

GOVERNOS SUBNACIONAIS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Pedro Henrique Dilda Fuga
pedro.hdfuga@gmail.com

RESUMO

Como fenômeno emergente das relações internacionais do Brasil, a atuação dos entes federados na esfera dos mais variados temas e agendas internacionais é o que será trazido à baila pelo artigo em questão. Nesse trabalho será tratado o tema das relações internacionais à nível subnacional dentro do país brasileiro. Por via de exemplos e dados empíricos, o trabalho em tela busca demonstrar a dimensão que tem atingido o caso dos municípios brasileiros na gradual consolidação de um novo locus de inserção na política externa do país em tempos de globalização.

Palavras-chave: cooperação internacional descentralizada, governos subnacionais, municípios, paradiplomacia.

ABSTRACT

As an emerging phenomenon of Brazil's international relations, the role of federal members in the sphere of various themes and international agendas is what will be presented by this very article. This article will deal with the issue of international relations at the subnational level within the country of Brazil. By way of examples and empirical data, the work on display tries to demonstrate the dimension that has reached the case of municipalities in the gradual consolidation of a new locus of integration in foreign policy in times of globalization.

Keywords: *decentralized international cooperation, municipalities, paradiplomacy, subnational governments.*

1 INTRODUÇÃO

A paradiplomacia¹ é tida como o desenvolvimento de uma ação externa por parte de governos subnacionais (SOLDATOS apud. SALOMÓN, 2012). Surgiu primeiramente nos países industrializados do Norte para se expandir depois para o restante do mundo (CORNAGO, 2000; MICHELMANN, 2009 apud. SALOMÓN, 2012). O Brasil traz um

campo fértil para pesquisa nesse tema da paradiplomacia, tanto geograficamente, como na conjuntura das relações internacionais atuais. A extensão territorial do país, por si só, é força motriz do forte posicionamento e crescente autonomia dos municípios em relações internacionais (ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL, 2011, p. 24).

A cooperação descentralizada é também ferramenta de adaptação a um dos debates centrais do fenômeno da paradiplomacia que esse trabalho busca verificar: a adequação de tais práticas às diretrizes constitucionais do pacto federativo, uma vez que a inserção de unidades subnacionais pode complexar as linhas gerais de inserção internacional estabelecidas pelo Poder Executivo federal.

O presente artigo encontra-se seccionado de forma a apresentar:

- a- Conceitos fundamentais ao tema explorando a perspectiva de autores como Soldatos, Vigevani, Rodrigues, Salomón, Onuki e Oliveira. Expandindo-se para investigar quais questões são geralmente concernentes aos municípios e qual a influencia da globalização e novas tecnologias para as relações internacionais dos mesmos;
- b- Exemplos remetentes à paradiplomacia municipal e à cooperação internacional descentralizada coordenada a partir do governo central;
- c- E por fim, as implicações do assunto quanto ao desenvolvimento institucional e dimensão político-jurídica junto à inserção dos governos subnacionais e suas relações internacionais no Brasil, dando ênfase à cidade de Porto Alegre - RS.

O trabalho em tela utilizou-se em grande parcela de pesquisa bibliográfica. Investigação de trabalhos acadêmicos retidos da Internet junto a web sites oficiais das instituições apresentadas e governo federal, os quais também serviram de fonte. Destaca-se a entrevista concedida por Rodrigo Corradi, Subcoordenador da Coordenadoria de Relações Internacionais do município de Porto Alegre – RS, como outra fonte importante para a delimitação e conclusão do presente artigo.

O desenrolar do artigo conferirá de forma ampla um arcabouço de conteúdo que explique e exemplifique as condições nas quais os municípios têm se inserido nas relações internacionais e as respostas institucionais, jurídicas e políticas que o Brasil vem encontrando para adaptar-se de forma congruente com esse cenário em expansão.

2 GOVERNOS SUBNACIONAIS E PARADIPLOMACIA:

2.1 Conceitos fundamentais

As interconexões entre as cidades e as relações internacionais, é ponto cabal para a compreensão e existência de um dos principais fenômenos que o trabalho em tela visa abordar. Para isso, vê-se a necessidade de estudar o fenômeno da paradiplomacia ou diplomacia paralela. O conceito mais abrangente de paradiplomacia a define como

[...] o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou *ad hoc*, com públicos estrangeiros ou com entidades privadas, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou políticas, assim como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais. (CORNAGO apud SALOMÓN, 2012).

De acordo com Onuki e Oliveira (2007), através dessa paradiplomacia, os governos subnacionais para a política externa são atores responsáveis por uma atuação que se manifesta por meio de acordos de cooperação, visitas diplomáticas, desenvolvimento de políticas públicas descentralizadas, e contatos ampliados por meio de redes internacionais. Por mais que o estudo de entes não centrais nas relações internacionais seja um fenômeno relativamente recente, o governo federal brasileiro e seus entes federados estão inclusos nesse processo paradiplomático e lhe dão suporte. Resta averiguar como o país trata a paradiplomacia.

As cidades como atores globais de importância recorrentes nos contatos diretos com Estados Nacionais, têm tido presença crescente na seara internacional, principalmente das últimas duas décadas. As causas de tal fenômeno, segundo Onuki e Oliveira (2007), são “o aumento da interdependência entre as cidades, o compartilhamento de problemas comuns tipicamente pertinentes ao âmbito local, concentração de recursos de poder; criação de identidade etc.” Esses fatores são traduzidos especialmente nas grandes interconexões de redes de transporte e comunicação de alcance global, as ações subgovernamentais que se afastam da lógica e da burocracia macroeconômica e a realização da cidade ser a unidade onde vive o cidadão, ou seja, as pessoas estão nas cidades assim como seus investimentos, propriedades, trabalho etc.

Muitas das temáticas envolvendo o âmbito municipal estão dentro do que Joseph Nye (2004, p.XI) conceitua de *soft power*². As cidades estão interessadas em se tornar conhecidas mundialmente para atrair eventos, visitantes e investimentos. Como exemplo colocado pela

²“What is soft power? It is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payment. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals and policies.” “[...] a habilidade de conseguir o que se quer através de atração e não coerção ou pagamento. Ele surge da atração cultural, ideais políticos e políticas do seu país.” (NYE, 2004, tradução do autor)

experiência prática expressa durante entrevista com o Coordenador Adjunto da Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre, Rodrigo Corradi que coloca:

[...] como Porto Alegre, eu tenho que ter uma maneira de atrair os melhores arquitetos para fazer o projeto do cais do porto. Então, apesar de Porto Alegre ter uma fama de auto sustentabilidade de imagem, eu preciso que essa imagem consiga se comunicar de uma forma e abrangência mundial. Assim, você precisa conseguir dialogar com outras ideias e outros grupos para que um grupo Catalão vá efetivamente se interessar em fazer parte desse processo, até porque isso tem potencial de diversificar os investidores desse investimento. Colocando como exemplo, você tem que criar bases de cooperação para que você possa se tornar conhecido. Então, a cidade não tem mais condições de ser dependente que o Estado identifique que ela é um foco de atração de investimento. Se ela não fizer por si só, ninguém vai fazer por ela. O governo federal vem naturalmente sendo levado a ajudar em investir em cidades, quando as cidades demonstram as suas capacidades e potencialidades.” (CORRADI, 2013)

Os governos municipais têm criado a consciência de buscar por si recursos, cooperação técnica no exterior e realizar empréstimos de instituições financeiras internacionais. E, também, de procurar influenciar os regimes internacionais e as políticas das organizações internacionais que afetam as cidades de alguma maneira. Basta pensar em exemplos de processos de integração regional, como o Mercosul e a rede Mercocidades³, projetos da ONU como o Habitat etc.

