

APONTAMENTOS SOBRE A PARADIPLOMACIA NO BRASIL

(*) José Nelson Bessa Maia

O complexo fenômeno da paradiplomacia, ou seja, a ação de governos subnacionais no contexto internacional, pode ser analisado a partir de três eixos básicos de argumentação: i) a interação dos atores na paradiplomacia; ii) os critérios para a cooperação descentralizada; e iii) a institucionalização via regras formais e informais. Senão vejamos:

Eixo 1: A Interação dos Atores na Paradiplomacia

1. O atual contexto da paradiplomacia

Em meio ao processo de intensa internacionalização ou globalização de bens, serviços e capitais que se observa neste início do século XXI, a literatura acadêmica e a experiência prática sugerem que o tema da participação internacional dos governos subnacionais vem ganhando visibilidade e poderá assumir maior importância no futuro em diferentes países. No contexto mundial, seu crescimento é perceptível há algum tempo, e a literatura aborda cada vez mais estudos de casos que comprovam essa tendência.

Diversos autores que pesquisaram sobre o papel dos governos subnacionais fora das fronteiras de seus países indicam que há experiências consolidadas, sobretudo nos países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). No entanto, o processo de extroversão dos governos subnacionais não se restringe aos países desenvolvidos, sendo cada vez mais presente entre países emergentes, em especial aqueles de forma federativa de governo.

O pesquisador basco Panayotes Soldatos (1990), ao analisar a questão do envolvimento crescente dos governos subnacionais no cenário internacional, cunhou o termo “paradiplomacia” para designar as investidas internacionais desses governos. O termo também foi amplamente divulgado pelo autor canadense Duchacek,

(*) José Nelson Bessa Maia, economista e mestre em economia, é ex-secretário de assuntos internacionais do Governo do Ceará (1995-2006) e doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB). E-mail: nbessa@unb.br ou nbessamaia@terra.com.br.

o qual abandonou sua própria terminologia “microdiplomacia”, por reconhecer que o termo poderia ser considerado depreciativo, e preferiu adotar a denominação de Soldatos, que praticamente passou a prevalecer na literatura especializada.

No entanto, conforme destaca Farias (2000), a palavra paradiplomacia ganha um uso bastante diverso do proposto por Soldatos e Duchacek. Der Derian, usando uma abordagem “neoclássica”, considerando o Estado Central como único ator a possuir diplomacia, coloca a paradiplomacia como sendo uma forma de diplomacia não governamental, não importando se for central ou não central. Para Der Derian paradiplomacia seria qualquer tipo de atividade não governamental de atores não estatais. Aí se incluiriam corporações transnacionais, organizações internacionais de trabalho, comunidades religiosas, Organizações não governamentais (ONGs), lobbies internacionais, associações científicas, entre outras possíveis “categorias” de atores.

Deixando de lado a abordagem transnacional de Soldatos e Duchacek, a visão neoclássica de Der Derian aparece como a mais atual, onde o neologismo paradiplomacia é rejeitado. Entretanto, o autor inglês Brian Hocking sugere a idéia de “*multilayered diplomacy*”, ou seja, diplomacia de múltiplas camadas. O que Hocking critica no termo cunhado por Soldatos, e levado a diante também por Duchacek, é que dentro dele estaria embutida a idéia de permanente competição e conflito entre os governos centrais (GCs) e os governos subnacionais (GNCs). Diversamente, Hocking sugere que existe uma interação entre essas duas esferas de autoridade, já que os Governos não centrais são partes constitutivas do Estado, implicando que existem temas do relacionamento internacional pertinentes a ambas as esferas. Tal como sintetizado por Farias (2000:18):

Como coloca Aguirre (1999:201), “essa abordagem [de Hocking] de várias camadas é teoricamente mais compreensível, gera uma verdadeira revolução em relação a abordagens anteriores sobre o comportamento de governos não centrais (GNCs) em atividades internacionais, uma vez que essas atividades não são mais estudadas de um ponto de vista puramente ‘estatocêntrico’, de fora e de cima, como o eram anteriormente, mas sim a partir da perspectiva do próprio GNC. Aguirre chega a uma conclusão importante em seu artigo (1999:205): a maior parte das atividades internacionais, desenvolvidas pelos GNCs no dia-a-dia não são de

modo algum anormais, não são nem mesmo formas paralelas de diplomacia. Para ele, o envolvimento internacional dos GNCs seria melhor rotulado como sendo “pós-diplomático”, por ser um processo que se move além do Estado-Nação, isto é, “além da diplomacia”.

