

**AÇÃO EXTERNA DOS
GOVERNOS SUBNACIONAIS:
UM ESTUDO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL
DE CURITIBA E DO ESTADO DO PARANÁ**

Rafael Pons Reis

Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS
Professor do UNICURITIBA
rafaelponsreis@gmail.com

Recebido em: 21 de out. 2011.
Aceito em: 18 de nov. 2011.

RESUMO

O presente texto tem como objetivo contribuir para o estudo do crescente e surpreendente papel dos governos subnacionais nas relações internacionais. Para tanto, inicialmente o texto tece uma abordagem conceitual para a análise do contexto internacional no qual se inserem os governos subnacionais, destacando alguns dos principais conceitos utilizados pela literatura especializada. Na segunda seção, são abordadas a emergência e a evolução da paradiplomacia nas relações internacionais e o surgimento do fenômeno no Brasil. A terceira parte destina-se a apresentar algumas características e resultados que marcaram o processo de internacionalização de Curitiba e Paraná.

Palavras-chave: paradiplomacia, governos subnacionais, entes não centrais.

ABSTRACT

This paper aims to contribute on the study of growing and surprising role of subnational governments in international relations. For this purpose, initially the text weaves a conceptual approach to analyze the international context in which subnational governments fall, highlighting some of the key concepts used by the literature. In the second section, we discuss the emergence and evolution of paradiplomacy in international relations and the emergence of the phenomenon in Brazil. The third part is intended to present some characteristics and results that marked the process of internationalization of Curitiba and Paraná.

Keywords: *paradiplomacy, subnational governments, non-state actors.*

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo contribuir en el estudio del papel creciente y sorprendente de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales. Para ello, inicialmente el texto teje un enfoque conceptual para analizar el contexto internacional en el que caen los gobiernos subnacionales, destacando algunos de los conceptos clave utilizados por la literatura. En la segunda sección, se discute la aparición y evolución de la paradiplomacia en las relaciones internacionales y el surgimiento del fenómeno en Brasil. La tercera parte es la intención de presentar algunas de las características y los resultados que marcaron el proceso de internacionalización de Curitiba y Paraná.

Palabras claves: *paradiplomacia, gobiernos subnacionales, entes no centrales.*

1 INTRODUÇÃO

Em meio ao destacado e conhecido fenômeno de internacionalização ou globalização de bens, capitais e serviços que se observa no início do século XXI, o tema da inserção internacional dos governos subnacionais vem ganhando cada vez mais importância e visibilidade nos debates acadêmicos e no panorama internacional. Na medida em que os Estados nacionais vêm apresentando uma séria debilidade na capacidade de ser o agente de desenvolvimento nacional e regional ante as pressões globais, ocorre concomitantemente um processo de transferência dessa responsabilidade para os atores subnacionais, como Estados, municípios, províncias, departamentos, cantões, *Oblasts*, *Länder*, condados, etc. (FILHO; VAZ, 2008).

A destacada e crescente presença das unidades subnacionais no cenário internacional varia conforme os interesses específicos de cada localidade ou região, sendo os mais comuns a promoção de contatos formais e informais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, tais como acordos, redes de cooperação técnica-científica, pactos, convênios e irmanamentos¹. O estudo da atuação externa de unidades subnacionais apresenta uma possibilidade de mudança quanto às práticas de cooperação internacional numa série de áreas: comércio, educação, meio ambiente, gestão urbana, saúde, cultura, investimentos, ciência e tecnologia. Ainda que atualmente o governo central continue a ter a primazia da formulação e execução da política externa, é

¹ Diz-se que há um irmanamento quando duas cidades decidem criar laços e mecanismos protocolares, com o objetivo de fomentar a cooperação mútua e promover ações e projetos conjuntos nas áreas de desenvolvimento econômico, serviços públicos, gestão urbana e projetos culturais. Segundo Cezário e Andrade (2008), o fenômeno das cidades irmãs surgiu na década de 50 (século XX), quando a Alemanha e a França incentivaram o relacionamento entre cidades que compartilhassem interesses e ações comuns voltados a uma política de segurança do pós-guerra.

verdade que ele não é mais o único a participar do processo diplomático (HOCKING, 2004).

