

Conclusão

Maria Clotilde Meirelles Ribeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

RIBEIRO, MCM. Conclusão. In: *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009, pp. 173-186. ISBN 978-85-232-1201-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Conclusão

Ressignificando a ação internacional dos municípios brasileiros

O perceptível crescimento do envolvimento subnacional em questões internacionais na esfera mundial vem a ser veementemente aqui confirmado no confronto com a realidade paradiplomática dos municípios brasileiros apontada pela presente pesquisa. Esta identificou quase 70% dos municípios em franca mobilização atuando neste cenário, ainda que com clara assimetria entre eles quanto às motivações, à forma, intensidade, dificuldades percebidas e ao estágio em que se encontram hoje no desenvolvimento de suas estratégias e ações internacionais. Isto nos leva a crer que o envolvimento subnacional em questões internacionais é, de fato, hoje uma característica estrutural do sistema político mundial, conforme já assinalado por Romero (2004). Corroborando ainda Prieto (2004), constata-se que, mesmo nos contextos mais díspares, a governança subnacional vem adquirindo uma dimensão claramente internacional, o que exige recursos e atenção de todos os níveis de governos.

Por detrás deste fenômeno, o panorama exhibe múltiplas evidências de que a política exterior “escapa” paulatinamente das mãos do Estado central, deixando um vazio que é bem enfatizado por Keating (2000, p. 14, tradução nossa) ao afirmar:

[...] por tudo isso, os governos nacionais põem mais ênfase na competitividade nacional e menos no equilíbrio regional, deixando que este vazio seja suprido pelos governos subestatais. Este declínio na função mediadora dos Estados expõe as regiões mais diretamente aos efeitos da economia global, e os força a buscar oportunidades para atuar dentro dela, bem como dentro dos regimes transnacionais.²⁶

Diante desta lacuna, a entrada quantitativa e qualitativamente densa dos governos subnacionais nas agendas internacionais, no visível e complexo quadro multilateral hoje instalado constitui-se em uma contundente prova da definitiva

²⁶ [...] Por todo ello, los gobiernos nacionales ponen más énfasis en la competitividad nacional y menos en el equilibrio regional, dejando que este vacío lo llenen los gobiernos subestatales. Este declive en la función mediadora de los Estados expone a las regiones más directamente a los efectos de la economía global, y les fuerza a buscar oportunidades para actuar de él así como dentro de los emergentes regímenes transnacionales.

introdução de uma nova geografia do poder (SASSEN, 2004), onde as localidades ascendem como centros de decisão, voltando-se para a sua inserção internacional visando à atração de investimentos, à promoção do bem-estar social e ao seu próprio desenvolvimento.

Assim, a incursão exploratória realizada por este estudo nas ações internacionais desenvolvidas pelos municípios brasileiros com aptidão *a priori* para uma inserção no cenário externo investigou esta realidade a partir do marco da globalização e buscou responder à questão originária de partida, organizada em torno das dimensões, institucional, técnica e política, a saber: *Como as entidades subnacionais brasileiras, e mais particularmente os municípios, vêm desenvolvendo suas estratégias de inserção no sistema internacional desde o início dos anos 1990?* Neste sentido, a pesquisa conduziu-se para o perscrutamento dos principais elementos que propiciassem uma ampla compreensão do fenômeno paradiplomático dos municípios nacionais, entre eles, seu perfil, motivações, estrutura organizacional, estratégias e ferramentas paradiplomáticas utilizadas, bem como resultados e benefícios obtidos com esta atuação, além do entendimento das relações travadas com as diversas esferas de governo. O estudo perquiriu ainda as dificuldades enfrentadas e desafios futuros na visão dos gestores dos órgãos municipais que tratam das questões internacionais (RI). A análise dos resultados da pesquisa indicou que a paradiplomacia vem sendo desenvolvida com interesses prioritários no campo econômico, cultural e social, procurando oportunidades de desenvolvimento e soluções para aspectos críticos da gestão urbana enfrentados pelos municípios.

Quanto à dimensão do município como fator impulsionador e determinante para a ação internacional dos municípios, quase 40% daqueles *não* atuantes em RI possuem população igual ou superior a 500 mil habitantes, número que se constituiu na linha de corte do critério populacional adotado. Na direção oposta, quase 60% dos municípios que desenvolvem uma atuação paradiplomática hoje possuem uma população inferior a 500 mil habitantes (embora tenham preenchido outros critérios para sua inclusão na pesquisa). Este quadro evidencia que o volume populacional pode operar, mas não inequivoca e unicamente, como fator que conduza um município a buscar a sua inserção internacional, havendo outros fatores que, conjuntamente, vêm mobilizando municípios brasileiros para esta ação.