A noção de “diplomacia de múltiplas camadas” de Hocking considera que existem grandes pontos de convergência entre os interesses dos governos centrais e dos governos subnacionais. Entre esses pontos, destaca-se a disposição de ampliar as atividades econômicas do País como um todo. Porém pela ampla difusão do termo “paradiplomacia” nos meios acadêmico e governamental, conforme definição de Prieto (2004), o mesmo tem sido empregado para expressar: “...o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios com entidades estrangeiras públicas e privadas, objetivando promover resultados sócio-econômicos (promover exportações, atrair investimentos, divulgar o turismo, captar recursos financeiros e obter cooperação técnica), bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional”.

2. O papel e o nível de interação entre governo local, governo central, agente internacional, sociedade civil e iniciativa privada dentro da cooperação descentralizada, a fim de que ela possa ser mais eficiente

A experiência mostra que o sucesso de qualquer iniciativa paradiplomática está baseada em quatro elementos essenciais: i) a determinação estratégica do poder público local em atuar na esfera internacional; ii) o apoio do governo central a suas tratativas; iii) a disposição dos organismos internacionais em cooperar de forma descentralizada, e iv) o envolvimento da sociedade civil e do empresariado locais do ente subnacional na formulação e execução de suas estratégias de projeção internacional.

Como os governos regionais e municipais estão mais próximos dos cidadãos e de suas organizações de base, eles ficam obviamente mais permeáveis e flexíveis às demandas de cunho local. Essa relação mais fluída e direta do ator subnacional com seus grupos de pressão acaba moldando as ações externas dos entes, no sentido de atender às necessidades locais, sem uma preocupação maior com a totalidade do país, o que, em dadas circunstâncias pode até

vir a conflitar ou criar embaraços à consistência da política externa do país.

Não basta o governador ou o prefeito criar uma assessoria internacional para obter um eficiente e eficaz desempenho dessa unidade em suas iniciativas em busca de cooperação e captação e recursos provenientes de outros países ou de organismos internacionais. É necessário que o chefe do executivo acredite no potencial do relacionamento internacional e garanta as condições mínimas para que essa unidade possa atuar com profissionalismo e a competência requeridas para o trato como estrangeiro.

Essa unidade internacional deve ficar, a princípio, na órbita do gabinete do chefe do executivo, com a proximidade e o prestígio exigidos para a pronta tomada de decisões e providências administrativas pertinentes. Estabelecer unidades internacionais no organograma dos entes federativos sem acesso ao tomador de decisão implica criar órgãos sem capacidade operativa e facilmente descartados no cotidiano administrativo pelas demais unidades que compõem a máquina pública. Portanto, a decisão de criar uma assessoria internacional só se justifica se o tomador de decisão realmente acredita e se compromete a prestigiar a ação internacional de seu estado ou município. Os recursos institucionais, materiais e humanos alocados para a atuação de uma unidade internacional refletem a escala de prioridades do grupo dirigente e serão determinantes para o êxito de seu funcionamento.

O segundo elemento - **o apoio do governo central** - é um dos mais controversos, pois implica abdicar, de certo modo, do monopólio constitucional exclusivo do estado-nação nas relações externas, uma das prerrogativas clássicas do estado soberano na tradição westfaliana. Alguns autores chegam até a alertar para possíveis riscos de perda de eficácia e consistência da política externa nacional em função da emergência de várias entidades subnacionais atuando de forma descentralizada e simultaneamente no meio internacional e se relacionando diretamente com entidades congêneres no exterior.

No caso do Brasil, apesar das resistências veladas e explícitas de membros da diplomacia à articulação internacional dos entes subnacionais, o governo federal criou, em 1997, uma assessoria especial no Ministério de Relações Exteriores com a incumbência

de promover a articulação entre o MRE e os Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às demandas recebidas desses entes federados. Em sua interlocução com os Estados e Municípios, essa assessoria é auxiliada pelos Escritórios de Representação do Itamaraty, localizados em diversos Estados brasileiros, aos quais compete coordenar e apoiar, junto às autoridades locais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério.