Um dos pioneiros na literatura especializada, o pesquisador basco Panayotes Soldatos (1990), ao estudar a evolução e a emergência dos governos subnacionais nas relações internacionais, criou o termo “paradiplomacia” para se referir às inserções internacionais desses governos. Assim, a paradiplomacia é vista como uma atividade que se vem intensificando nas últimas duas décadas e criando um surpreendente fenômeno social abrangente e vinculado ao amplo espaço mundial.

2 VISÃO CONCEITUAL SOBRE INCLUSÃO DA PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao longo dos últimos quarenta anos, a interdependência entre os Estados tem-se tornado cada vez mais complexa. Paralelamente, o crescimento da extensão e a intensidade com que governos e sociedades afetam e são afetados pelas forças e condições globais têm aumentado consideravelmente, fazendo com que muitas regiões do planeta apresentem uma fusão entre os assuntos domésticos e os internacionais, de tal forma que a penetração dessas forças externas dentro de um Estado nacional provoque diferentes impactos sobre suas regiões internas (ROSENAU, 1990).

O conceito de interdependência complexa foi desenvolvido em 1977, com a publicação da obra *Power and interdependence: world politics in transition*, de Robert Keohane e Joseph Nye². Para os autores, interdependência deve ser considerada como a dependência mútua resultante dos tipos de transações internacionais catalogadas como

2 É importante mencionar que o conceito apresentado pelos autores influenciaria a maior parte dos estudos sobre a situação internacional em que se dava a inserção internacional dos governos subnacionais, sobretudo em relação aos países desenvolvidos.

transnacionais, tais como fluxos de bens, serviços, dinheiro, pessoas, comunicação, etc. A interdependência existe em função dos efeitos recíprocos (não necessariamente simétricos) entre Estados ou entre atores em diferentes Estados (KEOHANE; NYE, 1977; NYE, 1984; KEOHANE, 1989). Em seus trabalhos, o ponto central desenvolvido pelos autores é o conceito de interdependência complexa, trata-se de um tipo ideal construído para analisar situações envolvendo temas transnacionais. Em resumo: uma situação de interdependência complexa é marcada por múltiplos atores e canais de interação entre as sociedades, pela ausência de uma rígida hierarquia entre os temas da pauta internacional e pelo aumento da importância dos fatores políticos domésticos na determinação do posicionamento externo do país.

Sobre o primeiro aspecto, dentre os múltiplos canais por que as sociedades se conectam, destacam-se:

- a) as relações interestatais (defendidas pela teoria realista);
- b) as relações transgovernamentais (pressupõem a participação e o relacionamento de diferentes burocracias governamentais que estabelecem relações diretamente com burocracias similares em outros países, com organizações internacionais e com organizações não-governamentais);
- c) as relações transnacionais (mais relevantes no presente texto).

Sobre as relações transnacionais, os primeiros estudos sobre o assunto datam de fins dos anos 60 e início da década de 70, com a publicação dos textos *Transnationale politik* (1969), de Karl Kaiser, e *Transnational relation and world politics* (1971), de Robert Keohane e Joseph Nye. Contudo, na década de 90 – no contexto do pós-guerra fria –, o termo ganhou uma noção mais consensual. Para Rissen-Kappen (1995, p. 3), as relações transnacionais são

[...] as interações regulares para além das fronteiras nacionais nas quais pelos menos um ator é um agente não estatal ou não opera em nome de um governo nacional ou de uma organização intergovernamental.

Ainda que os entes centrais (governos nacionais) continuem tendo a primazia quanto ao processo de formulação de política externa e um importante papel na configuração dos processos transnacionais da política mundial, eles, mais do que nunca, não são os únicos atores relevantes nas relações internacionais, de forma que cada vez mais a arena internacional hospeda um número crescente de atores, como os governos subnacionais, as comunidades epistêmicas, as organizações internacionais não-governamentais³ (OINGs) e as corporações transnacionais (CTNs), de acordo com as considerações de Keohane e Nye (1989). O conceito apresentado por esses autores é mais abrangente e inclui as noções de relações transgovernamentais e de relações “transociais”, sendo assim decisiva para o enquadramento das relações externas dos governos subnacionais.