Gráfico 47 - População dos Municípios com atuação em RI

Base: 51 respondentes.

Fonte: IBGE (2000).

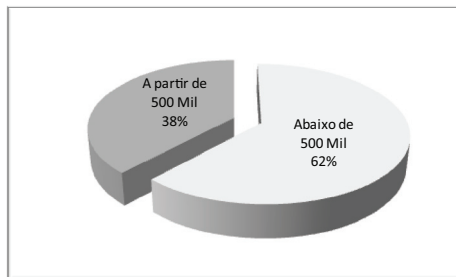


Gráfico 48 - População dos Municípios não atuantes em RI

Base: 21 respondentes

Fonte: IBGE (2000).

Mais ainda, os municípios brasileiros que possuem atuação para-diplomática nem sempre vêm concebendo e implementando estruturas institucionais para responder pelas relações externas no aparato público municipal, verificando-se que dentre os municípios ativos internacionalmente um percentual pouco acima de 50% exibiu estrutura institucionalizada, enquanto que um elevado percentual de 43% dos municípios vêm desenvolvendo atividades paradiplomáticas sem contar com nenhuma estrutura para tal, atuando sob a égide de outros órgãos municipais.

O estudo identificou ainda diferenças acentuadas na intensidade e na aparente maturidade da atuação externa dos grandes municípios e das maiores capitais frente aos demais municípios selecionados para a pesquisa. Houve, porém, municípios de pequeno porte que evidenciaram uma atuação internacional dinâmica, a exemplo de Foz do Iguaçu com 258.389 habitantes, segundo o IBGE (2000), que apresentou uma mobilização internacional intensa,

propulsionado pelo seu perfil de município fronteiriço e pelo processo de integração regional. Outro exemplo de destaque é o município de Santa Maria, com apenas 243.396 habitantes (IBGE, 2000), que possui uma universidade de relevância nacional, apresentando uma veemente atuação paradiplomática, apesar de atuar com restrita estrutura e recursos escassos. Por sua vez Jacaréí, no estado de São Paulo, selecionado para a pesquisa exclusivamente pela presença de um gestor na primeira edição do Fórum de Secretários de RI realizado em Salvador-Ba, sendo um município com 191 mil habitantes, sem aparente expressividade no cenário nacional, e sem aparelhamento da máquina pública voltado para o tratamento das questões internacionais, demonstrou uma intensa atuação paradiplomática, com ações cooperativas, foco em redes internacionais junto aos países do Mercosul, da Comissão Europeia e do Canadá, e com cooperação com vários países, a exemplo da Itália e da França. Esta pujante atuação internacional de Jacaréí evidencia que a vontade política e a crença nos benefícios que a atuação paradiplomática pode aportar para o município são importantes fatores para mobilizar esta ação, ainda que, muitas vezes, em condições de fragilidade e escassez de recursos.

A intensificação acentuada do aparelhamento da máquina pública municipal para a atuação paradiplomática verificou-se a partir do ano 2004, ampliando-se exponencialmente e atingindo em 2005 o seu limiar máximo desde o marco inicial do fenômeno da paradiplomacia no Brasil, ano responsável pelo surgimento de quase 40% dos atuais órgãos nos municípios pesquisados, o que parece motivado pela nova perspectiva trazida com a política externa do governo Lula, empossado no ano de 2003, além dos fatores decorrentes dos processos de globalização, já discutidos no capítulo introdutório, sem menosprezar ainda o fenômeno identificado como “*me-tooism*”, mimetismo provocado pelo exemplo de algumas unidades subnacionais cujos passos seriam seguidos por outros governos municipais, o que pode também ter contribuído para este incremento acentuado de implantação de aparatos de RI nos municípios brasileiros.

Apesar da constatação da disseminação da prática paradiplomática no Brasil, não se trata de uma matéria sumamente institucionalizada e, portanto, verifica-se que não há uma homogeneidade na forma de condução do assunto pelos entes subnacionais.

