

COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

ATUAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL

Pedro Ribeiro¹

pedrojunioo@hotmail.com

Thiago Oliveira²

thiago@usinacultural.com

Resumo

O presente trabalho busca analisar quais são as causas que levam os governos não centrais a se internacionalizarem, bem como as vantagens e dificuldades encontradas por esses governos ao se inserirem no sistema internacional. Nas últimas décadas, o processo de internacionalização de cidades vem se intensificando, no entanto, varia de acordo com os interesses particulares de cada região. O aumento da interdependência das relações políticas, econômicas e culturais amplia a importância de novos assuntos no cenário internacional, o que pode ser abordado através da teoria da interdependência complexa, pelo próprio conceito de cooperação descentralizada e do que os teóricos chamam de *spillover*.

Palavras-chave: Governos Subnacionais, Paradiplomacia, Relações Internacionais.

Abstract

This article aims to analyze what are the reasons that take the non-central governments to internationalize as well as the advantages and difficulties faced by these governments to fit themselves into the international system. In recent decades, the internationalization process of cities has been intensified, however, it varies with the particular interests of each region. The increased interdependence of political, economic and cultural relations amplifies the importance of new issues in the international scene, which can be approached through the theory of complex interdependence, the very concept of decentralized cooperation and what theorists call *spillover*.

Keywords: Subnational Government, Paradiplomacy, International Relations.

Considerações Iniciais

¹ Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Belo Horizonte.

² Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Belo Horizonte.

O sistema internacional passa por diversas mudanças estruturais, no qual os múltiplos atores buscam adequar as suas ações para conseguir benefícios próprios. Dessa forma, a atuação dos governos não centraisⁱ tem passado por profundas mudanças, já que há um processo de internacionalização das políticas subnacionais.

Esse debate desenvolve-se no final da década de 80, no marco do surgimento de uma nova ordem mundial, na qual ocorre o fim do sistema bipolar controlado pelos Estados Unidos e a União Soviética, além da própria intensificação da globalização. Essa nova ordem traz consigo a possibilidade de novos canais de articulação e o surgimento de novos atores. Essas últimas décadas foram marcadas por uma maior complexidade das relações internacionais

A disseminação dos processos democráticos e descentralizados em todo o mundo, o renascimento das dinâmicas políticas e sociais de base territorial, e a geração de novas percepções sobre o desenvolvimento, levaram a repensar os termos clássicos da cooperação internacional.ⁱⁱ (ROMERO, 2004, p.19).

Há um novo processo de intensificação das relações internacionais que muda as tendências de integração e interdependência internacional. Nesse quadro, a atuação dos governos subnacionais vem ganhando maior expressividade no sistema internacional, revelando-se como parte dessa nova estrutura do mundo globalizado.

Diante das ideias apresentadas, o objetivo desse artigo é analisar quais são as causas que levam os governos subnacionais a buscarem os seus interesses no âmbito externo, bem como as vantagens, desvantagens e dificuldades encontradas por esses governos ao se engajarem nesse quadro internacional. Primeiramente discutir-se-á a inserção dos governos subnacionais no sistema internacional, através de conceitos que auxiliam no entendimento do fenômeno e dos determinantes históricos (globais e domésticos) que proporcionaram a inserção internacional dos governos subnacionais. A segunda parte desse artigo, intitulada “Ações dos Governos Subnacionais no sistema internacional”, busca entender como se configuram as ações econômicas, políticas e culturais dos governos não centrais em direção ao exterior.

O aumento da interdependência das relações políticas, econômicas e culturais amplia a importância de novos assuntos no cenário internacional. Essa intensificação das relações explica, de certa forma, a nova percepção dos governos subnacionais no que concerne ao estreitamento das relações locais e internacionais, induzindo-os a ampliar a abrangência de atuação em direção ao exterior.

Assim sendo, a discussão será feita a partir da análise da teoria da Interdependência Complexa, bem como da concepção do que é Cooperação Descentralizada. Além disso, o que os teóricos chamam de *spillover* deve ser levado em consideração para entender a relação entre os processos de integração regional e a cooperação descentralizada.

Conceito de Cooperação Descentralizada

Pelo fato de apenas nos últimos anos poder se falar da inserção dos governos subnacionais como fenômeno concertado, as terminologias sobre o tema permanecem sem grandes consensos, mas é importante para a própria contextualização do assunto abordado.

Como citado por Barros (2009), o basco Panayotis Soldatos formulou a expressão paradiplomacia para designar a atuação dos governos não centrais no sistema internacional. Percebia esse movimento de internacionalização parecido com aquele exercido pelos governos nacionais, e dessa forma acreditava em um movimento paralelo à diplomacia estatal.