Na visão do senso comum, o aumento da interdependência econômica é a faceta mais visível da fase mais recente do fenômeno conhecido por globalização. Entretanto, a economia é apenas uma das dimensões da globalização, uma vez que as transformações que definem a globalização são em grande medida marcadas por outras dimensões fortemente interconectadas, como a política, a ambiental, a societal e a cultural (HELD; MCGREW, 2003). A globalização parece ser uma teia multidimensional e complexa de relações entre variados atores nos fluxos globais contemporâneos, como descrevem Held et al. (2003, p. 68):

³ Como exemplo do poder e influência desses atores, em 2009 as organizações não-governamentais internacionais (ONGIs) distribuíam mais de US\$ 7,2 bilhões em ajuda, e mais da metade dos projetos do Banco Mundial eram custeados por meio dessas organizações (MINGST, 2009).

Processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais – avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto –, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais.

Em tese, o fenômeno paradiplomático não se limita a ocasiões pontuais, mas faz parte de um fenômeno maior da globalização. Nesse contexto, a atuação externa dos governos subnacionais não é algo totalmente nova, conforme argumenta Bueno (2010, p. 28):

[...] o que é novo é a extensão global dos fluxos paradigmáticos, a sua intensidade e velocidade, a maior propensão dos governos subnacionais a sofrerem distintos impactos da ação das forças globais, a sofisticada infraestrutura física e institucional dentro da qual ela é operacionalizada, a singular estratificação de poder caracterizada pelo fim da guerra fria, e finalmente, o modo cooperativo-competitivo de interação das forças e fluxos globais que condicionam a atividade paradiplomática. Ao produto de todos esses fatores juntos aqui, denominamos “diplomacia contemporânea”.

Assim sendo, é diante do processo da globalização, fruto do incremento da interdependência entre as sociedades, que se inserem de forma cada vez mais relevante os atores subnacionais. Entende-se por atores subnacionais as partes constituintes dos Estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas internacionais de forma a atrair investimentos, promover o turismo e grandes eventos, participando de fóruns mundiais e aproveitando as oportunidades internacionais de cooperação nos setores comercial, financeiro, econômico, de saúde, de saneamento, de esporte e de proteção do meio ambiente. Entendendo-se que as relações transnacionais são marcadas por uma miríade de atores, os atores subnacionais diferem-se das

OINGs e das CTNs, tendo em vista que são atores estatais, ainda que não falem em nome de um Estado-nação. Os atores subnacionais podem ser representantes tanto do Poder Executivo (governo), do Poder Legislativo (Parlamento) ou do Poder Judiciário dos entes constitutivos de um determinado Estado nacional (Estados, municípios, províncias, departamentos, cantões, *Länder*, *Oblasts*, condados, etc.).

Na literatura especializada, não raro se verifica uma distinção entre os conceitos de “atores subnacionais” e “governos subnacionais”. O conceito de governos subnacionais aplica-se tão somente ao Poder Executivo (governo) dos entes constitutivos dos Estados nacionais, excluindo, dessa forma, os Poderes Legislativo e Judiciário. Como a agenda internacional desses novos atores é pautada por diferentes escalas de preferência e prioridades, não estaria circunscrita a uma lógica hierárquica de assuntos e tópicos (WHATLEY, 2003), e, às vezes, persegue uma agenda própria contrária às políticas oficiais de seus respectivos governos nacionais (RISSIN-KAPEN, 1995).

Ao estudar os atores que operam nas relações transnacionais, James Rosenau (1990, p. 36) classificou-os em “atores condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*) e “atores livres de soberania” (*sovereignty-free*). Segundo Mónica Salomón e Carmen Nunes (2007), os atores condicionados pela soberania são basicamente os governos centrais, pois estão imersos em responsabilidades soberanas de um dado território e devem estar atentos sobre a multiplicidade de temas e agendas que ocorrem na política global. Já os atores livres de soberania, com responsabilidades menos dispersas, buscam objetivos mais limitados e têm maior liberdade de ação na consecução de interesses particulares e concretos. Entre os atores livres de soberania – empresas multinacionais, agências burocráticas, partidos políticos e grupos étnicos –, James Rosenau incluía os governos subnacionais.