Há uma dispersão no que tange às diferentes formas de estrutura e de organização da área, o que parece depender de diversos fatores, sobretudo dos interesses de cada região, do perfil político do estado e do partido político que se encontra no poder. Evidenciou-se aqui uma diversidade de estruturas municipais voltadas para o tratamento da paradiplomacia, a exemplo de secre-

tarias, secretarias adjuntas, assessorias, coordenadorias e diretorias, além de unidades integrantes de órgãos voltados ao comércio exterior ou internacional, embora estas estruturas tenham se mostrado em grande parte, ainda bastante incipientes, com baixa autonomia e reduzido *status* no sistema municipal, além de atuarem predominantemente com poucos recursos, não apenas financeiro-orçamentários e infraestruturais, mas também recursos humanos.

Os motivadores para a criação de órgãos municipais de RI foram prioritariamente o interesse na visibilidade externa do município, na cooperação técnica e na atração de recursos internacionais públicos. Logo após estes, foi destacada a busca de soluções para problemas do município, além da promoção cultural, a atração de investimentos privados e, em último lugar no *ranking*, o fomento do comércio exterior. Ainda foram indicadas motivações voltadas para o tratamento de questões de equidade racial e de gênero, além de questões ambientais. Uma conclusão que se depreende destes resultados é que as disparidades regionais presentes no território brasileiro influenciam diretamente a realidade paradiplomática municipal no país, desde o aspecto da localização dos aparatos governamentais criados para o tratamento das questões internacionais (fortemente predominantes no eixo Sul-Sudeste, detentor de 76% das instâncias municipais), até a qualificação das estruturas orgânicas, seu *status* no sistema público municipal, motivadores e a intensidade e qualidade da atuação internacional desenvolvida.

As agendas dos órgãos municipais brasileiros de RI mostraram-se dirigidas prioritariamente para os eixos da cooperação técnica, de intercâmbios e da participação em redes, além dos processos de integração regional. Também o assessoramento ao prefeito e missões, bem como ações para o desenvolvimento social e ambiental mostraram uma significativa parcela de relevância da agenda externa municipal, além de ações voltadas para a projeção internacional do município e para a sua participação em processos decisórios internacionais. Tal configuração da agenda temática deve-se, pensamos, a uma série de fatores. Em primeiro lugar a fragilidade da gestão urbana e a criticidade de problemas sociais e econômicos vivenciados por grande parte dos municípios brasileiros, gera um forte interesse destes na cooperação e nos intercâmbios frente a experiências exitosas de outros municípios, bem como nos acordos de irmanamento; a participação em redes também responde por estes interesses, visto que dentro das redes identificam-se soluções para problemas urbanos e possibilidade de ajuda mútua entre os GNCs. Já o fato de os processos de integração regional ocuparem fortemente a agenda internacional dos GNCs brasileiros na esfera municipal parece indicar, junto com outros movimentos dos entes subnacionais

na América Latina, já apontados precedentemente, um interesse na ampliação da “voz” da paradiplomacia no nível do bloco, e na concertação nesta esfera em âmbito supranacional.

Os resultados das ferramentas paradiplomáticas utilizadas pelos GNCs refletem a preponderância da sua atuação em redes, celebração de acordos de irmanação de cidades, bem como intercâmbio de “boas práticas” de gestão urbana, práticas estas no rol daquelas institucionalizadas por esta instância de governo e mais utilizadas nas suas interações internacionais. Mostrou-se também forte a prevalência na participação em redes transnacionais, em especial a Mercocidades, além de participação em conferências e em programas de cooperação. Compatíveis com os instrumentos utilizados, estão os principais projetos considerados exitosos pelos gestores dos órgãos pesquisados, os quais centraram-se no eixo social/cultural (com mais de 40% das respostas), seguido do eixo da cooperação técnica e dos irmanamentos com cidades.

Mais um ponto de interesse do estudo dirigiu-se para o entendimento da formulação estratégica norteadora da atuação paradiplomática municipal, tendo sido nitidamente evidenciada uma tendência a ações de caráter mais imediatista, do tipo *stop and go*, termo emprestado de Vigevani (2006). Na grande maioria dos municípios não ocorre uma formulação estratégica para ações articuladas e tampouco se mostrou neles uma preocupação com uma visão de longo prazo. Menos de um quarto dos órgãos indicou a realização de um planejamento estratégico efetivo. Em alguns casos verificou-se a eliminação de órgãos voltados para o tratamento de questões internacionais com a mudança política de governo, corroborando com o problema da descontinuidade das ações, característica sempre ameaçadora no sistema público.