De acordo com Jackobsen (2009) a busca dos governos municipais por seus interesses (interesses de bem comum), dá-se através de associações e redes de cidades, utilizando os instrumentos de soft power por meio da “diplomacia pública”. A diplomacia pública é outro conceito que a literatura traz em que, diferentemente da paradiplomacia enquanto desenvolvimento de uma ação externa por parte de governos subnacionais, é o meio pelo qual se promove o soft power.

Assim com na afirmação anterior de Nye, na qual o poder mais eficaz resulta da aplicação simultânea de hard power e soft power, a diplomacia pública também é a soma da diplomacia fechada do Estado nacional com a desenvolvida pelos demais atores não-governamentais e dos entes subnacionais (estados e municípios). É denominada, então, de diplomacia pública, pois o soft power não objetiva apenas influenciar outros Estados nacionais, mas o conjunto da nação enquanto sociedade e instituições.” (JACKOBSEN, 2009, p.30)

A diplomacia brasileira é grande propulsora e ciente do poder cativo do soft power do país, seja pelo futebol, carnaval, música e paisagens naturais que servem de atrativo turístico.

³ Mercocidades é uma rede de cooperação horizontal integrada atualmente por 272 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru, que promove a inserção das mesmas no processo de integração regional do Mercosul, e cuja importância vem crescendo, tanto em quantidade de membros como em intercâmbio de experiências. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>. Acesso: 02 de junho, 2013.

E essa perspectiva inicial é a transmissão do país para o exterior como um todo. O que pode ser considerado positivo em um todo, mas negativo dado a grande riqueza cultural abrigada nas mais diversas cidades brasileiras.

Segundo Jackobsen (2009) as cidades e seus governos municipais têm condições e interesse em abrir ao mundo sua capacidade e elementos de soft power que prospectem suas qualidades enquanto municípios. Também, estão interessadas em organizar sistemas de informação e contatos que divulguem seus atributos que venham a conferir a inserção internacional e, com isso, gerar benefícios políticos e materiais para o conjunto das suas populações. Ou seja, os municípios são unidades físicas de demonstração da pluralidade brasileira em suas mais diversas facetas, da étnica-cultural à capital, e eles tem condições de explorar tais qualidades internacionalmente. Essa percepção e busca, como comentada anteriormente por Corradi, foi facilitada pelas novas tecnologias, que se apresentam como outro fator de inserção dos governos subnacionais nas relações internacionais.

A revolução tecno-científica e informacional da década de 1970, centrada na computação e nas redes computacionais, é trazida também como fator primordial da mudança das relações “local-global”, e intensificação do processo de globalização.

Há muitas concepções do ponto de partida da globalização. Não obstante, consideremos como ponto de partida da globalização o processo de internacionalização da economia, crescimento do comércio e do investimento internacional, formando o que o filósofo canadense McLuhan chamou de “Aldeia Global” (*Global Village*), em sua famosa obra: *The Medium is the Massage* (1967). O sociólogo Giddens (1990, p. 64) define globalização como: “a intensificação de relações sociais em escala mundial que liga localidades distantes de tal maneira, que acontecimentos locais são modelados por eventos, ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”.⁴ A definição dada por Giddens é extremamente relevante ao expor o já impossibilitado insulamento do local ante o global.

Uma das principais consequências das modernas tecnologias de informação e comunicação é a clamada “anulação do espaço através do tempo” (Harvey, 1993). A facilidade e crescente acessibilidade a meios de comunicação e transporte mais rápidos, confiáveis e modernos torna-se “o verdadeiro instrumento de união entre as diversas partes de um território” (Santos, 1994, p.17). Essa nova relação que supera o paradigma espacial e temporal diverge em opiniões sobre suas benesses.

⁴ “[...] the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa” (GIDDENS, 1990, tradução nossa)

Segundo Abalgi (1999, p.186) há dois pontos de vista onde pode-se interpretar que o local fica fortemente condicionado à influência externa e desprovido de significado próprio. Mas, para outros “[...] o local constitui suporte e condição para relações globais: é nele que a globalização se expressa concretamente e assume especificidades.” Seja como for, fica claro o cenário mais complexo das relações que se apresentam hoje em dia mediante as novas tecnologias e interação entre o internacional e o local.

2.2. Exemplos de paradiplomacia

O encontro Habitat II (Conferência sobre Assentamentos Humanos), que aconteceu em 1996, Istambul, Turquia, é trazido como marco da participação efetiva de autoridades locais em questões da agenda internacional que engendraram organismos de cooperação e outras agendas de seguimento aos debates e ações. Ele deu origem a algumas das mais importantes instituições em matéria de autoridades locais. Uma delas, com inauguração no ano 2000, foi a United Nations Advisory Comitee of Local Authorities (UNACLA), cuja função central seria, exatamente, facilitar e intermediar o diálogo entre governos centrais e governos subnacionais na aplicação da Agenda Habitat, principal documento assinado em Istambul. Além da Agenda Habitat que definiu uma série de diretrizes à nível de políticas e compromissos dos Governos no sentido de melhorarem as condições de vida nos centros urbanos e zonas rurais, a Habitat II abriu novos caminhos ao envolver os prefeitos dos municípios e outras entidades ligadas às autarquias nos trabalhos e deliberações que formariam instituições importantes para o engajamento cada vez maior de autoridades locais no âmbito internacional.

Uma dessas instituições é a organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). A CGLU originou-se da fusão da Organização da Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU), da União Internacional das Cidades Locais (IULA) e da Rede de Cidades Metropolis (Associação Mundial de Grandes Metrôpoles). O foco de seu framework está direcionado no aumento do papel e influencia de governos locais e suas organizações representativas na governança global. É por esse fato que a CGLU é umas das mais importantes organizações para os governos subnacionais e está por trás de outros empreendimentos e fóruns que têm por tema cidades e relações internacionais. A representação direta da CGLU (que tem sede em Barcelona, Espanha), dentro da América

Latina, é dada pela Federação Latino americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), que agrega mais de 16 mil municípios latino americanos.