No entanto, a inclusão de assuntos parlamentares nas atribuições dessa assessoria parece ter contribuído para a perda de importância de seu foco nas relações federativas, uma vez que o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelos parlamentares e acompanhamento do andamento dos atos internacionais em tramitação no Congresso Nacional absorvem quase inteiramente os poucos recursos materiais e humanos até então alocados para atender aos governos estaduais e municipais.

De todo modo, cabe mencionar que outras áreas do MRE, a exemplo do DPR (departamento de promoção comercial) têm contribuído bastante - em que pese a notória escassez de recursos - para auxiliar os governos estaduais em suas tratativas de promoção de exportações e apoio à internacionalização de empresas. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), também vinculada ao MRE presta um suporte importante na obtenção de cooperação técnica recebida do exterior.

Outros órgãos do governo federal, a exemplo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, através da sua subchefia de relações federativas tem dado contribuição importante no processo de articulação internacional dos entes subnacionais, em especial no apoio à cooperação internacional federativa nos campos da integração regional (MERCOSUL/Foro Consultivo), cooperação com regiões italianas e francesas, políticas de fronteiras e apoio às iniciativas dos Municípios e Estados no exterior. No entanto, seu excessivo viés municipalista acaba por não envolver adequadamente os estados e reduzir, portanto, o impacto de suas ações de fomento à participação internacional subnacional.

O **terceiro elemento de configuração da paradiplomacia**, a disposição dos organismos internacionais e bilaterais em cooperar

de forma descentralizada, constitui um fator imprescindível para o sucesso da ação externa dos entes subnacionais, uma vez que propicia o acesso à assistência técnica e financeira diretamente a esses atores com a intermediação do governo central limitada aos aspectos processuais de controle e de transferência de recursos, mas com interlocução direta junto aos entes interessados que elaboram seus próprios projetos e definem sua prioridades.

Desde finais dos anos 80 do século XX, com a tendência à globalização e acesso crescente dos governos dos estados-nações a fluxos de recursos externos voluntários de origem privada, os organismos internacionais de financiamento ao desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano, vêm cada vez mais se dedicando a prover créditos a entes subnacionais, que se transformam em seus clientes preferenciais e mais propensos a aceitar condicionalidades no uso dos recursos. Essa disposição dos organismos internacionais em operar diretamente com os governos subnacionais veio para ficar e seu potencial de crescimento é enorme, exigindo dos governos centrais medidas inovadoras para, ao mesmo tempo em que flexibiliza os controles sobre o endividamento, facilitar o acesso dos entes a essa fonte de recursos abundante e voltada para alavancar o desenvolvimento local.

Por fim, **o quarto elemento - o envolvimento da sociedade civil e do empresariado locais** – representa um fator de fundamental importância para conferir legitimidade e suporte local às tratativas de internacionalização dos entes federados. Esse envolvimento deve-se dar pela participação ativa das organizações da sociedade (inclusive das chamadas organizações não governamentais-ONGs) e das entidades de classe do empresariado na definição de uma agenda estratégica de relacionamento do estado ou do município com o exterior.

Além disso, tais organizações devem procurar atuar em conjunto com os governos locais na implementação das medidas paradiplomáticas, seja no campo da cooperação técnica (ONGs), da promoção de negócios e atração de investimentos e turismo (setor privado), da cooperação tecnológica (universidades) e da captação de recursos para o financiamento de projetos de infra-estrutura física. Essa participação da sociedade organizada deve ser estimulada pelo governo local por meio da criação de fóruns e pactos que promovam discussão sobre a problemática local e o

encaminhamento de propostas de ação que envolvam articulação internacional e a interface com parceiros localizados no exterior.

Eixo 2: Critérios para a Cooperação Descentralizada

1. A relevância da cooperação descentralizada como instrumento de desenvolvimento

Tanto a literatura acadêmica como a experiência atual sugerem que a participação internacional dos governos subnacionais está ganhando força e pode ser considerada um fator importante para inúmeros países. Ao longo da segunda metade do século XX, no âmbito do tema aqui analisado, a principal consideração a ser feita na área de Política Externa de muitos dos países federados é o fato de que o meio internacional deixou de ser condicionado por questões identificadas como *high politics* (segurança estratégica), para passar a dar cada vez mais atenção a temas considerados como *low politics* (principalmente relações econômicas). Tal mudança de foco foi importante para os governos subnacionais no sentido de direcioná-los a uma postura de pró-atividade no cenário externo e ensejando a necessidade de ajustes no processo de formulação da política externa nacional.