Mas na interpretação de Zabala (2000), acredita-se que, para esse fenômeno, o termo correto a se utilizar seria pós-diplomacia, já que a lógica conduz para além da diplomacia, e não como algo que caminha junto a ela. De modo geral, o que poderá ser percebido é que a política desenvolvida pelos governos nacionais se diferencia em largos aspectos das políticas dos governos não centrais.

Nos últimos anos o termo Cooperação Descentralizada vem ganhando maior espaço. E com o crescente – mas não generalizado e homogêneo – avanço das instituições subnacionais no sistema internacional, é possível perceber as motivações, as forças propulsoras e os limites da cooperação descentralizada. Esse fenômeno pode ser percebido nas estruturas e nos processos que mudam a vida econômica e político-cultural.

O padrão de gestão local conhecido pelos governos subnacionais tem sido radicalmente transformado, e isso se deve à necessidade desses governos de atuar em contextos agora globalizados, internacionalizados e regionalizados. Esse é um momento em que os próprios governos subnacionais percebem que podem ser os promotores de seus próprios desenvolvimentos, o que se dá através da expansão do campo de atuação em direção ao sistema internacional.

Apesar das divergências acadêmicas, é possível falar que essa cooperação vem ocorrendo de forma heterogênea em diferentes partes do mundo, estando mais avançado em alguns países com relação à institucionalização e legislação sobre o assunto. Como citado por Malé (2006), quanto a essa diferença, pode-se perceber que a cooperação entre os governos subnacionais da União Europeia e da América Latina se encontram em complexos processos, que se diferenciam pela sua natureza e por responderem a diferentes paradigmas: os atores subnacionais na União Europeia buscam mudanças estruturais no campo das relações internacionais, já os da América Latina se concentram na cooperação internacional para o desenvolvimento. A Comissão da Comunidade Europeia foi uma das primeiras a formular uma definição acerca da Cooperação Descentralizada:

Uma nova abordagem da cooperação que busca estabelecer relações diretas entre instituições de representação local, além de estimular a capacidade dessas instituições para elaborar e executar projetos de desenvolvimento com participação direta da população, levando em consideração seus interesses e pontos de vista sobre desenvolvimento.ⁱⁱⁱ (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1992).

Na cooperação descentralizada os governos subnacionais apresentam um papel central na gestão e promoção de políticas públicas sem depender diretamente do governo nacional. Dessa forma, é necessário que os governos locais desenvolvam e implementem estratégias de cooperação com a maior coordenação possível.

De modo geral, a cooperação descentralizada é um instrumento de atuação internacional dos governos locais com outros atores internacionais, visando o desenvolvimento e a participação mais ativa das comunidades locais nos ganhos mútuos das partes cooperantes.

Interdependência Complexa

O mundo passa por um complexo processo de intensificação das relações, sendo que os Estados Nacionais não são mais capazes de gerir todas essas relações. De acordo com Barros (2009), desde o fim da II Guerra Mundial, em 1945, os Estados Nacionais passaram a adotar uma postura diferente em face à nova realidade em que se encontravam. Com as crises petrolíferas (1970 e 1973) e as dificuldades encontradas em promover o desenvolvimento econômico, os Estados passaram a ser menos intervencionistas na economia e a rever o seu papel assistencialista, o que gerou um ambiente de maior desregulamentação econômica. Com isso, os governos não centrais passam a exercer atividades que até então eram de competência exclusiva dos Estados Nacionais, diminuindo a concentração do poder central.

A globalização ressalta a importância das interconexões globais e mapeia as novas relações entre processos internacionais e domésticos. Dessa forma, uma breve teorização desse fenômeno em si deve ser analisada para se chegar ao objetivo proposto por esse trabalho. Não há consenso sobre o surgimento da globalização, sabe-se apenas, como citado por Barros (2009), que é um fenômeno caracterizado pela intensificação das relações que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Alguns autores acreditam que esse fenômeno da globalização está relacionado com a perda da soberania, ou que os Estados Nacionais estão deixando de ser atores relevantes. Mas o importante é perceber a mudança paradigmática dos atores do sistema internacional. Para isso, a teoria a ser utilizada é a da Interdependência Complexa, citada por Keohane e Nye (1989), que tem o objetivo de analisar as mudanças da política internacional. Nesse sentido, a teoria considera que há relações de interdependência que afetam o comportamento dos Estados. Existem diversas conexões internacionais, formadas por múltiplos canais de interação, por meio das quais um ator pode influenciar de forma direta ou indireta em outro ator, em qualquer canto do mundo. Desse modo, o Estado Nacional não está sozinho no cenário internacional.