Quanto à agenda ambiental, de grande importância e apelo público e midiático nos últimos anos, em especial pelas divulgações científicas do aquecimento global, os municípios tem cumprido papel indispensável. Papel este que, pragmaticamente, tem superado as ações de países dentro do tema como destaca Corradi quando questionado sobre sua visão quanto à influência dos governos subnacionais nas grandes agendas de debate internacional:

[...] A gestão de grandes temas de relevância como o aquecimento global, você (governo federal) pode discutir o aquecimento global, você não pode discutir o aquecimento local. Você pode discutir o derretimento das calotas polares, você não pode discutir que quanto mais prédios de revestimento de vidro forem construídos e mais asfalto for implantado, mais quente ficará a cidade. E é por isso que as COPs (Conferência Climática de Copenhague), têm apresentado menos resultado que os C-40 (Cidades do Grupo de Liderança em Clima). Pois questões mais técnicas como a quantidade de áreas verdes que deve ter uma cidade com X número de habitantes acaba sendo fundamental para vida das pessoas. (CORRADI, 2013)

Corradi demonstra mais uma vez em sua explanação o rol específico e técnico que as cidades desenvolvem, e quão intuitivo se pensar em agir localmente para lograr resultados agregados no plano global. É o caso do tema do aquecimento global, que tem mobilizado intensamente os governos subnacionais em torno de interesses comuns.

Foi em 2005 que uma conversa em Londres, envolvendo 18 prefeitos de grandes cidades ao redor, catalisou o que desembocaria no C-40. Em Londres, uma declaração foi assinada representando a vontade das autoridades locais em combater as mudanças climáticas através de políticas locais e trocas de experiências. A adesão posterior de outras cidades contou também com o financiamento, desde 2006, do projeto pelo ex-presidente dos Estados Unidos Bill Clinton e a sua respectiva fundação ambientalista, a Iniciativa Clinton pelo Clima. A cooperação entre as cidades dá-se através de trocas de conhecimentos nas áreas de renovação e planejamento de obras, iluminação, abastecimento energético, transporte, saneamento, esgoto, política portuária e fontes renováveis de energia⁵.

3 A PARADIPLOMACIA NO BRASIL: DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E DIMENSÃO POLÍTICO-JURÍDICA

Segundo Rodrigues (2004), o surgimento das primeiras estruturas burocráticas de gestão das relações internacionais em governos estaduais brasileiros deu-se ainda na década

⁵C40: Grupo de Liderança Climática das Grandes Cidades. Disponível em: <<http://www.dw.de/c40-grupo-de-lideranca-clim%C3%A7a-clim%C3%A7a-lideranca-das-grandes-cidades/a-6229945>>. Acesso: 29 de maio. 2013.

de oitenta. O estado do Rio de Janeiro teria sido o primeiro, durante a gestão de Leonel Brizola. Hoje, em torno de vinte e sete estados, bem como cerca de trinta municípios, grandes e médios, levam a cabo uma ação externa estruturada suscetível de se encaixar nas amplas categorias da paradiplomacia (SALOMÓN, 2012).

No Brasil, o Presidente da República com o auxílio do Itamaraty como braço das relações exteriores do poder Executivo, é o expoente máximo da centralização, da formulação e condução da política externa brasileira (Decreto Nº 7.304, de 22 de setembro de 2010)⁶. Contudo, os mesmos não teriam ferramentas para elaborar sozinhos os caminhos da totalidade das relações internacionais e diplomacia do país atualmente. O engendramento da política externa conta também com o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio; Saúde; Secretaria Especial de Direitos Humanos; e outros também têm atuação significativa, embora o Itamaraty continue sendo o eixo principal (RODRIGUES, 2004). O fenômeno mais recente, porém, é a chamada “paradiplomacia”.

A Constituição de 1988 foi um passo importante para estratificar em algum nível as tomadas de decisão da União para os entes federados. Veja-se o caso da educação, por exemplo. Aos municípios incumbiu-se ocupar-se prioritariamente da educação infantil.⁷ Aos estados da federação, mais o distrito federal, ficaram prioritariamente responsáveis pela educação fundamental e ensino médio⁸. Outros temas centrais como a saúde, e o Sistema Único de Saúde (SUS), foram também descentralizados da União para estados e municípios (Art. 196 a art. 200, Constituição Federal, 1988). Não se ampliaram, contudo, as prerrogativas das unidades subnacionais no campo da política externa (ONUKEI; OLIVEIRA, 2007).

Pela nova Constituição reconheceram-se os municípios como unidades federadas. Ainda assim, de acordo com Silva (2006, p. 474): “Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Em que muda a federação brasileira com incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada”. Ou seja, tornar formal por via constitucional o município como parte integrante e necessária ao sistema federativo

⁶BRASIL. Decreto nº. 7.304, de 22 de setembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso: em 25 de maio. 2013.

⁷BRASIL. Constituição (1988). Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

⁸ BRASIL. Constituição (1988). Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

brasileiro, pode levar a uma conclusão equivocada sobre sua autonomia político-constitucional.

Em perspectiva comparada, os níveis de autonomia internacional de estados federados, províncias e outras células federativas variam de acordo com os direitos históricos assegurados na constituição de cada país (RODRIGUES, 1998). Há exemplos como a Alemanha, cujas *landers* (como são chamados os estados ou províncias na Alemanha) podem negociar alguns tipos de tratados internacionais, e os cantões suíços que possuem autonomia para abrigar refugiados políticos. Ou a própria Argentina, onde na última reforma constitucional de 1994, no artigo 124, permitiu às províncias e à cidade de Buenos Aires, negociarem acordos internacionais, contanto que não colidissem esses com as diretrizes máximas de política externa e interesse do Estado Nacional⁹.

Las provincias podran crear regiones para el desarrollo economico y social y establecer organos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podran también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nacion y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el credito público de la Nacion; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendra el regimen que se establezca a tal efecto. (ARGENTINA, 1994)

Junto aos outros países citados e tendo a Argentina como exemplo constitucional exposto, Onuki e Oliveira (2007) complementam que “[...] o grau de autonomia das unidades subnacionais no Brasil é extremamente restrito em comparação aos anteriormente mencionados”. Esta reforma Argentina abre um precedente sul americano que pode ser usado como parâmetro no que toca à paradiplomacia.

De acordo com Trad (2011): “Segundo o MRE, há uma falta de institucionalização da paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro”. O Estado brasileiro não usa propriamente o termo “paradiplomacia”, e tem buscado reagir ao crescimento da demanda internacional por parte dos governos subnacionais criando secretarias e estruturas internas que supram e coordenem a busca do “internacional” por parte dos governos subnacionais. Quando é tratado o tema de práticas internacionais gerais entre Estados e governos subnacionais o termo “Cooperação Internacional Federativa” entra de modo a institucionalizar a paradiplomacia brasileira. A cooperação internacional federativa “abordaria a construção conjunta de uma agenda comum em relações internacionais pelos entes federativos, com ações direcionadas ao apoio da política externa dentro de um marco institucional.” (ATUAÇÃO GLOBAL MUNICIPAL, 2011, p. 115 - 117).

⁹ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*, 1994. Disponível em: http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/constitucion_nacional.pdf. Acesso: 2 de junho, 2013.