Dentre as consequências, provavelmente, a principal foi evidenciar a crescente dificuldade dos Governos Centrais em controlar, de forma centralizada, os impactos dos acontecimentos econômicos internacionais sobre os diferentes segmentos e grupos de interesse situados dentro do próprio país. Nesse caso, em tempos de globalização, a Política Externa, sendo formulada e executada de forma centralizada pela máquina burocrática do governo central, não estaria sendo nem ágil nem eficiente o bastante para responder tempestivamente ao dinamismo das questões econômicas enfrentadas pelos governos subnacionais.

Por outro lado, com o aumento da competição internacional e das dificuldades geradas pelas mudanças econômicas, os governos subnacionais parecem estar assumindo a tarefa de buscar o incremento das exportações, atrair investimentos e captar recursos além das fronteiras nacionais. Nesse contexto, a centralização das tarefas no Estado-Nação, considerada necessária para tratar eficientemente de temas ligados à guerra e à paz, perde espaço para a diversificação de atores, exigindo um *approach* mais adequado no trato das questões de comércio e financiamentos,

uma vez que os fluxos de mercadorias e serviços e de investimentos produzem a rigor diferentes impactos e promovem interesses diferenciados entre as várias categorias territoriais subnacionais dentro de um mesmo país.

Ademais, cabe mencionar que a consolidação de blocos econômicos teve impacto imediato em várias Federações, como os Estados Unidos, Canadá e México no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) o Brasil e a Argentina no âmbito do MERCOSUL; e a Alemanha, Suíça, Áustria e Bélgica no contexto da União Européia. As fronteiras geográficas entre esses países deixaram de ser vistas como uma preocupação imediata de segurança nacional, para serem estudadas tendo em vista o mercado para exportações, investimentos e financiamentos.

A livre movimentação de capitais, a busca cada vez mais intensa pela redução de custos de produção e maiores possibilidades de escolha de locação dessa produção também têm causado impacto. Não são mais apenas os Governos Centrais que trabalham para trazer novas empresas e linhas de montagem para seu território: os próprios governos subnacionais também têm tomado iniciativas e competido fortemente para trazer esses investimentos para si, tendo sido, freqüentemente, acusados de promoverem uma competição (guerra fiscal) deletéria para a União.

2. As condições essenciais para um governo local desenvolver a cooperação descentralizada

Antes de mais nada, qualquer governo subnacional (estado ou município) que pretenda desenvolver atividade paradiplomática deve ter suas finanças em ordem, pois isso é um requisito básico para a contratação de operações de crédito e receber doações que geralmente exigem fundos de contrapartida local. A boa situação fiscal também permite financiar gastos com a organização de missões ao exterior e a assunção de parcerias do tipo cidades-irmãs e projetos de cooperação com entidades provinciais ou estaduais estrangeiras. Portanto, a observância das normas de responsabilidade fiscal é fator imprescindível para a sustentabilidade das atividades paradiplomáticas e condição *sine qua non* para o sucesso de sua iniciativas.

Conforme já mencionado, os entes federativos que decidirem atuar no campo internacional precisam dotar-se de unidades (assessorias ou secretarias) especializadas em assuntos internacionais, com recursos suficientes para desempenhar com eficiência (custos razoáveis) e eficácia (resultados).

Essas unidades devem incluir áreas de estratégia (estudos e planejamento) e operacionais (como preparação de convênios de cooperação, contratação de operações de créditos, promoção externa e eventos, recepção a delegações estrangeiras, organização de missões ao exterior, assuntos consulares etc).

Tais unidades devem receber do chefe do executivo prestígio e competência legal para poder coordenar efetivamente todas as tratativas dos órgãos da administração pública local com entidades internacionais, eliminando, assim um elemento de falta de coordenação que gera amiúde desperdícios e fragiliza a atuação da unidade de assuntos internacionais. A “feudalização” da máquina administrativa estadual ou municipal em áreas que não se comunicam ou compartilham atividades limita seriamente a eficácia da unidade internacional, muitas vezes levando a sua irrelevância operacional.

