, distribuição e operações de logística ligadas à fabricação de veículos da marca americana.

Também na Gestão do Presidente Lula a Bahia teve destaque já que diante da implantação do PAC o Estado estava inserido nos eixos de desenvolvimento regional do Brasil. Isso se dá pelo simples fato de a Bahia ser vista como um dos principais eixos de integração Leste-Oeste do país apresentando áreas de fronteira com o Nordeste Setentrional, Centro-oeste e o Sudeste.

Cabe também salientar que em muitos dos casos de paradiplomacia no contexto da cidade de Salvador, a inserção internacional de algumas organizações locais ocorre não como uma ação planejada ou prevista com antecedência, mas como uma necessidade natural das atividades já desenvolvidas por essas organizações, ou pelo reconhecimento ou indicação de alguma instituição nacional ou estrangeira como em projetos ligados à educação e cultura desenvolvidos por instituições locais. Em outros casos essa interação ocorre por meio de convites objetivando compartilhar experiências desenvolvidas localmente, a exemplo dos grupos de dança e teatro locais, assim como a assistência a crianças e jovens, pesquisa acadêmica realizada por estudantes estrangeiros, havendo dessa maneira o predomínio das práticas ligadas ao intercâmbio seja ele cultural ou educacional.

CONCLUSÃO

A paradiplomacia é um fenômeno relativamente recente. Mesmo assim, os seus efeitos têm se mostrado cada vez mais presentes nas relações internacionais que envolvem o Brasil. Nesse âmbito, a crescente participação dos municípios e estados brasileiros como entes subnacionais com participação na cena global, tem provocado uma série de mudanças no Direito e nas formas de desenvolvimento da política externa do Brasil. Em tempos de descentralização da atividade estatal, surgem novos agentes que vem adquirindo cada vez mais determinado protagonismo em áreas ligadas às trocas econômicas, culturais e na área de educação.

Os denominados Governos Não-Centrais têm, mesmo que por meio de mecanismos informais ou não regulamentados, promovido iniciativas relevantes no campo da integração econômica e social por meio da cooperação. O aumento dessas conexões na persecução de interesses mais setorializados e baseados em demandas locais é também alvo de preocupação do Governo Central que em muitas ocasiões se opõe às iniciativas dos municípios e estados com base no que preceitua a Carta Magna Brasileira que ainda concentra a maior parte da competência para promover as relações exteriores no ente governamental personificado pelo Ministério das Relações Exteriores.

Mesmo com a falta de apoio governamental no sentido de institucionalizar e formalizar por meio de leis mais abrangentes a paradiplomacia no Brasil, importantes passos têm sido dados nesse sentido, como é o Caso do que ocorreu no Ceará até 2005 e do caso da paradiplomacia na Bahia com ênfase na cidade de Salvador. Também em outros municípios e unidades da federação a diplomacia federativa avança e meios alternativos de adequação são empregados até que o Governo Federal tenha condições para tratar da matéria de forma a regulamentá-la e favorecer a satisfação de demandas mais específicas que fogem ao controle da Administração Central que diante das suas elevadas atribuições fica impossibilitada de agir de forma eficaz.

Cabe finalmente asseverar que mesmo diante da intensa atividade de uma diplomacia indireta no Brasil, desenvolvida em larga escala por muitos municípios e estados, em função de interpretações conservadoras em relação ao pacto federativo, o país ainda está distante de uma política que tenha condições de regulamentar essas práticas sem enfrentar severas críticas e resistências legais.

Dessa maneira, o futuro das ações paradiplomáticas em países como o Brasil depende do estreitamento das relações com o poder central que é extremamente importante para tornar viáveis os trabalhos dos entes subnacionais e conseguir o aval para dar seguimento aos seus projetos e iniciativas.. Nesse sentido, tais ações avançam ao envolver em ações conjuntas, a sociedade civil organizada e o poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Márcia Donner. “O Itamaraty e a Diplomacia Federativa.” MERCOSUL Informativo. Ano III, n.º 8, Março/ Abril 1998, pág. 7-11.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. “Paradiplomacia e Entes Não-Centrais no Cenário Internacional. Curitiba, Juruá Editora, 2008.

CITIES ALLIANCE, Aliança de Cidades no Brasil. Disponível em: < http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/CA_BrazilFactsheet_Portuguese_0.pdf>. Acesso em 20/12/2010.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. Parecer sobre o PLS n.º 98, de 2006. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/materia/pdf/67759.pdf>>. Acesso em: 01/04/2011.