Essa distinção é aclarada por Soldatos (1990) que caracteriza as atividades internacionais dos governos subnacionais em cooperativas ou paralelas (SOLDATOS, apud. ONUKI; OLIVEIRA, 1990). As cooperativas seguem a linha descrita acima sobre a abordagem do governo federal e a “Cooperação Internacional Federativa”, ou seja, com suporte e coordenação do próprio governo central sobre os governos subnacionais em suas empreitadas internacionais. Já a paralela estaria em substituição ao governo central, a paradiplomacia em si. Soldatos ainda coloca o provável cenário para o desenvolvimento dessas vertentes de cooperação ou paralelismo diplomático. Esta sendo a rejeição do ingresso dos governos subnacionais nas relações internacionais e o consequente engendramento de relações de forma descoordenada e predatória; ao passo que aquela seria fruto da racionalização por parte do Estado do ingresso das unidades subnacionais na política internacional.

Essas definições mais pontuais apontam ao caminho que o governo brasileiro vem adotando nos últimos anos: a cooperação internacional federativa, que vem a ser uma maneira do governo nacional atuar dentro da cada vez mais comum celebração de atos internacionais por governos subnacionais, mesmo com os entraves constitucionais ao tema.

Um Exemplo prático disso é o próprio “Protocolo de Cooperação entre Regiões Brasileiras e Regiões Italianas e a Presidência da República”, assinado em julho de 2004. Este acordo de cooperação técnica entre o governo federal e as regiões italianas de Umbria, Marche, Toscana, e Emilia Romagna engendrou-se a partir de parcerias que se estabeleceram, nas duas últimas décadas, entre prefeituras brasileiras e atores institucionais e sociais italianos da conhecida como Terceira Itália¹⁰.

O Protocolo de Cooperação foi assinado entre o governo federal e quatro governos regionais da Itália. À nível subnacional participam o governo estadual do Amazonas e 16 municípios da Serra da Mantiqueira (SP e MG), Bagé, Ulha Negra e Candiota (RS); e São Carlos (SP) (KLEIMANN, 2010, p.88). O projeto, articulado em quatro componentes – desenvolvimento local, economia da cultura, políticas sociais e cooperativismo - tem como objetivos: difundir e adaptar instrumentos, políticas públicas e estratégias utilizadas pelos estados da Itália Central para a promoção do desenvolvimento local e regional e a repactuação federativa para construir uma estratégia de desenvolvimento.

O acordo deu um passo a mais no que tange cooperação descentralizada:

¹⁰“Terceira Itália, formas de articulação dos agentes econômicos para viabilizar um processo de desenvolvimento onde envolva sociedade civil, os agentes públicos e a região como ente catalisador e provedor do crescimento e desenvolvimento sócio-econômico.” Disponível em: <http://www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m11t05.pdf>. Acesso em: 18 de maio, 2013.

Além dos avanços materiais concretizados nos projetos, um dos principais resultados dessa iniciativa foi a assinatura, em Roma, em outubro de 2007, do Protocolo Adicional ao Acordo de cooperação técnica de 30 de outubro de 1972, entre o governo da República Italiana e o governo da República Federativa do Brasil, sobre cooperação descentralizada. Esse documento oficial no quadro normativo brasileiro, que reconhece a cooperação descentralizada como atividade desenvolvida pelos governos subnacionais. (KLEIMANN, 2010, p.89)

O Protocolo adicional tem importante significado no debate sobre o papel internacional dos atores subnacionais e vem a ser um símbolo e um precedente para este tipo de ação em política externa nas relações internacionais entre cidades e Estados. E independentemente de ter sido uma criação do governo federal, o “Protocolo de Cooperação entre Regiões Brasileiras e Regiões Italianas e a Presidência da República”, é uma demonstração genuína e prática da relevância que estão tomando os municípios em suas relações com outros países.

Em síntese, a paradiplomacia não é representada na Constituição como um meio legal de diplomacia e representação externa do Estado brasileiro e, assim sendo, “[...] consideram-se informais, os acordos internacionais celebrados por Estados e Municípios brasileiros” (ONUKE; OLIVEIRA, 2007). Cabe buscar compreender como funciona a Constituição brasileira ante o tema em tela e qual a alçada dos governos subnacionais dentro das relações internacionais.

A Constituição Federal de 1988 positivou as funções do estado e do município dentro de seus respectivos artigos, 25 e 29. Não apresenta nada significativo em termo de liberdades quanto ao desenvolvimento de relações com entes internacionais, ratificando assim a posição central do Poder Executivo e Itamaraty. Não obstante, a cada vez mais real dimensão de governos subnacionais como co-executores de políticas públicas internacionais, apenas intensifica a defasagem da legislação nacional sobre o tema.

Em legislação infraconstitucional, como no decreto que regulamenta a atividade do Ministério de Relações Exteriores (MRE), fica claro que o Presidente da República exerce o papel de formulação da política exterior e que compete ao MRE auxiliá-lo. O Decreto Nº 7.304, de 22 de setembro de 2010, traz em Parágrafo único que: “Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais.” Assim, tradicionalmente, do ponto de vista constitucional, a condução de temas de política externa é tida como tarefa do Poder Executivo, auxiliado pelo Ministério das Relações Exteriores.

Essa concentração decisória no Executivo em matérias internacionais remonta da

monarquia brasileira (Figueira, 2011, p.63). Esse cenário só seria alterado em 1891 com uma nova constituição republicana e seus mecanismos de pesos e contrapesos junto à divisão clássica de poderes entre o Executivo, Legislativo e Judiciário – provavelmente o momento em que os estados brasileiros, ao modelo federalista estadunidense, mais atuaram de forma descentralizada dentro das oligarquias.

Sobre a questão constitucional em voga, o que se pode analisar é que há um descompasso entre as crescentes demandas e práticas internacionais referentes aos governos subnacionais e o que a legislação trás como competência desses entes em relações internacionais. Todavia, como colocado por Onuki e de Oliveira (2007), mesmo diante da falta de regras mais claras, as unidades subnacionais têm atuado no plano externo de forma cada vez mais assertiva.