3. Tipos de entidades que podem auxiliar os governos locais brasileiros a melhorar a sua capacidade de gestão da cooperação descentralizada

Na conjuntura complexa por que passa o Brasil nesse início do século XXI, torna-se claro que qualquer proposta estratégica sensata de articulação externa do País ou de seus entes federados deve ter elementos novos além das conhecidas medidas de apoio às exportações e de proteção a setores mais duramente afetados pela abertura comercial. Entende-se que a inserção do Brasil no cenário internacional não pode ser tratada apenas como receituário geral de substituir importações ou promover exportações para todo o país. Isso por que a realidade brasileira é heterogênea e desequilibrada em termos regionais e por que o contexto internacional criou seu próprio modelo: globalização da produção, divisão do mundo em blocos comerciais e formação de uma rede de acordos preferenciais entre empresas e países.

Diante das transformações em curso pode-se admitir que, na formulação de uma agenda estratégica de relações exteriores para o País, não se deva prescindir de uma participação mais ativa das “forças profundas” da Nação distribuídas por suas imensas regiões e setores do país. Nessa perspectiva, os governos estaduais e municipais e outras organizações da sociedade civil passam a assumir um papel importante na mediação entre os interesses nacionais na arena internacional e as necessidades locais de desenvolvimento.

Definida, enfim, qual a direção estratégica de inserção brasileira, caberia aos entes subnacionais prepararem estratégias próprias para atender a seus interesses específicos. As propostas formuladas em consulta às sociedades locais seriam então discutidas entre os entes subnacionais e o governo federal e compatibilizadas pelo MRE. Todavia, dada a inércia e a lentidão de resposta da máquina federal, urge o esforço político junto ao Congresso nacional para criar no âmbito do Senado Federal o Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI), ao estilo do Comitê das Regiões a União Européia, com representantes de governos subnacionais (estados e municípios), parlamentares, diplomatas e acadêmicos, de modo a permitir diálogos construtivos e espaços permanentes de debate intrafederativo, com participação *ad hoc* da sociedade civil, de modo a potencializar a colaboração do Governo Federal com os demais entes subnacionais na formulação, implementação e eventual correção de rumos da política exterior do país.¹

4. A viabilidade dos governos locais participarem de financiamentos internacionais na ótica da economia política

a contribuição das unidades subnacionais na promoção das exportações e na **captação de recursos financeiros públicos** e privados continua a ser uma questão complexa no debate sobre federalismo e na formulação da política externa nacional, pois encerra amiúde uma variedade de preconceitos e reservas. Seus propósitos e eficácia inspiram grande controvérsia e sua operação inclui preocupações relativas à imagem e credibilidade do país no exterior, a repartição de competências entre o governo central e os seus congêneres subnacionais e os riscos potenciais à estabilidade

¹ Essa proposta de criação do CBRI foi lançada pioneiramente por Gilberto Marcos Antonio Rodrigues por ocasião do *Foro Internacional de Federalismo: los desafíos globales y locales*, México, 2001.

macroeconômica por causa de eventuais excessos no endividamento externo subnacional.

Em geral, a capacidade dos estados e municípios atuarem pró-ativamente no plano internacional ainda é vista como um exotismo e considerada mais um modismo da globalização do que uma tendência genuína e permanente de autonomização dos governos federados e de internacionalização de suas relações econômicas. Mas diante da participação crescente e expressiva desses entes nas relações econômicas internacionais do Brasil, inclusive no campo da captação de recursos externos, torna-se relevante empreender uma investigação exaustiva sobre o fenômeno e avaliar com isenção o alcance e a abrangência de suas repercussões sobre a economia e a projeção exterior do país, em especial no tocante às contas externas e às finanças públicas.

No que tange ao financiamento externo, os dados mostram que tem sido crescente no Brasil o movimento de captação de créditos pelos governos subnacionais (estados e grandes municípios), a partir do final dos anos 80 do século passado até hoje, em especial os disponibilizados pelos organismos multilaterais (BIRD, BID etc) e aportes recebidos de fontes bilaterais. Com tais créditos, os entes da federação brasileira passaram a ter acesso a recursos expressivos e a custos razoáveis para complementar seus esforços de modernização da infra-estrutura física e social e de promoção do desenvolvimento local.