Essa teoria reconhece a existência de múltiplos canais de interação entre os atores para além das fronteiras nacionais. E esses canais podem ser percebidos pelas relações transnacionais e transgovernamentais, além das próprias relações interestatais. A essas relações interestatais levam-se

em conta as interações entre os próprios Estados Nacionais em busca de seus interesses. Já as relações transnacionais partem do pressuposto de que as diversas organizações políticas se conectam, existindo atores internacionais além dos Estados Nacionais. Podem-se perceber os governos não centrais, as ONG's, dentre outras como exemplos.

Por outro lado, a interdependência complexa também vai tratar da ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional. Como os Estados Nacionais são influenciados pelos múltiplos atores do sistema internacional, as temáticas internacionais são pautadas por questões que vão além daquelas levantadas por esses governos centrais. Dessa forma, a participação de outros agentes leva à formação de uma nova agenda internacional, na qual não há distinção entre *low* e *high politics*^{iv}, dando legitimidade e importância às questões de meio-ambiente, desenvolvimento local, comércio internacional, Direitos Humanos e outros.

A Interdependência Complexa colabora para a compreensão do que se percebe, recentemente, por sociedade internacional, bem como pela ênfase dada à cooperação entre os Estados. A partir do momento em que os Estados tornaram-se parte do sistema global, os padrões de interdependência se intensificaram e os problemas começaram a ser discutidos em âmbito global.

A reconfiguração das relações internacionais com a manifestação de atores regionais - dentre eles os governos locais - se fez imprescindível, pois as dificuldades provocaram novas demandas e o enfrentamento destes problemas, bem como a resposta às novas necessidades, não mais poderia partir de um único centro de poder.

De modo geral, os teóricos desse campo apresentam argumentos que sugerem que o mundo tem se tornado mais pluralístico em termos de atores envolvidos em interações internacionais, e que esses atores estão se tornando mais dependentes uns com os outros.

Spillover

Spillover é um conceito formulado pela teoria neofuncionalista^v na década de 1960. Esse conceito vem para explicar o estreitamento das relações entre os países europeus, onde os membros da comunidade que se pretendia formar são incentivados a cooperar em áreas técnicas, e, à medida em que essas organizações funcionais dessem respostas positivas, passariam a entregar mais autoridade política para a organização supranacional.

O *spillover* pode ser apreciado no ponto em que a integração regional, levado a cabo pelos governos nacionais, é repetida pelos governos subnacionais. Ou seja, o *spillover* significa que a integração pode ocorrer em áreas setoriais específicas e "derramar" das áreas integradas para outras áreas. Isso quer dizer que os governos não centrais, cheios de competências centralizadas, percebem que os Estados Nacionais possuem ganhos com a internacionalização, então passam a fazer a mesma coisa.

Essa é a ideia de que pode se obter lucros com a internacionalização, já que ela traz solidariedade social, ganhos de produtividades e atraem investimentos. Nos últimos anos vem ocorrendo uma transformação fundamental no interior dos Estados Nacionais, o que leva a repensar o papel desses Estados nesse novo contexto mundial. É necessário perceber a capacidade de autonomia desses Estados, bem como os novos arranjos estruturais que modificam o comportamento estatal em um mundo já não mais dominado por um cenário estatocêntrico.

Segundo Vigevani (2005), a inclusão do tema da cooperação descentralizada adequada no arcabouço do governo central, pode ser elucidada pelo fato de os múltiplos empreendimentos externos de governos não centrais brasileiros terem sobrepulado a capacidade de processamento do Estado Nacional, configurando um fenômeno de *spillover* a ser, de qualquer forma, resolvido. Isto devido ao fato de que tais empreendimentos usualmente causavam irregularidades, ao não seguirem os mecanismos constitucionais que pregam a obrigatoriedade de aceitação dos acordos internacionais pelo Senado Federal^{vi}.

Dessa forma, os governos não centrais encontram dificuldades em suas relações internacionais devido à ausência de instituições maduras que regulem esse processo de internacionalização. No entanto, segundo Barreto (2005), a criação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa, em 2003, além da Subchefia de Assuntos Federativos (no âmbito da Presidência da República do Brasil), em 2004, indicam uma maior preocupação do governo brasileiro com as questões trazidas do âmbito nacional para o internacional pelos governos subnacionais.

O *spillover* também pode ser apreciado na cooperação descentralizada quando os governos não centrais, em busca de benefícios em um setor específico, se deparam com outras áreas, até mesmo, não planejadas. As várias ações políticas dos governos subnacionais acabam incidindo sobre questões econômicas e sociais da cidade, já que um trabalho de aperfeiçoamento das políticas públicas do município pode ser um incentivo para a atração de investimentos.

Além disso, as várias missões internacionais realizadas por dirigentes municipais, inicialmente, de cunho político, podem se desdobrar em ações econômicas e culturais, como foi o caso do Programa Líderes de Opinião, realizado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que contribuiu para o estreitamento das relações políticas Brasil-Japão, mas se desdobrou em algumas ações econômicas, como a visita de dirigentes municipais a algumas empresas japonesas.