É interessante denotar a experiência prática do Subcoordenador de Relações Internacionais da prefeitura de Porto Alegre, Rodrigo Corradi, que dentro do relativo à sua visão quanto à influência dos governos subnacionais nas grandes agendas de debate internacional, comenta o seguinte:

[...] os municípios atuam um tanto que no vácuo da lei, essa atuação nesse vácuo fez com que se criasse um corpo. Eles não pedem por autorização para atuar, mas eles vão atuando, até que alguém diga não, apesar de isso ser contrário ao que diz o Direito administrativo público, onde aos agentes públicas só se poderia fazer o que a lei diz que pode. Tanto que nos anos 90, o prefeito não podia assinar um protocolo de cooperação internacional, mas, hoje se o protocolo não identifica responsabilidades financeiras ele é um ato político, e como tal, está dentro dos poderes do prefeito assiná-lo. Então, nesse contexto, eu penso que muita pouca coisa institucionalmente vai mudar, se continuará em um vácuo por um bom tempo, e esse vai seguir criando um corpo. (Rodrigo Corradi)

A centralização decisória leva a própria noção de democracia, e mecanismos de accountability, a serem questionados na arquitetura das relações de política externa. O que é tomado aqui como argumento é a relativização entre a eficiência do processo de tomada de decisão e legitimidade democrática. De acordo com Figueira (2011, p.70), graças ao insulamento burocrático e preponderância do poder Executivo, a centralização repercutiria em respostas mais rápidas em termos de problemáticas emergentes, além do seguimento e preservação de diretrizes de longo prazo na seara internacional livre de conflitos políticos. Por outro lado, a baixa participação do legislativo na tomada de decisão, acaba por caracterizar uma baixa legitimidade e representatividade democrática nas decisões de política internacional no país.

A posição do Itamaraty quanto à paradiplomacia e a nova realidade das ações dos

governos subnacionais teria sido reativa, na opinião de Rodrigues (2004). Especialmente em cima da constatação de dois fatos: a reforma constitucional Argentina, em 1994, que reconheceu a paradiplomacia das províncias; e a crise de Chiapas, no México, em 1995 (recordando-se que o governo mexicano foi pego de surpresa por um movimento subnacional com implicações globais). Através de tais fatos como catalisadores do processo, a reação do MRE veio logo do início do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com Ministro Luiz Felipe Lampreia que em 1995 anunciou a diplomacia federativa como vertente de diplomacia pública e parte das diretrizes do governo (Rodrigues, 2004). Após isso, em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF) com vínculo direto ao gabinete do Chanceler. A ARF é tida como símbolo nessa mudança de postura do Itamaraty quanto ao tema em questão, onde se denotam as intenções de abarcar a sociedade civil dentro das temáticas de relações internacionais. Dentro da administração Lula, o ARF ganhou o nome de Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).

De acordo com Saraiva (2004), por mais que pareça ser um grande passo, o processo descrito acima não representou grande avanço prático no que tange à dimensão externa de entes federativos, de modo que a Assessoria de Relações Federativas não chegou a possuir status elevado no processo decisório do Itamaraty. Isso mudou recentemente, quando passou por um processo de fusão com os assuntos parlamentares em outra assessoria, que recebeu o nome de Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)¹¹. A AFEPA, dentro de suas competências, articula o MRE, com os governos estaduais e municipais, no intento de assessorar iniciativas externas por parte dos mesmos.

Matsumoto (2011), trás a ideia de *gaps* existentes nas articulações entre MRE, estados e cidades. Dentro disso, antes da própria AFEPA, a maior inovação trazida para as repartições do MRE deve ter sido a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF)¹², dentro do governo Lula (SALOMÓN, 2012). A Secretaria de Relações Institucionais (SRI) do governo federal expõe várias competências e diretrizes da SAF. Entre elas, estão as de apoiar as iniciativas dos Municípios e Estados e de operar as relações de negociações e parcerias com os prefeitos por meio do Comitê de Articulação Federativa (CAF). A SAF tem destaque no preenchimento desses *gaps* institucionais das relações internacionais, principalmente pela forma mais

¹¹ A Afepe é a unidade de assistência direta do ministro de Estado das Relações Exteriores para sua relação com o Congresso Nacional e os entes federados. Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009, p.117. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 10 de maio. 2013.

¹² BRASIL. **Secretaria de Relações Institucionais – SRI. Competências da Subchefia de Assuntos Federativos**. Disponível em: http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_fed>. Acesso em: 23 de maio. 2013.

assertiva com que trouxe à administração federal os interesses da atividade internacional de estados e municípios (SALOMÓN, 2012).

Iniciativas mais originais dentro do campo da paradiplomacia surgiram em setembro de 2005, por uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do diplomata e deputado André Costa, do Rio de Janeiro.¹³ Essa foi uma tentativa de introdução positivada da paradiplomacia no texto constitucional, pela qual os entes subnacionais poderiam celebrar acordos e convênios com outros entes subnacionais estrangeiros. A PEC 475/2005 do Deputado André Costa encontra-se arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

É notável que a Constituição Federal de 1988 adotou postura inovadora em relação às constituições brasileiras anteriores, ao estabelecer os princípios que devem nortear as relações internacionais (art. 4º, II)¹⁴. Mesmo que a política externa brasileira e os princípios que a norteiam tenham sido objeto de discussões ao longo da Constituinte, nos últimos vinte anos, mais que nunca, o país depara-se com uma legislação que não tem acompanhado as demandas que o cenário internacional tem requisitado aos estados e municípios como executores de políticas públicas internacionais de maior atividade. Prova real desse incremento participativo dos entes subnacionais nas relações internacionais, são as instituições, organismos e eventos que se multiplicam e anualmente consolidam e especificam mais suas agendas internacionais.

4 UM MAPA DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS (MUNICIPAIS) NO BRASIL

De acordo com o IBGE o Brasil tem, aproximadamente, 5.565 municípios¹⁵. E até onde o Itamaraty e os setores interessados da academia parecem crer, uma parcela muito pequena desse universo dispõe de condições ou mesmo ambição para ingressar e se manter no internacionalismo municipal. Todavia, na opinião de Rodrigues (2009, p. 42), qualquer município, por menor e por menos recursos que tenha, poderia desenvolver uma agenda internacional. Rodrigues crê ser um exercício de escolha, de prioridade e de criatividade esta

¹³ BRASIL. Ementa: Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em: 26 de março. 2013.

¹⁴BRASIL. Constituição (1988). São eles: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A constituição também promove a integração regional latino-americana (art. 4º, para. Único).
¹⁵ Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso: 14 de maio. 2013.

abertura para o mundo, e que a mesma pode significar trazer mais recursos para o município e ampliar sua capacidade de crédito e de recepção de investimentos, servindo como uma oportunidade para projetar a identidade e a marca municipal no planeta.

Para isso, tomando-se de partida o Estudo do Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil, promovido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)¹⁶ - a maior entidade municipalista da América Latina – elucida várias questões de base empírica para a compreensão do cenário brasileiro de participação de governos subnacionais dentro das relações internacionais. Vale a pena reportar que o CNM “é um órgão que se transformou em legítimo porta-voz dos interesses dos municípios, trabalhando em foros multilaterais e servindo como ponte entre os municípios e o mundo.” (RODRIGUES, 2009, p. 43).

O “Estudo do Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil”, revela-se um excelente material referente à categorização de municípios e sua relativa estrutura e manifestação nas relações internacionais. Ele emprega uma tipologia que classifica os municípios em três categorias, sendo categoria 1, município que possui área internacional, categoria 2, municípios com ao menos um responsável por assuntos internacionais e categoria 3 aqueles que manifestam interesse em assuntos internacionais. Nas categorias seguintes, 4 é relativa aos municípios que não demonstram interesse na área internacional; 0, os em que houve a tentativa, mas não foram contatados e a categoria 5, aqueles que não souberam prestar informações. O estudo com recorte entre 2005 e 2008, demonstra que dos 95% dos municípios em um total de 5.562 municípios pesquisados, eram apenas 30 os que se encaixavam na categoria 1.