Um ponto positivo que o estudo revelou diz respeito aos resultados e benefícios a partir da atuação paradiplomática dos municípios. Como principais resultados alcançados na visão dos gestores dos órgãos de RI, o estudo apontou a obtenção de cooperação técnica que se constituiu no resultado mais citado pelos gestores, seguido de perto pela visibilidade e reconhecimento do município no nível nacional e internacional. Foram também apontados como resultados significativos, a captação de recursos financeiros e a atração de investimentos, seguidos da conscientização local da importância das relações internacionais e da troca de experiências. O aprofundamento do processo de integração regional (Mercosul) e o impacto no desenvolvimento econômico foram resultados apontados em último lugar pelos gestores participantes da pesquisa. Por outro lado, o acanhado resultado indicado no foco do desenvolvimento econômico pode ser decorrente da recente atuação paradiplomática da grande

maioria dos órgãos pesquisados, o que poderia ainda não ter produzido frutos nesta direção, uma vez que as ações internacionais carecem de tempo para produção dos resultados mais concretos.

As dificuldades identificadas pelos gestores municipais de RI foram inúmeras. No nível político, as principais relacionaram-se com a pouca importância conferida à paradiplomacia, à fragmentação das ações de RI nesta esfera de poder e à falta de autonomia dos órgãos municipais responsáveis pelas relações internacionais, além da burocracia presente no setor governamental, acrescentando-se a isto questões político-partidárias e inadequações de legislação fronteiriça. As restrições de recursos financeiros e orçamentários, bem como a precariedade da infraestrutura dos órgãos foram os maiores obstáculos identificados nos demais planos. Coerentemente com tal quadro, os principais desafios apontados para o êxito dessas instâncias foram: a captação de recursos financeiros e orçamentários; o alinhamento político entre as diversas esferas frente às ações internacionais, a institucionalização e o planejamento estratégico coordenado; a criação de órgãos no *status* de secretarias autônomas de RI com infraestrutura adequada; além do desenvolvimento e consolidação de parcerias com órgãos internacionais e a superação dos obstáculos para uma efetiva integração regional. Foi acrescida a esses desafios, a adequada identificação de soluções e de oportunidades de desenvolvimento para o próprio município.

Surpreendente é o fato de que as instâncias responsáveis pelas RI nesta esfera de governo não venham ocupando grandes espaços nas suas agendas com a coordenação dentro do próprio ambiente sistêmico das prefeituras, diante das ações internacionais de outros órgãos e secretarias municipais. Tal evidência denota uma fragilidade da liderança deste processo de internacionalização por parte dos gestores municipais de RI. Vários fatores podem estar contribuindo para esta realidade, estes provavelmente ligados a: incipiência da grande parte das estruturas municipais, com equipes subdimensionadas e muitas vezes pouco qualificadas; carência de recursos infraestruturais, incluindo-se aqui plataformas integradas de automação e informação, por exemplo, que poderiam favorecer a integração de órgãos; além de uma possível legitimação reduzida destas instâncias frente ao aparato da máquina pública desta esfera, devido ao caráter recente da grande maioria das instâncias de RI e da frequente pulverização destas ações entre diversos órgãos municipais. Destarte, esta situação constatada pela pesquisa aponta para a dificuldade ou mesmo impedimento, neste contexto, de realização de ações municipais articuladas no plano externo que possam evoluir no sentido de definição de uma política externa municipal.

Mostrou-se especialmente preocupante no caso brasileiro, a qualidade e a intensidade da relação dos órgãos municipais de RI com o governo federal (Itamaraty), além das instâncias estaduais, o que deixa sinais bastante claros da existência de possibilidades de conflito e de não alinhamento da ação internacional entre as distintas esferas de governo. Ainda que na esfera estadual alguns estudos (NUNES, 2005; RODRIGUES, 2004) apontem para casos em que ocorre uma estreita sintonia e cooperação entre a instância federal e estadual no campo das relações internacionais, a exemplo do Rio Grande do Sul e do Paraná, o mapeamento dos municípios brasileiros apontou que, em sua grande maioria, existe grande precariedade nas relações para com o governo central. Esta foi considerada como incipiente, com 25% dos órgãos apontando inexistência de relação com o MRE-Itamaraty e quase 60% indicando a presença de relações apenas pontuais, em situações como celebração de convênios ou mera participação em eventos. Tal precariedade avança ainda nas relações dos governos subnacionais municipais para com o governo estadual, também tendo sido evidenciada uma fraca relação para com outros órgãos do próprio sistema municipal.