DUCHACEK, Ivo. “State Constitutions in a Federal System”. IN: The Annals of the American Academy of Political and Social Science. n.º 496, 1988, pág. 1-202.

ERENE. Escritório de Representação da Região Nordeste. Disponível em: < <http://www2.mre.gov.br/erene/>>. Acesso em: 02/03/2011.

EREMINAS. Escritório de Representação de Minas Gerais. Disponível em: < <http://www.ereminas.org.br/>>. Acesso em: 02/03/2011.

FARIAS, Déborah Barros Leal. Federalismo e Relações Internacionais. Brasília, UNB, 2000.

FARIAS, Déborah Barros Leal. Federalismo no Brasil e no Mundo. Fortaleza. INESP, 2000.

FARIAS, Déborah Barros Leal. “Os Estados Membros no Federalismo Brasileiro”. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Acquário do Ceará. Disponível em: < <http://www.ceara.gov.br/?secretaria=CIDADES&endereco=http://www.cidades.ce.gov.br/cidades>>. Acesso em: 14/01/2011.

JAKOBSEN, Kjeld; Rodrigues, Gilberto M.A; Romão, Wagner de Melo *et al.* (Orgs). *Cidades em Relações Internacionais*. São Paulo: Desatino/ FASM, 2009.

LESSA, José Vicente da Silva. *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa, Editora UFV, 2007.

MAIA, José Nelson Bessa; FARIAS, Deborah Barros Leal. *Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional: o caso do Ceará*. Fortaleza: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e Edições Livro Técnico, 2006.

MAIA, José Nelson Bessa. “Apontamentos sobre a Paradiplomacia”. Disponível em: <files.demartone.webnode.com/.../Paradiplomacia%20%20alking%20Points.pdf>. Acesso em: 20/02/2011

MARTINS, Ives Gandra e Celso Ribeiro Bastos. *Comentários à Constituição do Brasil*. SP: Ed. Saraiva, 1992, volume 3, tomo I.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Escritórios de representação. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/servicos-do-itamaraty/servicos-do-itamaraty/escritorios-de-representacao-do-itamaraty>>. Acesso em: 02/03/2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Cofix, Comissão de Financiamentos externos. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=169&sec=3>>. Acesso em: 10/01/2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. Ed. Atlas, 15ª Edição, São Paulo, 2004.

OBJETIVOS DO MILÊNIO. O voluntariado e os Objetivos do Milênio da ONU. Disponível em: < <http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>. Acesso em: 10/10/20010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais e Cerimonial. Disponível em: <

<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cidades-irmas-seric-secretaria-extraordinaria-de-relacoes-internacionais-e-cerimonial/22>> Acesso em: 14/01/2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Legislação Municipal sobre Cidades-Irmãs. Lei n.º 14.471, de 10 de julho de 2007 Disponível em: < www.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 14/01/2011.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Relações Internacionais. Disponível em: < portalbh.pbh.gov.br. Acesso em: 10/01/2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. Relações internacionais. Disponível em: < <http://www.relacoesinternacionais.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 05/11/2010.

RODRIGUES, Gilberto M.A; Romão, Wagner de Melo *et al.* (Orgs). Cidades em Relações Internacionais. São Paulo: Desatino/ FASM, 2009.

ROMÃO, Wagner de Melo; Rodrigues, Gilberto M.A; Romão, Wagner de Melo *et al.* (Orgs). Cidades em Relações Internacionais. São Paulo: Desatino/ FASM, 2009.

SINDESEPS. Sindicato dos Servidores da Prefeitura de Salvador. Disponível em: < http://sindseps.blogspot.com/2008_12_01_archive.html>. Acesso em 04/03/2011.

SOARES, Rômulo Alexandre. “ O Ceará é do Tamanho do Mundo”. Disponível em: www.opovo.com.br/app/opovo/economia/2011/01/10/noticiaeconomiajornal,2087925/o-ceara-e-do-tamanho-do-mundo.shtml>. Acesso em: 10/11/2010.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. “A Busca de um Novo Paradigma: Política exterior, Comércio Externo e Federalismo no Brasil”. Revista Brasileira de Política Internacional. pág 131-162, Ano 47, Ed. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2004.

SOLDATOS, Panayotis. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors” IN: Federalism and International Relations: the role of subnational units / Ed: Hans MICHELMANN e Panayotis SOLDATOS. Oxford: Claredon Press, 1990.

VIGEVANI, Tullo. “Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais. Estados e Municípios Brasileiros”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, pág. 127-139, São Paulo, 2006.