Contexto Histórico

De acordo com Barros (2009), o processo de internacionalização dos governos subnacionais não é um fenômeno monocausal. Com o objetivo de apontar os principais fatores que influenciam nesse processo, nesta parte do artigo propõe-se apontar os fatores globais e domésticos que interferem no processo de internacionalização.

Entre os fatores globais, a globalização e a integração regional se apresentam com grande relevância nesses estudos, já que estes fatores geram transformações políticas e econômicas com profundas consequências no interior dos Estados. O que se percebe no mundo atual é a queda do tradicional arranjo internacional conceituado a partir da ideia de Estado-nação plenamente soberano, e, segundo Branco (2007), essa mudança se deve às transformações conceituais que levaram à globalização.

Esse processo de globalização é entendido, segundo Giddens (1990), como a intensificação das relações sociais, políticas, econômicas e culturais mundiais que agregam localidades distintas de tal modo que os acontecimentos locais são influenciados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância, e vice-versa. O que ainda é propulsor de grandes discussões entre os teóricos é a fase em que se inicia esse processo de globalização, já que, para alguns autores, esse é um fenômeno iniciado no período do mercantilismo (final do séc. XV) e, para outros, um fenômeno advindo da fase pós II Guerra Mundial, sobretudo nos anos de 1970 e 1980.

Segundo Barros (2009), aqueles que percebem a globalização como um fenômeno originário do século XV, acreditam que esse foi um período de expansão econômica e cultural a partir da Europa para o resto do mundo, o que definiria, assim, como o início de uma fase que perduraria até os dias atuais. É um momento em que se definiu o espaço territorial ocupado pelas monarquias europeias e, por consequente, à formação dos Estados Nacionais europeus com o reconhecimento da igualdade jurídica entre estes.

Os que acreditam na globalização como um fenômeno pós II Guerra Mundial defendem que esse não é apenas parte de um fenômeno interestatal, mas que está vinculado às reformas estruturais e ao aprofundamento dos fluxos transnacionais jamais vistos anteriormente. Em outras palavras, ao longo das últimas três décadas, a escala e o âmbito da interconexão global tornaram-se cada vez mais evidentes em cada esfera das relações internacionais, do econômico ao cultural.

Independentemente da fase em que se inicia a globalização, qualquer discussão relativa a esse fenômeno deve ser embasado nos processos e estruturas que transformam a vida política, social e econômica advindos da própria concepção de globalização, bem como nas mudanças que tem lugar no âmbito do Estado Nacional e de suas relações com as unidades federativas.

Segundo Branco (2007), há uma nova forma de se perceber as relações internacionais, e isso é devido à abertura dos mercados, ao aprofundamento dos fluxos migratórios internacionais, à descentralização e regionalização do próprio Poder Público. Com isso, contempla-se a busca por soluções de problemas particulares dos atores não estatais no sistema internacional, bem como o progressivo envolvimento destes em assuntos internacionais com o intuito de possuírem uma maior participação política.

De fato a globalização sobressaltou a importância das relações internacionais e alavancou as interconexões entre as práticas internacionais e domésticas. Esse é um mundo que se reestrutura

através da estreita relação do global-local e da reinterpretação do conceito clássico de espaço territorial, que proporciona a atuação de atores domésticos que, não obstante, tinham condições de se projetar internacionalmente.

Nesse processo, a maior participação das cidades e das unidades federativas no sistema internacional se dá nesse momento de reinvenção do território, com o intuito de inserir os próprios interesses domésticos na economia mundial e minimizar os efeitos socialmente desintegradores da relação entre sociedade e mercado global. De acordo com Barreto (2005), essa nova relação internacional enfatiza as políticas de desenvolvimento das peculiaridades locais, em contraposição à importância excessiva dada às políticas dos governos centrais como era de outrora.

Dessa forma, há uma completa mudança na configuração das relações internacionais, na qual o Estado Nacional não é mais o único responsável pela mediação entre o mundo doméstico e internacional, sendo que os governos subnacionais podem hoje buscar a sua própria inserção no sistema internacional. Em outras palavras, as cidades, províncias e unidades federadas passaram a atuar para além dos Estados Nacionais, agindo também nas organizações internacionais e no mercado global dentro de suas especificidades.

Outro fator global que tem grande influência no fenômeno da cooperação descentralizada é a integração regional. Esta se refere ao processo pelo qual os Estados Nacionais removem os obstáculos à interação entre os países, além de criarem um espaço regional para que as diferentes regras nacionais possam se convergir. Segundo Baylis, Smith e Owens (2008) esse regionalismo é realmente um fenômeno global. Apesar de não se apresentar como um singular processo em todo o mundo, nas diferentes partes do globo os Estados Nacionais buscam, por diversos caminhos, se adequarem a essa nova ordem mundial globalizada, sendo que a integração regional se apresenta como um caminho para tal. Nisso, os Estados Nacionais desenvolvem mecanismos internos e externos para se adequar e buscar na integração regional suprir a demanda da sociedade doméstica.