A análise da convergência da ação paradiplomática municipal com a esfera nacional traz dois aspectos que merecem ser destacados: 1) constatou-se que a China (integrante do BRICs²⁷) vem sendo buscada pelos governos subnacionais de forma recorrente, o que converge com o interesse da política externa do atual governo federal na relação com a Ásia (eixo Sul-Sul), com destaque para a China. 2) No sentido oposto, entretanto, a iniciativa do governo federal no que tange ao IBAS²⁸ não encontrou eco nas ações paradiplomáticas dos municípios brasileiros pesquisados, tendo havido uma única citação pontual de município que mantém relações cooperativas com a Cidade do Cabo na África do Sul (citação de São Gonçalo no Rio de Janeiro). Tampouco houve qualquer município que indicou desenvolver ações paradiplomáticas com a Índia.

O quadro constatado por esta pesquisa evidencia a carência de mecanismos de relações intergovernamentais. Conforme Rodrigues (2004) enfatiza, há uma grande lacuna no Brasil no que tange a um mecanismo vertical de

²⁷ As possibilidades de crescimento da economia mundial para as próximas décadas são vistas como residindo principalmente em alguns poucos países menos desenvolvidos, aludindo-se aos quatro principais países emergentes do mundo, Brasil, Rússia, Índia e China (BRICs), um potencial para “mudar o mundo” tanto pelas ameaças quanto oportunidades que estes cinco países representam, do ponto de vista econômico, social e político.

²⁸ O Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul – IBAS foi criado em 2003, com interesse estratégico relativo à coordenação e cooperação entre países em desenvolvimento, constituindo-se em uma inovação em termos de cooperação internacional por ser uma aliança trilateral com ênfase no aumento do diálogo político entre os três países e busca de resultados concretos na promoção do desenvolvimento via cooperação Sul-Sul. Fonte: MCT.

interlocução entre a União, Estados e Municípios. Além disso, mesmo frente à constatação da ampliação da valorização da área de relações internacionais dos municípios, não há indícios de perspectiva de participação dos governos subnacionais municipais no processo de formulação da política externa nacional, uma vez que não há mecanismos que promovam a concertação entre as várias esferas de governos voltados para esta finalidade, contrariamente a outros Estados federais onde existem canais institucionalizados para este objetivo, como são os casos da Alemanha e da Áustria, dentre muitos outros. Neste sentido, há que se ressaltar a iniciativa federal, promovida pelo MRE em Brasília no mês de agosto de 2006, que representou o Primeiro Encontro de Negociações Internacionais de estados e municípios realizado. Durante este encontro, muitos Municípios mostraram estar se envolvendo nesta área. De acordo com o então embaixador e presidente da Fundação Alexandre de Gusmão, vinculada ao MRE, Jerônimo Moscardo²⁹, o objetivo do encontro foi aproximar o trabalho do ministério dos estados e municípios, objetivando dar conhecimento aos gestores subnacionais do que tem sido feito pelo ministério e como eles podem participar desse processo.

É preciso que os municípios tomem consciência que eles estão envolvidos na ação internacional, que o local está ligado ao global, pois hoje qualquer negociação internacional interfere na agenda do município brasileiro”, explicou no evento. No encontro, foram apresentadas as negociações feitas pelo ministério nas áreas comercial, cultural e de meio ambiente. [...] Acho que a legitimidade nossa como negociador, como Ministério das Relações Exteriores, aumenta na medida em que tenhamos o aval, o endosso, o conhecimento e a informação da parte dos representantes dos estados e municípios. Os resultados das decisões e acordos do governo brasileiro com outros países influenciam a vida da população de todos os municípios brasileiros [...].