Tabela 1 – Pesquisa Nacional de Municípios e Relações Internacionais

¹⁶ O objetivo maior da CNM é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar nossa entidade em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população. Disponível em:

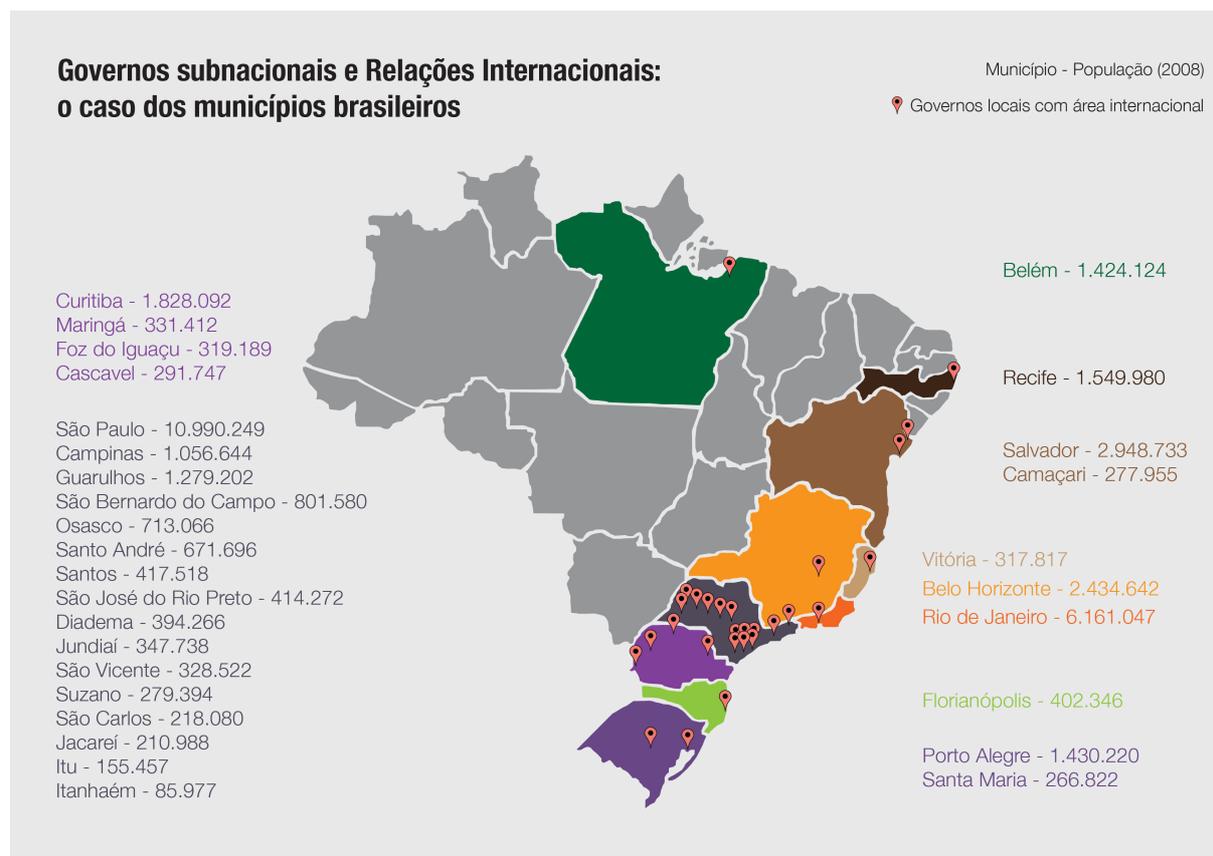
<http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=199> Acesso: 14 de maio, 2013.

Categoria	Total	%
1	30	0,54
2	116	2,09
3	3419	61,47
4	1727	31,05
5	42	0,76
0	228	4,10
TOTAL	5.562	100

Fonte: CNM, 2009.

Esse resultado somente confirma a ainda pequena exploração de campo internacional pelos governos subnacionais no país. Quiçá o dado mais revelador seja o referente a municípios que se colocaram na categoria “3”, manifestando interesse por assuntos da seara internacional, totalizando mais da metade dos municípios brasileiros, o que pode ser visto como indicador de grande crescimento na participação de governos subnacionais em anos vindouros. Entre essas 30 cidades da categoria “1”, tão pouco parece haver uma homogeneidade. As cidades vão desde capitais como São Paulo (SP), Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG), até municípios do interior como, Itanhaém (SP), Santa Maria (RS) e Cascavel (PR).

Figura 1 - Governos subnacionais e Relações Internacionais – o caso dos municípios brasileiros



Fonte: Autoria própria, baseado em: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. Brasília: CNM, 2009. 126 f. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 10 de maio. 2013.

Assim como pode ser visto no mapa acima, tendem a ser heterogêneos os municípios que possuem área internacional. De acordo com o estudo, também o são as funções dessas coordenações ou departamentos.

Começando pela nomenclatura dada, não há nenhum nome padrão. Dessa forma, as áreas de relações internacionais variam seus nomes de prefeitura para prefeitura. Em Porto Alegre, por exemplo, teremos a Coordenação de Relações Internacionais¹⁷. E, de acordo com o Coordenador Adjunto da Coordenação de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre, Rodrigo Corradi, as funções estão diretamente ligadas às demandas e interesses da secretaria.

É importante que fique claro que a fala de Corradi é relativa somente à cidade Porto Alegre. Assim, ele explica que como o Ministério de Relações Exteriores tem uma atuação X, e pode ter uma atuação Y, que é o vetor de quanto é o interesse e a necessidade do governo de utilizarem das relações internacionais, funcionaria de maneira muito similar à

¹⁷Nome adotado pelo trabalho presente para descrever tais estruturas dentro das suas respectivas prefeituras municipais.

Coordenadoria. E tudo depende da necessidade, do valor político e do interesse do gestor em dar valor a isso. Corradi relata que, de maneira geral, Porto Alegre tem um histórico antigo de cooperação e ação internacional e a inovação que se traz é a profissionalização dessas funções através da cooperação internacional de maneira técnica.

Com isso em perspectiva, traz-se outro dado do “Estudo do Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil”. Entre os municípios da categoria “1”, a cooperação técnica entra em primeiro lugar quanto às funções exercidas. Em segundo, a captação de recursos internacionais seguida pela assessoria ao gabinete em terceiro e comércio exterior e fomento ao turismo. Outra base para conhecer as vertentes das funções e exercícios das Coordenadorias de Relações Internacionais municipais e estaduais pode ser tomada a partir das diferenciações de cooperação internacional concedidas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC)¹⁸. Esta diferencia as funções em quatro: financeira, técnica, educacional e científica-tecnológica.