O processo de integração regional produz uma interdependência que constitui uma percepção mais profunda dos interesses comuns e da identidade, incluindo uma auto-identificação com a região. Contudo, para entender a influência dessa integração na cooperação descentralizada se faz necessário perceber que esta não é formada apenas pelos governos centrais dos Estados Nacionais que o constituem, mas, também, pelos governos subnacionais que participam do processo de formação das preferências domésticas.

Esses grupos buscam conseguir os próprios interesses políticos, econômicos e culturais quando percebem que os seus interesses não são suficientemente representados pelos governos centrais. Dessa forma, mesmo que a integração no continente sul-americano não esteja avançada a nível europeu, onde possamos falar de uma governança multinível bem definida com diversos atores em

diferentes níveis (supranacional, nacional e subnacional), há uma expansão da área de atuação desses governos não centrais.

O processo de integração é um importante instrumento catalisador da cooperação descentralizada. É um momento em que a interdependência, levada a cabo por decisões políticas dos governos centrais, afeta diretamente os governos subnacionais. No caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o assunto que ganha cada vez mais espaço é o desenvolvimento local e a participação dos governos não centrais no processo de integração. Mas o que é importante falar de início são as peculiaridades intrínsecas desse bloco.

O MERCOSUL foi criado em 1991 pelo Brasil e a Argentina, junto com o Paraguai e Uruguai. Esse bloco ainda não adotou um sistema institucional supranacional, mas tem sido importante em suas dimensões políticas, já que, no início de sua formação, o bloco possibilitou uma ajuda mútua para a consolidação da democracia na região, além de reduzir a rivalidade entre Brasil e Argentina. Para além da importância econômica e política do bloco, este atribui maior peso aos seus Estados membros no sistema internacional, proporcionando-os maior dinamismo em sua inserção global.

No âmbito do MERCOSUL é notável os esforços para permitir a maior participação dos governos subnacionais no bloco. Em 1995, foi fundada a Rede Mercocidades, constituída pelos governos não centrais dos países que fazem parte do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e países associados (Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador). O pressuposto central dessa política é de que as cidades são fundamentais para o processo de integração, já que constituem um elemento essencial ao desenvolvimento local e, por consequente, ao desenvolvimento dos países.

Originalmente, a Rede Mercocidades foi criada no intuito de contribuir para que o Mercosul se transforme em um espaço comum de sociedade, cultura e economia mais democrático e acessível às esferas subnacionais, fortalecendo a atuação das cidades no contexto regional do Mercosul. (GAMBINI, 2008, pág. 51)

Ainda segundo Gambini (2008), a integração regional não é apenas um assunto da política externa dos países que compõem o MERCOSUL, e as cidades apresentam um grande peso nesse contexto de integração. Os governos subnacionais não podem mais esperar pelo desejo dos governos centrais em ajudá-los no seu desenvolvimento econômico e político-social, devendo interagir com as demais esferas de poder (inclusive internacionais). Dessa forma, as cidades constituem áreas de associações humanas e suas estruturas administrativas configuram entidades ativas de participação política que não podem estar excluídas do processo de globalização das relações internacionais.

Ações dos Governos Subnacionais no Sistema Internacional

A cooperação descentralizada é hoje uma realidade vivida por alguns municípios e Estados-membros em vários países. No entanto, não há uma homogeneidade no meio de condução do assunto por esses governos subnacionais. O que se percebe de fato é certa dispersão na forma como essa questão é

estruturada e organizada. A ampla forma de guiar as estratégias da política externa no âmbito subnacional resulta dos interesses e da demanda de cada região, além do próprio perfil político da região e do partido que está no poder, o que proporciona um enfoque diferenciado para cada área. Entretanto, em larga medida, há certos padrões que podem ser seguidos.

As principais causas consideradas nesse artigo são a econômica, política e cultural. Essa análise se dá a partir da perspectiva apresentada por Michael Keating (2004), que considera esses fatores como as causas fundamentais para a ação dos governos subnacionais no sistema internacional.

Tendo como foco a realidade do Brasil, muitos governos subnacionais começaram sua ação externa, sobretudo, por questões de carestia econômica. A partir do fim da década de 1980 e anos 1990 o país passou por um momento de endividamento interno e de crise fiscal, o que gerou, junto com a globalização e a reformulação da política do Estado Nacional, a oportunidade e necessidade de envolvimento desses governos locais na política comercial externa.