Destarte, o objetivo do evento parece evidenciar mais o interesse do governo em fornecer diretrizes, tomar conhecimento e promover um controle sobre as atividades internacionais que vêm sendo desenvolvidas pelos entes subnacionais, não parecendo se constituir o encontro em um prenúncio de institucionalização de um canal que vise ao envolvimento subnacional no processo de formulação da política externa do País. Esta constatação, ainda que subsidiada por evidências claras, pode ser passível de alguma relativização frente à iniciativa da instituição do Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (CAF), pelo Decreto n. 6.181, de 03 de agosto de 2007, como órgão consultivo da Presidência da República, medida que parece refletir o interesse do governo federal

²⁹ Conforme matéria publicada no site CNM (acesso em 10 mar 2008).

em aproximação da instância municipal. Criado no primeiro mandato do governo Lula, além do governo federal, o comitê é composto por três entidades que representam os municípios: Associação Brasileira de Municípios (ABM); Confederação Nacional de Municípios (CNM); e Frente Nacional de Prefeitos (FNP). O objetivo do Comitê de Articulação e Pactuação Federativa é “promover a articulação na formulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas”. (BRASIL, 2007)

Por outro lado, verificam-se movimentos coletivos em concertação da instância subnacional nos níveis global, regional e nacional, nos quais os municípios brasileiros se mostram atuantes, o que evidencia um movimento de luta do poder subnacional em busca de legitimação de suas ações externas, bem como de articulações frutíferas entre instâncias subnacionais, incluindo aqui a construção de redes de cooperação. No nível internacional, pode-se citar o Fórum de Autoridades Locais (FAL), realizado anualmente, que teve sua criação pela Prefeitura de Porto Alegre, em função do marco do Fórum Social Mundial de 2001, com a primeira edição ocorrida no Brasil, na cidade de Porto Alegre. O FAL tem como fundamento “o reforço à importância das cidades como espaços democráticos legítimos a serem valorizados pela luta contra a desigualdade”³⁰. Entre as suas conquistas está a criação de uma Rede de Cidades pela Inclusão Social (constituída pela fusão da Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU) com a União Internacional das Autoridades Locais (IULA)³¹. O Fórum de Autoridades Locais, através da Rede de Cidades pela Inclusão Social, acredita poder buscar uma globalização alternativa através do poder das cidades e do desenvolvimento e articulação destas aos movimentos sociais³².

Já o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, instituição de âmbito regional latino-americana,

³⁰ Conforme Carta de Porto Alegre, da ocasião do I FAL, em 2001: “O Fórum de Autoridades Locais, em Porto Alegre, integrado ao Fórum Social Mundial, na qual se afirma que ‘Um Outro Mundo é Possível’, vem contribuir com políticas públicas que se contrapõem às desigualdades, geradas pelos modelos econômicos hegemônicos pela globalização. Desta forma podemos afirmar que ‘Um Outro Mundo é Possível, e Ele Começa nas Cidades’”.

³¹ O FAL nasceu com o intuito de trabalhar, através de formas organizativas flexíveis, pelos objetivos explicitados na Declaração de Porto Alegre, deliberada pelas autoridades locais durante o I FAL. Faz parte dos objetivos, entre outras questões, o reconhecimento do direito à cidadania de novos espaços públicos, combate à pobreza urbana e seus derivativos, desenvolvimento econômico e colaboração dos entes locais com organizações não-governamentais como forma de potencializar iniciativas de reforço à cidadania.

³² Dados obtidos no Fórum de Autoridades Locais Pela Inclusão Social.

foi criado no ano de 2004 e entrou em atuação em janeiro de 2007, com o objetivo de constituir-se em um canal de discussões e sugestões das entidades subnacionais, que visem à promoção do desenvolvimento local no âmbito do bloco, sinalizando uma aparente possível aspiração das entidades subnacionais latino-americanas a uma política no nível sub-regional mercosulino. A instituição do referido Fórum é um momento relevante, pois, conforme ressaltado por Rodrigues (2004), o Brasil reconhece a paradiplomacia no nível do Mercosul, não obstante esta não ter sido expressamente reconhecida no âmbito interno nacional.

Na esfera subnacional municipal no Brasil, algumas iniciativas merecem ser citadas, a exemplo da realização das três edições do Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Cidades, o primeiro ocorrido em Salvador em junho de 2005 por iniciativa da SECRI, o II Fórum em Campinas, em maio de 2006, e o III Fórum em Porto Alegre ocorrido em fevereiro de 2008. No Fórum das Secretarias de Relações Internacionais existe um movimento de se criar uma associação dos secretários de relações internacionais o que tenderia a propiciar um processo de articulação política e estratégica. É o que se espera e o que a sequência dos dias e dos mandatos da gestão pública municipal brasileira nos irá mostrar.