Nos estados e municípios brasileiros, é comum observar a diferenciação entre cooperação financeira (financiamento) e cooperação técnica (recursos não reembolsáveis para capacitação). [...] Entre as ações previstas nos projetos, destacam-se missões técnicas, intercâmbios de informações, estudos de viabilidade, capacitações e treinamento, além do trabalho conjunto na construção de novas soluções de políticas públicas. Eventualmente, pode-se contar com a doação de equipamentos ou até o custeio de infraestrutura, desde que em pequena escala, não havendo aporte financeiro. (CNM. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros: Observatório da Cooperação Descentralizada 2011**, p.118)

Observa-se em São Paulo um dos casos mais avançados em questão de ativismo internacional. Atualmente, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRI) de São Paulo, trabalha com temas que tratam de uma agenda de preocupações mais globais. Existe a preocupação com questões de migração, climáticas, cooperação sul-sul e, também, com as olimpíadas de 2016, entre outras (ALMEIDA, 2012, p.12).

Levando em conta, tanto o espraiamento das áreas de relações internacionais pelas estruturas subnacionais nas últimas décadas, quanto às funções incumbidas a essas, pode-se questionar alguns fatores relacionados com a maior ou menor exposição e atividade dos governos subnacionais no setor internacional. Ao que tudo indica, os partidos políticos no

¹⁸“A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que integra a estrutura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tem como atribuição negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais.” Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>>. Acesso: 05 de junho. 2013.

Brasil tiveram grande relação com o aumento das demandas internacionais por parte dos municípios, dando destaque ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Segundo Almeida - dentro do contexto do relativamente breve período de democracia pós-ditadura que o Brasil apresenta – o aumento da participação política popular e o que ele nomeia como uma “osmose” partidos políticos/sociedade civil a partir disso “emerge um contingente cada vez maior de atores potencialmente interessados em temas de política externa para dentro dos partidos políticos: universitários, homens de negócios, organizações não governamentais etc.” (Almeida, 2004, p.251).

Almeida também cita uma diminuição diplomática. Os partidos políticos ganham consistência programática e capacidade de intervenção em temas altamente complexos e relativamente específicos, como são os de política externa. Por outro lado, a diminuição diplomática com o exterior e um aumento considerável das negociações econômicas e comerciais, assim como da cooperação técnica resultaria no envolvimento de maior número de atores na formulação e execução de política externa brasileira.

Em “A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas” (2012), Salomón relata a chegada do PT ao governo federal em 2003 e o substancial aumento e criação de novas estruturas paradiplomáticas à nível municipal. Especialmente, muitas das novas estruturas localizadas em estados e cidades do norte e nordeste, quebrando a pauta tradicional do eixo paradiplomático - até então mais efervescente -, sul-sudoeste, com Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro.

Outras características expostas por Salomón relacionam-se com o fato de que o há uma intimidade maior dos partidos de esquerda com movimentos de cidades.

[...] a cooperação internacional entre cidades e governos locais e a difusão de boas práticas urbanas se encaixavam bem com os modelos inovadores de governo que o PT procurava implantar nas cidades sob seu controle, como laboratório (e ao mesmo tempo plataforma política) prévio ao acesso ao governo federal. (SALOMÓN, 2012, p. 278 – 279).

É possível estabelecer uma ligação direta entre partidos da esquerda e a busca ao longo dos anos pela descentralização de decisões em diversos campos do governo federal, como a política externa neste caso, ou o Orçamento Participativo (OP) quanto à seara tributária em Porto Alegre, por exemplo. Certamente, o PT teve importância nesse impulso inicial de internacionalização dos municípios.

Porto Alegre é um bom exemplo de constatação de que prefeitos de outros partidos que assumiram após seus homólogos petistas, seguiram com grande parte dos projetos relativos à

área internacional de seus gabinetes. O que Vigevani (2004) chama de “lógica de *stop and go*”, que assim como o nome em inglês propõe, é relativa à alternância de governantes e as diferenciadas prioridades políticas com que são tratadas as estruturas internacionais de subgovernos nacionais. De acordo com Salomón (2012), em Porto Alegre, após um governo petista de 4 mandatos (1989-2004) e assim, o estabelecimento de uma política externa relativamente estável, assumiu em 2005 o atual prefeito José Fortunati do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Sua administração segue com os bem sucedidos eventos e fóruns criados pela administração petista anterior como a expansão internacional do OP, e o Fórum Social Mundial (FSM), demonstrando coerência e concretizando algumas linhas e agendas de relações internacionais à nível municipal em Porto Alegre.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao pensarmos na inserção dos governos subnacionais nas relações internacionais, é posto em pauta a realização da vida própria e protagonismo que os municípios vêm assumindo, bem como um nível a mais de complexidade nas relações internacionais do país. Se denota um novo panorama globalizado, de rapidez e facilidade das comunicações e fluxos comerciais, que são chave para as oportunidades que lançam os municípios nas relações internacionais. Essa realidade complexa advém de uma necessidade intrínseca aos municípios e da realidade globalizada e transnacional, principalmente dos fluxos comerciais, trocas de conhecimento e cooperação, de por si mesmos alcançar reconhecimento e investimentos. A paradiplomacia é resultado dessa demanda que ocorre com maior rapidez e dinamicidade que as burocracias do governo central ou a própria constituição. Isto posto, essa crescente presença de níveis subnacionais no cenário externo opera via contatos formais e informais com entidades estrangeiras públicas e privadas, dentro e fora dos limites difusos a que estas entidades federativas estão constitucionalmente vinculadas.

Mesmo assim, é ainda difícil de dizer os parâmetros jurídicos que envolvem esses contatos e subseqüentes acordos. A dimensão dessas atribuições pode ser claramente identificada na preocupação do Ministério de Relações Exteriores por adequar-se a uma situação que, mesmo não formalmente institucionalizada no caso do Brasil, adquire relevância significativa para o país.

Está sendo reconhecido categoricamente pelo governo federal, através de sua maior aproximação institucional, que os municípios são as unidades federativas mais próxima e de

legítima expressão dos cidadãos. São onde estão os centros financeiros, sedes de empresas, as redes transnacionais de empresas e as organizações internacionais. Onde ocorrem os protestos, onde flui a cultura e a identidade de cada especificidade que um país como o Brasil englobaria em um todo.

Todo esse processo está longe de apontar um enfraquecimento ou perda de protagonismo do Estado. Ao contrário à perda de protagonismo do Estado nacional em processos de tomada de decisão econômica tem-se uma clara extensão das atividades estatais dada a necessidade de fazer frente às demandas crescentes dos municípios e sociedade civil no marco do estado de bem estar social. A elaboração de políticas públicas mais refinadas e antecipatórias, junto à descentralização, deve permitir que as autoridades locais possam fazer frente eficaz às exigências de projeção determinadas pela economia global e também que possam exercer função de liderança e coordenação, articulando demandas de diferentes grupos econômicos.