Segundo informações da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério (SEAIN) do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o valor total das operações de crédito contraídas pelo setor público brasileiro junto a fontes multilaterais e bilaterais, ao longo do período 1989-2006, alcançou a marca de US\$ 36,8 bilhões, sendo que **37,89%, ou US\$ 13,96 bilhões foram contratados diretamente pelos entes subnacionais.** Esse último número evidencia o peso significativo das relações financeiras assumidas pelos governos estaduais e municipais desde o final da década de 80 do século XX até o momento.

Brasil: Operações de Crédito contatadas pelos Governos Central, Estaduais e Municipais junto a fontes multilaterais e bilaterais, 1989-2006

| UNIÃO | | | ESTADOS | | | MUNICÍPIOS | | | TOTAL |
|----------|------------|--------|----------|------------|---------|------------|-----------|-------|------------|
| nº Proj. | US\$ MIL | Part.% | nº Proj. | US\$ MIL | Part. % | nº Proj. | US\$ MIL | Part% | US\$ MIL |
| 139 | 22.899.342 | 62,11 | 146 | 12.533.904 | 33,99 | 18 | 1.433.106 | 3,90 | 36.866.352 |

Fonte: MPOG/Secretaria de Assuntos Internacionais-SEAIN

Na última década e meia, o valor dos financiamentos externos nos orçamentos subnacionais cresceu de forma contínua apesar das vicissitudes macroeconômicas e das medidas episódicas de maior ou menor controle do endividamento dessas entidades pelo Governo Federal. Entre 1995 e 2006, o valor da receita de operações de crédito externo no orçamento consolidado dos 27 governos estaduais inclusive o Distrito Federal) aumentou de US\$ 440,2 milhões, em 1995, para US\$ 660,03 milhões, em 2000, para US\$ 640,41 milhões, em 2003, chegando à marca inédita de US\$ 932,23 milhões em 2006. No tocante aos municípios, os dados mais recentes disponíveis indicam receita de operações de crédito de US\$ 55,34 milhões em 2006.

A propósito, vale salientar que esse “protagonismo” subnacional em área antes reservada ao governo central teve início quase exatamente no momento em que a crise fiscal do Estado-Nação brasileiro dos anos 80 levou ao desmantelamento do planejamento estratégico nacional e ao colapso dos mecanismos de desenvolvimento regional herdados da época do Regime Militar (1964-1985). Diante das restrições fiscais do governo da União, o setor público como um todo, e em especial os governos estaduais, foi então estimulado a endividar-se no exterior para complementar suas necessidades de financiamento e de cobertura de seus gastos com investimento.

Por se tratar de um tema situado na fronteira entre as disciplinas Economia Política Internacional (EPI) e Economia do Setor Público (ESP), a questão da participação dos governos subnacionais no financiamento externo assume tal complexidade que demanda necessariamente a adoção de enfoques multidisciplinares para fundamentar as análises requeridas para um maior entendimento da fenomenologia temática e de seus impactos sobre as relações internacionais e as finanças públicas do País. A julgar pelas tendências recentes, o tema da paradiplomacia – a ação externa

subnacional - no campo financeiro internacional ocupará um papel de destaque na agenda da política exterior do País, merecendo tanto uma análise mais acurada de suas dimensões macroeconômicas sobre o balanço de pagamentos, como uma avaliação de custo-benefício de seus resultados práticos sobre a sustentabilidade fiscal dos entes federados e uma apreciação crítica sobre seu alcance e continuidade no tempo. Trata-se, sem dúvida, de um tema relevante para pesquisa na área de Economia Política Internacional (EPI).

Eixo 3: Institucionalização: regras formais e informais

1. As formas de institucionalização da cooperação descentralizada no Brasil

No Governo Lula, tem se ampliado o interesse e o apoio à ação internacional dos entes subnacionais com ênfase na cooperação em áreas típicas do poder municipal. No entanto, a institucionalidade da cooperação descentralizada no País precisa ser reforçada por meio de medidas legislativas e administrativas nas diversas esferas de governo.

Além da maior competência legal para os entes federativos firmarem acordos com entidades similares do exterior, é necessário criar no Congresso Nacional um Conselho de Relações Internacionais com o objetivo de tornar os entes subnacionais elementos ativos de interlocução com o Governo Federal na formulação de prioridades da Política Externa e na construção de uma agenda compartilhada de cooperação internacional.