Assim, diante do contexto atual e do panorama evidenciado pela pesquisa, considera-se aqui fundamental repensar as relações entre o nível de governo central e os governos subnacionais frente à ação externa, visando a um maior alinhamento, se possível harmonioso, entre as várias esferas agindo no campo da política internacional. A presença de um grau de concertação, coordenação e cooperação efetivas entre as diversas instâncias de poder mostram-se como soluções a serem buscadas com primazia, com aprimoramento dos canais atuais de cooperação e de coordenação de ações, visando a um federalismo cooperativo e mais participativo, não só para potencializar a atuação paradiplomática hoje desenvolvida pelos municípios brasileiros, como também para evitar possíveis conflitos futuros entre as diversas esferas de governo, conforme bem o comprovam casos complexos como o do Canadá e o da Espanha. Estes países mostram que, mesmo sendo complexos Estados multinacionais que contam com importante grau de autonomia de suas comunidades, conseguem conviver com uma intensa atuação paradiplomática por parte de suas entidades subnacionais, em função da presença de instâncias de coordenação e de cooperação entre elas.

É bem verdade que a autonomia dos governos subnacionais, nestes dois casos, influencia inclusive a tomada de posições no âmbito da política externa

nacional, como vimos há cerca de dois anos, a recusa do governo espanhol em reconhecer a soberania do Kosovo. No caso do Canadá, pode-se interpretar o reconhecimento da soberania de Kosovo como indicador de maior integração da política externa federal com a paradiplomacia das entidades subnacionais. Não se pode esquecer, neste caso, a natureza dos pactos de união do Canadá (pacto federativo) e da Espanha (comunidades autônomas em um Estado espanhol).

Visto que o fenômeno paradiplomático prossegue sua trajetória crescente, sendo conduzido à margem de uma estrita legalidade, este estudo conclui ainda que se faz clara e imperativa a necessidade de uma profunda reflexão quanto ao papel e as possibilidades de atuação do nível subnacional no campo da política externa, considerando-se aqui dois elementos factuais. O primeiro relativo à realidade atual dos municípios, como consequência dos fenômenos flagrantes anteriormente citados que impactam diretamente no “espaço local” e impelem os governos subnacionais à corrida por respostas que possibilitem ampliação dos níveis de desenvolvimento e bem-estar social, superando ou amenizando as criticidades enfrentadas no bojo dos processos globalizatórios. É possível ler e interpretar o *boom* da atuação paradiplomática de municípios no Brasil pela ótica das necessidades crescentes em termos de desenvolvimento, estreitamente relacionadas com as lacunas deixadas pelas políticas públicas e pela crise de regulação do Estado no campo educativo, planejamento público e da saúde, por exemplo.

O segundo elemento motivador de uma reflexão frente a este quadro refere-se à base trina do modelo do federalismo brasileiro a partir da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, a qual eleva os municípios à categoria de entes federativos, o que aponta para uma tendência à cooperação a partir do exercício conjunto de competências pelas três esferas distintas de governo. Esta característica naturalmente mostra-se propícia a um engajamento cooperativo dos entes subnacionais nos processos de internacionalização, buscando alternativas de promoção do desenvolvimento em um contexto onde se evidencia a existência de espaço para a ação internacional da União, estados-federados e municípios, de forma proveitosa, transparente e democrática para a sociedade e o mais harmoniosa possível para o conjunto do Estado-Nação. Assim, ante esta realidade, uma questão bastante atual e discutida de forma recorrente no Direito Internacional é a possibilidade de entes subnacionais, em particular, estados membros e municípios de um Estado Federal, celebrar tratados e atos internacionais, o que tem gerado polêmicas e controvérsias por parte de diversos autores.

Algumas iniciativas para mudanças no ordenamento jurídico brasileiro devem ser citadas, a exemplo da proposta legislativa que propôs destinar aos entes subnacionais a prática de “convênios internacionais” (PLS n. 98/2006), mencionada por Branco (2007) e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/2005, a chamada “PEC da Paradiplomacia”, proposta pelo ex-deputado Costa (2008) que acrescenta parágrafo ao artigo 23 da Constituição da República, para permitir que estados federados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, nenhuma destas tendo, porém vingado até o presente momento. Embora sem um sucesso concretizado na conquista pleiteada, a PEC da Paradiplomacia teve um mérito relevante no sentido de despertar para uma reflexão oficial sobre o tema, demonstrando ainda a complexidade e a dificuldade em constitucionalizar as relações internacionais federativas no Brasil, e manter o equilíbrio do princípio federativo. Prosseguem assim no Brasil as discussões oficiais entre diplomatas, juristas e estudiosos do assunto, sobre a criação de um marco legal para a atividade paradiplomática que possa definir norteamentos para esta atuação.