De acordo com Filho e Oliveira (2006), nesse momento vivido pelo país nas décadas de 1980 e 1990 de grave restrição orçamentária, há uma maior proeminência na capacidade de cooperação técnica internacional e de captação de financiamentos externos, já que permitem a entrada de recursos que promovem a eficiência das administrações locais e das instituições receptores.

Para Barreto (2005), a ação externa dos governos não centrais se concentra, geralmente, na captação de investimentos estrangeiros diretos, acreditando ser o melhor caminho para favorecer o desenvolvimento econômico e social da região, com a criação de empregos e de setores produtivos ainda não desenvolvidos. Além disso, esse tipo de política externa vem para viabilizar o crescimento e surgimento de novos mercados, e auxiliar o desenvolvimento de empresas locais que querem exportar os seus produtos, mas não possuem recursos (técnicos e financeiros especialmente) para tal ação de caráter internacional.

Outro ponto citado por Barreto (2005) é o incentivo às áreas de pesquisa e tecnologia para a modernização das empresas, além do contato entre essas empresas de pequeno e médio porte de diferentes localidades, com o objetivo de complementar suas capacidades de atuação e de competitividade internacional.

A atração de investimentos estrangeiros diretos, para Barros (2009), é promovida, principalmente, por meio dos incentivos fiscais dados às empresas multinacionais. Os governos não centrais passaram a formular políticas públicas para tornar as suas regiões mais atrativas ao capital externo. Visando essa inserção internacional, esses governos tentam dinamizar as suas economias através da captação de empresas que tragam novas tecnologias que possibilitem a expansão das economias locais. Além disso, essas empresas podem gerar mais empregos e aumentar a renda da população, estimulando a economia local.

Os governos subnacionais passaram, também, a incentivar os projetos de exportação das empresas instaladas em seus territórios. Essa forma de incentivo ao desenvolvimento econômico local se traduz em benefícios tanto para as empresas quanto para os governos não centrais. Quando bem instaladas, as empresas têm um incremento em sua produtividade, redução da carga tributária e da dependência das vendas internas, melhora a imagem da empresa, bem como aprimora as práticas industriais e humanas. Já os governos subnacionais percebem nos programas de exportação uma forma de aumentar os fluxos comerciais, de gerar novos postos de trabalho e melhorar a renda do trabalhador local.

Além disso, Barros (2009) diz que as políticas de exportação dos governos não centrais são, em larga medida, simples, já que se baseiam em bancos de dados e informações na internet, bem como em programas de treinamento de empresários sobre os benefícios advindos da exportação. As viagens internacionais dos representantes das prefeituras e dos Estados-membros também são importantes nessas políticas, já que mostram ao mundo os produtos locais e aumentam as possibilidades de exportação.

Em outras palavras, os governos não centrais buscam captar recursos através de políticas de mapeamento de oportunidades junto a diversos organismos internacionais (Empresas Multinacionais, Bancos, ONGs, etc.) e da internacionalização de práticas que possibilitem o aumento dos fluxos comerciais.

Outra forma de se buscar o crescimento econômico é através de práticas que envolvem o turismo. Esse é um importante elemento de estímulo econômico. O turismo está entre os maiores empregadores na maioria dos países, e também é um veículo de via rápida, na força de trabalho para jovens e mulheres. Incentivar viagens aumenta a confiança de consumidores e empresas, além de fortalecer o comércio bilateral e promover a receita de exportação^{vii}.

Para Barros (2009), os governos não centrais tem se esforçado para promover a imagem de seus territórios como locais atrativos ao turista estrangeiro, mesmo que isso exija a reunião de esforços por conta própria, sem o apoio do governo federal. Nesse sentido, esses governos subnacionais, além de investirem na imagem e nos meios de comunicação, firmam acordos informais bilaterais com outros governos não centrais de outros países, com o objetivo de promover o turismo atraindo novos turistas^{viii}.

No que se refere à esfera política, os governos não centrais podem atuar de forma diversa, sendo que para Barreto (2005), essa atuação pode se dar através da busca por respaldo político exterior para incrementar a base política interna, do interesse em lançar a própria imagem no âmbito nacional e internacional, da busca para aumentar o prestígio político em outros países e captar recurso externo.

Além disso, em casos específicos, o interesse pode ser a influência da opinião pública das classes mais abastadas de outros países. Em outros casos, alguns desses governos subnacionais se aventuram a

uma ação externa com o objetivo de aumentar a influência política internacional para estabelecer e legitimar o seu interesse político, podendo ser contrário aos interesses nacionais. Isso geralmente acontece em regiões comprometidas por aspirações separatistas e nacionalistas, e que se orientam de forma oposta à política nacional. Embora o uso da cooperação descentralizada para esses fins possa acontecer, no Brasil não se tem registro de movimentos estruturados com esse propósito.