O Estado é responsável por apoiar a dinamização dessas estruturas que lhe são parte constituinte. Então, pensar que agora as cidades se tornarão Cidades-estados, independentes, e que toda cidade tem potencial para tornar-se uma Singapura, não é o foco. O foco é criar uma autonomia na qual se possa contribuir de maneira coerente com o processo de desenvolvimento - que é local e nacional. Criar restrições a esse desenvolvimento natural das relações internacionais por parte dos governos subnacionais geraria apenas componentes de tensão e descoordenação contraproducentes ao desenvolvimento do próprio país.

No caso do Brasil a correspondência com as realidades políticas em gestão e de como essas realidades vão se alterando ainda tem um papel fundamental, visto que é do interesse do município explorar suas qualidades e especificidades para trazer crescimento e benefícios ao plano local. Mas, ao que toca o governo central e grande maioria das prefeituras, o engrandecimento das relações internacionais dos municípios brasileiros não corre risco de retroceder institucionalmente, pelo contrário, a sinergia governo central e governos subnacionais quanto ao tema da paradiplomacia deve de aumentar dentro de um contexto econômico favorável, que continue propiciando benesses sócio-econômico-culturais e trocas de experiências entre as cidades brasileiras e os demais países.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Introducao>>. Acesso: 05 de junho. 2013.
- ALBAGLI, Sarita. **Globalização e espacialidade: o novo papel do local**. Disponível em: <http://amxinformatica.com.br/redesist/images/redesist_images/livros/Glob_Mercusul/cap_5.pdf>. Acesso em: 18 de junho. 2013.
- ALMEIDA, Paulo Alberto de. **Relações Internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira**. 2. Ed. rev. Ampl. Atual. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.
- ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, 1994**. Disponível em: <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/constitucion_nacional.pdf>. Acesso: 2 de junho. 2013.
- BRASIL. **Ementa: Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em: 26 de março. 2013.
- CASTELLS, Manuel. **The informational city: information technology, economic restructuring and the urban-regional process**. Oxford: Basil Blachwell, 1989.
- CENSO IBGE DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso: 14 de maio. 2013.
- Confederação Nacional de Municípios (CNM). Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=199>. Acesso: 14 de maio. 2013.
- CEZÁRIO, Gustavo Lima. Confederação Nacional de Municípios. **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: maio. 2013.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros: Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1**. Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: maio. 2013.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009. 126 f. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 10 de maio. 2013.
- C40. **Grupo de Liderança Climática das Grandes Cidades**. Disponível em: <<http://www.dw.de/c40-grupo-de-lideran%C3%A7a-clim%C3%A1tica-das-grandes-cidades/a-6229945>>. Acesso: 29 de maio. 2013.
- CIDADES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Disponível em:

<<http://politicaeambiente.wordpress.com/2010/07/17/cidades-e-mudancas-climaticas/>>.
Acesso: 29 de maio. 2013.

DECRETO Nº. 7.304, DE 22 DE SETEMBRO DE 2010. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm>. Acesso:
em 25 de maio.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2011.

FUNDAÇÃO CLINTON. Disponível:< <http://www.clintonglobalinitiative.org/aboutus/>>.
Acesso: 29 de maio. 2013.

GIDDENS, Anthony. **The Consequences of Modernity**. Standford, CA: Stanford University Press, 1990.

HARVEY, David. **From space to place and back again: Reflections on the condition of postmodernity**. In: BIRD, Jon et al. ed. Mapping the futures: local cultures, global change. London: Routledge, 1993.

ILHA, Adair da Silva; CORONEL, Daniel Arruda; ALVES, Fabiano Dutra. **O modelo italiano de desenvolvimento regional**: algumas proposições para a metade sul do rio grande do sul. 22 f. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m11t05.pdf>>. Acesso em: maio. 2013.

KLEIMANN, Alberto. A Ação Internacional dos Governos Locais e Cooperação Federativa. In: JAKOBSEN, Kjeld (org.). **A nova política externa**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 79-96. (O Brasil em transformação; v.4).

MATSUMOTO, Eduardo Carlos Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia**: O caso dos municípios brasileiros. 2011. 279 f. Dissertação de mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/10147>>. Acesso em: maio. 2013.

MERCOCIDADES. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>.
Acesso: 02 de junho. 2013.

NYE, Joseph. **Soft Power**: the means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

ONUJI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. **Paradiplomacia e relações internacionais**: a experiência de São Paulo. Revista São Paulo em perspectiva. São Paulo, 2007. Disponível em:
<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RztWEWiM2HQJ:moodle.stoa.usp.br/mod/resource/view.php%3Fid%3D48282+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: junho. 2013.

FLACMA. **Pequeno histórico**. Disponível em: <http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=59>.

Acesso em: 29 de maio. 2013.

PROGRAMA DESCENTRALIZADO DE COOPERAÇÃO BRASIL – ITÁLIA. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/BrasilProximo_Final.pdf>. Acesso em: 05 de junho. 2013.

RODRIGUES, Gilberto Antônio. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios**. São Paulo: CEBRI, p.8. Disponível em: <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/4713d9cafa1234bb867f8f4eec0f221fpoliticaexternafederativa.pdf>>. Acesso em: 18 de junho. 2013.

RODRIGUES, Gilberto Antônio. Internacionalismo Municipal. **Cidades em Relações Internacionais: análises e experiências brasileiras**. Gilberto M. A. Rodrigues, Marcos Xavier e Wagner de Melo Romão (Org.). São Paulo: Desatino, 2009, p. 35 – 46.

SALOMÓN, Mónica. **A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas**. In: Pinheiro, L.; Milani, C. R. (Org.). **Política Externa Brasileira: a prática das políticas e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 269-300.

SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia A., SILVEIRA, Maria Laura. org. **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.47. n.2, p.131-162, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a05.pdf>>. Acesso em: 06 de junho. 2013.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS – SRI. **Competências da Subchefia de Assuntos Federativos**. Disponível em:< http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_fed>. Acesso em: 23 de maio. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27ªed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.474.

SOBRE A CGUL. **Objetivos e membros**. Disponível em: <<http://www.uclg.org/en/organisation/about>>. Acesso: 28 de maio. 2013.

TRAD, F. **Parecer do Relator Dep. Fábio Trad pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), 2011.

TREMBLAY, Gaëtan. **De Marshall McLuhan a Harold Innis ou da Aldeia Global ao Império Mundial**. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 22, p. 13-22, 2003. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/viewFile/3228/2492>>. Acesso em: junho. 2013.

VIGEVANI, T. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales em Brasil. **Integración e Comercio**, v. 21, n. 8, 2004, p. 27-

14. 20 f. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/Elmarcojuridicoeinstitutionalparalagestion.pdf>. Acesso em : 09 de junho. 2013.

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais estados e municípios brasileiros.** Revista brasileira de ciências sociais, São Paulo, v. 21 n°. 62, p. 127-169, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300010>. Acesso em: maio. 2013.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. **Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional.** In: seminário internacional “Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional”. São Paulo: Cedec, 2002. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD71.pdf>. Acesso em: junho. 2013.