Outrossim, o elevado índice de atuação internacional sem uma instância específica voltada para o tratamento das questões internacionais (43% dos municípios analisados) impede a coordenação de ações tanto no nível interno na esfera municipal, como entre as diversas instâncias de poder público na construção de uma linha de ação estratégica articulada e com visão de longo prazo. A realidade também evidenciada pelo estudo quanto à incipiência de uma visão estratégica de longo prazo apresentada pelos municípios frente à sua paradiplomacia corrobora com esta constatação. Um ponto adicional de reflexão, aqui proposto refere-se à análise do nível de adequação das atuais estruturas orgânicas existentes nos municípios, frente ao desafio das missões dos órgãos responsáveis pela paradiplomacia nesta esfera de governo e a incipiência da maioria das estruturas identificadas na pesquisa.

Ademais, em face dos desafios advindos ao plano local com a globalização, há necessidade de se buscar novas formas de gestão que possam sanar os problemas enfrentados pelas cidades. Neste sentido, um aspecto de interesse para o qual esta pesquisa procura trazer alguma contribuição, dentre outros, refere-se ao conhecimento das experiências de inserção internacional consideradas exitosas pelos entes federados no âmbito subnacional municipal nas distintas regiões do país, visando a propiciar ações cooperativas horizontais entre os municípios, com ampliação de diálogo e intercâmbio de soluções locais e de “boas práticas”. Este estudo considera que a propagação da paradiplomacia é hoje fundamental a fim de que as unidades que constituem o território nacional

possam se beneficiar do contexto internacional, respeitando as limitações impostas pelo governo federal.

Destarte, evidencia-se aqui a necessidade de criação e preservação de uma memória da ação internacional dos municípios, o que poderá lastrear a consolidação das atuais experiências e promover novas que propulsionem outros municípios no cenário internacional. Um vasto terreno para novas pesquisas aqui se configura, tanto voltadas para a “verdadeira teia” de municípios que hoje desenvolvem informalmente uma atuação paradiplomática sem, contudo, estarem aparelhados institucionalmente para tal, assim como novas pesquisas direcionadas para os municípios que já possuem órgãos com a atribuição do tratamento das questões internacionais. A partir do mapeamento e do estudo de caso aqui discutidos, muitas análises poderão prosseguir buscando um aprofundamento de questões prioritárias que aqui se delinearam, bem como o desenvolvimento de estudos de casos específicos de atuação paradiplomática de municípios cuja ação internacional se revela meritória de novas abordagens aprofundadas.

Por fim, o que parece mostrar-se teoricamente relevante após este estudo diz respeito à complexificação do atual contexto da política mundial, em que as arenas da política interna e externa (o *in* e o *out* das relações internacionais) se mostram interligadas e a condução das políticas envolve uma rede de relações entre as esferas subnacionais, nacionais e internacionais. A clássica divisão realista entre doméstico e internacional, com base na noção de uma fronteira territorial sob controle total dos Estados nacionais e na representação da soberania incondicionada, é reflexo de uma realidade histórica que não está mais em vigor. Mais do que isso, trata-se de uma visão ontológica das relações internacionais que merece pelo menos revisão e recontextualização, sobretudo no que tange à atuação dos governos subnacionais na política mundial contemporânea. (MILANI; LANIADO, 2006)

Um dos principais desafios políticos, doravante, é a institucionalização de uma genuína diplomacia “multicamadas”, seguindo o conceito de Hocking (2004), que se fundamentaria no estabelecimento de mecanismos de ligação e instituições de coordenação e de cooperação entre os níveis de governo central, estadual e municipal, levando-os a compartilhar recursos e a buscar o equilíbrio da pluralidade de interesses nacionais e subnacionais, concedendo *voice* e um papel de relevância às entidades subnacionais, evitando assim crises nos pactos federativos e as ameaças de *exit* que podem surgir com os processos de globalização. Parafraseando Hirschman (1970), seria difícil pensar de outra forma a manutenção de *loyalty* entre os atores das relações federativas no campo da política externa.