A partir dessas duas providências, a cooperação descentralizada seria reforçada por uma reforma profunda dos órgãos federais de intermediação e controle da cooperação internacional, de modo a aumentar a eficácia de processos de celebração de acordos e convênios, reduzir a burocracia e ampliar as possibilidades de capacitação de pessoal técnico de estados e municípios envolvidos em atividades de relações internacionais.

2. O arcabouço jurídico mais adequado para regular a cooperação descentralizada no Brasil

À medida que avançam o escopo e o volume das interações dos entes subnacionais brasileiros, torna-se cada vez mais urgente

submeter ao Congresso Nacional propostas legislativas tendentes a ampliar as competências desses entes em suas iniciativas internacionais, concedendo-lhes autorização prévia para firmar acordos e convênios com entidades governamentais congêneres do exterior ou organismos internacionais em áreas de cooperação consideradas prioritárias com ratificação posterior após o crivo de uma “Comissão de Relações Exteriores Federativas”.

Essa instância específica a ser criada no Congresso serviria como um fórum de discussão para a formulação compartilhada da Política Externa da nação sob o enfoque realmente federativo, com a participação de parlamentares, representantes de governos estaduais e municípios, o Ministério das Relações Exteriores, entidades empresariais e acadêmicos e outros setores da sociedade civil.

Finalmente, além do arcabouço jurídico, torna-se recomendável que o Governo Federal formule e execute, de forma compartilhada, uma genuína política ou programa voltado a prover assistência técnica e institucional aos governos estaduais e municípios, capacitando-os a exercer com eficiência e responsabilidade iniciativas de projeção internacional, cooperação e captação de recursos.

=====

Bibliografia Básica:

AGUIRRE, Iñaque. Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition, in: ALDECOA, Francisco e Keating, Michael. Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments. London: Frank Cass Publishers, 1999.

ALDECOA, Francisco e Keating, Michael. Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments. London: Frank Cass Publishers, 1999.

BARRETO, Maria Inês. Gestão estratégica do poder Executivo do estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul. São Paulo: Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2001 (mimeo).

DUCHACEK, Ivo. "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations, IN: Federalism and International Relations: the role of subnational units / Ed: Hans MICHELMANN e Panayotis SOLDATOS. Oxford: Claredon Press, 1990

FARIAS, Déborah Barros Leal. Federalismo e relações internacionais. Brasília: Dissertação de Mestrado. Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2000. (mimeo).

KEATING, Michael. Regions and International Affairs, Opportunities and Strategies. in: ALDECOA, Francisco e Keating, Michael. Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments. London: Frank Cass Publishers, 1999.

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

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

MINGUS, Matthews S. Transnationalism and subnational paradiplomacy: Is this perforated sovereignty or are democracy and civil society just reaching across borders? Anchorage, 16th Conference of the public administration theory network, June 20, 2003.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, nº 1142, Dezembro 2005.

PRIETO, Noé Cornago: "O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental". IN VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais-CEBRI, 2006.

SANTOS GUIMARÃES, Caroline Burle dos. A Atuação Externa dos Governos Subnacionais: o estudo de caso do governo do Estado de São Paulo. São Paulo: Monografia de Conclusão do Curso de Relações Internacionais, Fundação Armando Álvares Penteado 2006. (mimeo)

SARAIVA, José Flávio Sombra. From centralist federalism to cooperative federalists paradigm: Brazil's international relations and trade foreign policy. Integration and Trade Journal. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean-INTAL, no 21, December, 2004.

SILVA NUNES, Carmen Juçara da. A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul". Porto Alegre: Dissertação de mestrado, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGR/UFRGS, 2005. (mimeo).

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

SOUSA, António Rebelo. Da Teoria da Relatividade Económica aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação. Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004.

VIGEVANI, Tullo. The legal and institutional framework for the international management of subnational government players in Brazil. Buenos Aires: Integration and Trade Journal. Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean- INTAL, no 21, December 2004.

_____. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.21 no.62 , Outubro 2006.

_____ & WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004.

WORLD BANK. Monitoring Fiscal risks of subnational governments. PREM Notes Economic policy, March 2002, number 64.