Esses interesses políticos podem ser percebidos no momento em que os governos não centrais buscam se posicionar no cenário internacional de forma a atender às suas demandas internas. Para isso, procuram trocar experiências e boas práticas com governos de políticas e interesses semelhantes no mundo, além das instituições financeiras, para o desenvolvimento de políticas públicas locais e regionais mais eficazes^{ix}.

Para que essas trocas de experiências aconteçam, as autoridades dos governos locais fazem e recebem missões diplomáticas. Os prefeitos e governadores recebem visitas de embaixadores e cônsules que tenham representações no território nacional, para o desenvolvimento e troca de políticas públicas, para fomento à cooperação e até mesmo ao incentivo comercial. Além disso, chefes de governos de cidades e regiões realizam missões internacionais para incrementar o seu poder político.

Em relação às ações culturais, o fato de um grupo de estrangeiros passarem a viver em certas localidades específicas, gera a possibilidade de um intercâmbio cultural. Os fluxos migratórios acirraram a importância para as questões culturais. Dessa forma, os Estados Nacionais que possuem uma considerável quantidade de estrangeiros residentes em seus territórios se inserem no cenário internacional como forma de consolidar a sua heterogeneidade.

As trocas culturais ocorridas pelos governos não centrais são, em larga medida, geradas por acordos bilaterais informais que resultam em eventos temáticos como feiras, exposições, seminários, festivais de cinema e musicais em homenagem à essas regiões^x. Através desses acordos, as culturas regionais levadas a cabo por artistas locais são difundidas no mundo.

O que é importante ter em mente, é que as relações estabelecidas no decorrer dos anos entre os Estados Nacionais têm influência direta no número de acordos culturais promulgados pelos governos subnacionais. Segundo Barros (2009), os Estados com tradições religiosas, linguísticas e de costumes semelhantes tendem a ter um maior número de convênios e acordos firmados.

Considerações Finais

O processo de internacionalização de cidades deve estar alinhado com as estratégias e prioridades do governo municipal, pretendendo demonstrar alguma política pública ou importar boas práticas de outras regiões, além de promover a cooperação internacional, a captação de recursos e uma política de paz e solidariedade. Caso não seja dessa forma, a internacionalização pode não trazer os benefícios

esperados, tornando-se assim, uma política vazia e sem sentido delimitado, e não sendo, portanto, sustentável nem útil.

Percebe-se que esse fenômeno de inserção dos governos subnacionais no sistema internacional pode explicado com o apoio da teoria Neoliberal de Relações Internacionais, sobretudo com o conceito de Interdependência Complexa desenvolvido por Keohane e Nye, além do conceito de *Spillover* advindo da teoria Neofuncionalista.

A primeira vem a ser importante, já que percebe um mundo formado por conexões internacionais que partem de organizações políticas de dentro do Estado Nacional, como os governos não centrais. Já a segunda vê que a integração pode ocorrer em áreas setoriais específicas e "derramar" das áreas integradas para outras áreas, sendo que os governos subnacionais o fazem a partir da internacionalização iniciada pelos governos centrais.

Foi necessário ponderar a respeito dos fatores determinantes da cooperação descentralizada, como os globais: a globalização e a integração regional, já que podem ocorrer em qualquer lugar do mundo ou tipo de governo; e os fatores domésticos: os ajustes feitos na economia nacional e a relativa descentralização administrativa. A partir desses fatores é possível compreender os principais incentivos e motivos que impulsionam e legitimam a ação internacional dos governos não centrais.

Com relação às ações dos governos subnacionais no sistema internacional, a partir de uma análise política, econômica e cultural é possível ter um entendimento sistêmico de como se configura a atuação desses entes subnacionais no cenário internacional.

Referências Bibliográficas

ADMINISTRAÇÃO CONTRATANTE COMISSÃO EUROPÉIA. **Urb-AI III**: 2008. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/programme/guidelines_pt.pdf. Acesso em: 30 dez. 2013.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. **Guerra fiscal: ataque ao pacto federativo brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 281, 14 abr. 2004. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5090>. Acesso em: 22 dez. 2013.

BARRETO, Maria Inês. **A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

BARROS, Marinana A. **Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 1-69

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2008.

BLANKE, Jennifer; CHIESA, Thea. **The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011**. World Economic Forum, Geneva, 2011, p. 17-18. Disponível em: <http://www.scribd.com/fullscreen/49473673>. Acesso em: 30 dez. de 2013.

BRANCO, Álvaro Chagas C. **Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional**. Brasília: Juruá Editora, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. **Decentralised Co-operation**. Objectives and Methods. Bruxelas: 26 de Nov, de 1992.

FILHO, Armando Gallo Yahn; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP/FGV-SP/FAPESP, 2006, p. 80-97.

GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. **Municípios Brasileiros na Rede Mercocidades**: Segurança Jurídica às Ações Internacionais. 2008. 192 f. Dissertação (mestrado) Ano de Obtenção: 2008. Universidade Católica de Santos, UNISANTOS. Programa de Pós-Graduação em Direito.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

ITAMARATY – Ministério das Relações Exteriores. **Cutural**. Disponível em: www.dc.mre.gov.br. Acesso em: 30 dez. 2013.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004, pp 54-58.

KEOHANE, Robert O. § NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3. ed. New York: Longman, 2001. cap. 1 e 2.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

MALÉ, Jean-Pierre. **Panorâmica de las prácticas Y tendencias actuales de la Cooperación Descentralizada Pública**. Disponível em: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-Ponencia_Male.pdf. Acesso em 14 de Agosto de 2008.

MECOCIUDADES – Portal de las Ciudades. **Belo Horizonte recebe às “mercocidades” na abertura da XV Cúpula da Rede**. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2327>. Acesso em: 13 de set. de 2013.

PRADO, Débora Figueiredo B. **AS CIDADES COMO ATORES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A ATUAÇÃO VIA REDE**. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), São Paulo, 12-14, novembro de 2007.

ROMERO, Maria Del Huerto. Una aproximación conceitual y contextual de la cooperación descentralizada. In: ZÚÑIGA, Victor; ROMERO, María del Huerto (Orgs.). **Tejiendo lazos entre territorios: la cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina**. Valparaíso: 2004

VIGEVANI, Tullo. **Problems for international activity of sub-national units: the Brazilian case**. Artigo apresentado na First Global International Studies Conference, promovida pelo World International Studies Committee (WISC), Bilgi University, Istanbul, 24-27, Agosto de 2005

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo *et al* (Org.). **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: CEDEC/PUC-SP/UNESP/FGV-SP/FAPESP, 2006, p. 100-115.

ZABALA, Iñaki Aguirre. “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, In: **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. ALDECOA, Francisco; KEATING Michael (orgs). Marcial Pons- Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000.

World Economic Forum. **Travel and Tourism Competitiveness**. Disponível em: <http://www.weforum.org/issues/travel-and-tourism-competitiveness/index.html>. Acesso em: 30 de maio de 2013.

ⁱ A utilização desse termo refere-se aos governos subnacionais, em contraposição aos governos centrais.

ⁱⁱ “La generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo, llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional”. (Romero, 2004. p.19. tradução nossa)

ⁱⁱⁱ “A new approach to co-operation that seeks to establish direct relations with the bodies of local representation and to stimulate these bodies’ capacity to create and execute development projects with the direct participation of the population groups concerned, taking in consideration their interests and their points of view on development”. (COMISSÃO EUROPÉIA. 1992. tradução nossa)

^{iv} O termo *high politics* é usado para designar as políticas que são vitais para a sobrevivência do Estado Nacional (segurança nacional). Ao contrário de *low politics*. (BAYLIS, SMITH, OWENS. v.4, 2008. pag. 132)

^v Essa teoria surgiu a partir da teoria funcionalista e acredita que a integração política ocorre através de um processo gradual e evolutivo a partir de uma esfera específica (técnica) até chegar a uma integração política.

^{vi} “**Art. 84 da Constituição Federal.** Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (...)”. “**Art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (...)”.

^{vii} World Economic Forum. **Travel and Tourism Competitiveness**. Disponível para consulta em: <http://www.weforum.org/issues/travel-and-tourism-competitiveness/index.html>. Acesso em: 15/12/2013.

^{viii} O estado de Minas Gerais, por exemplo, busca atrair turistas chineses, para isso celebrou um acordo de cooperação com a província de Jiangsu, na China, onde uma série de missões são realizadas desde 1996. Disponível para consulta em: www.mundook.com.br/?p=1107. Acesso em 14/12/2013.

^{ix} A cidade de Belo Horizonte firmou um acordo de cooperação com a cidade de Turim (Itália) em 2006, com o objetivo de promover o intercâmbio e discussão de boas práticas, a colaboração institucional para viabilizar ações em prol da coesão e inclusão social, da democracia participativa, da superação dos desequilíbrios sociais e ambientais que afligem a sociedade de ambas as cidades.

^x O Itamaraty, por meio do departamento cultural e junto com os governos não-centrais promove eventos que buscam realçar costumes, valores e tradições que são compartilhados com outros povos. Nesse sentido, o Ano da França no Brasil permite a França mostrar, em diferentes regiões do país, a sua

cultura. Para além disso, pode-se citar outras importantes manifestações como o Centenário da Imigração Japonesa e as mostras Cartunistas da América do Sul e Amrik (presença árabe na América do Sul). Disponível para consulta em: www.dc.mre.gov.br. Acesso em 15/12/2013.