Contudo, para Paquin (2004) e Hocking (2004), os governos subnacionais poderiam ser enquadrados em uma categoria de atores mistos, uma vez que os governos

subnacionais combinam características dos atores condicionados pela soberania e dos atores livres de soberania. Como exemplo, Paquin sugere o caso do Quebec e sua relação com o sistema federal canadense. Salomón e Nunes (2007, p. 104) afirmam:

Paquin considera que, de alguma maneira, [Quebec] compartilha com o Canadá a soberania no seu território, o que lhe dá acesso a redes diplomáticas internacionais e a canais governamentais de decisão que o conectam com o governo federal canadense, permitindo-lhe ter também presença direta nas delegações canadenses no exterior. Por outro lado, Quebec não é um protagonista oficial no cenário internacional e desfruta, assim, de prerrogativas típicas dos atores livres de soberania, tais como poder defender seus litígios em tribunais estrangeiros ou exercer atividades que parecem mais próprias de ONGs (por exemplo, participar do Fórum Social Mundial).

Em tese, consideram-se tanto os governos regionais quanto os locais como atores mistos, ou seja, em certa medida livres de soberania, mas condicionados pela soberania do território que compartilham com os demais subníveis de governo a que pertencem. Desse modo, o conceito de atores mistos é relevante porque procura conhecer como os atores conjugam as características próprias dos atores condicionados pela soberania e as dos livres, além de desvendar as práticas paradiplomáticas encaminhadas pelo governo local e pelo governo regional. Em que pese a recente e significativa importância dos governos subnacionais, eles não se confundem com os conceitos de diplomacia ou política externa, pois, segundo a perspectiva da teoria realista, assentam suas bases na noção westfaliana de Estado e são atributos exclusivos dos atores soberanos, ou seja, dos Estados nacionais (BUENO, 2010). Sendo assim, com o intuito de designar as ações externas dos governos subnacionais, cunhou-se o termo “paradiplomacia”, que será discutido no item a seguir.

3 PARADIPLOMACIA E GOVERNOS SUBNACIONAIS: EM BUSCA DE UM CONCEITO

Em face da crescente literatura sobre a atuação dos governos subnacionais no cenário internacional contemporâneo, é possível encontrar distintas características e entendimentos que apresentam o neologismo “paradiplomacia” como “diplomacia das unidades constituintes” (KINCAID, 1990), “diplomacia federativa” (LAMPREIA, 1999), “diplomacia de múltiplas vias” ou de “muitas camadas” (HOCKING, 2004), “diplomacia paralela” (DUCHASEK, 1990), apenas para citar alguns exemplos de suas múltiplas denominações. No entanto, o entendimento mais aceito e utilizado em recentes estudos sobre paradiplomacia é dado por Noé Cornago (2004, p. 251):

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais.⁴

Pode-se afirmar, segundo o entendimento de Tatiana Lacerda Prazeres (2004), que, ao se tratar da paradiplomacia, especificamente dos entes não centrais, deveria ser aplicada, de forma mais precisa, a expressão “subestatal” e não “subnacional”, respeitando-se a distinção entre Estado e nação. Todavia, como a literatura especializada já consagrou o termo “subnacional”, ele será o termo adotado com frequência no presente texto, considerando-se essa ressalva.

No entender de Keating (2004), é possível verificar três principais motivações da inserção internacional dos governos subnacionais: econômicas, políticas e culturais.

4 Tradução livre do autor.

Economicamente, os entes subnacionais procuram investimentos, mercados para seus produtos e aquisição de ciência tecnologia para sua modernização e desenvolvimento. Tais atores podem apresentar diferentes motivações políticas para atuar no cenário internacional, como, por exemplo, os casos da Província de Quebec⁵ e do País Basco⁶, em busca de reconhecimento, legitimidade e recursos que lhes faltam no nível interno. Por fim, os governos subnacionais que têm seu próprio idioma e cultura buscam no cenário internacional apoio e recursos, especialmente quando o próprio governo central não está disposto em relação a eles ou a área em que a língua é nativa e se encontra situada em outro Estado.⁷

Na visão de John Kincaid (1990), é possível destacar duas principais vantagens do envolvimento internacional dos governos subnacionais: o aporte de benefícios econômicos, que poderiam ser estendidos para o governo central como um todo; o fortalecimento do sistema federal e da democracia, principalmente no processo decisório de política externa tendo em vista a ampliação da participação de forças econômicas e sociais, que em geral são mais bem articuladas e compreendidas no plano local. Diversos analistas que estudaram o papel dos governos subnacionais indicam uma marcante inserção internacional e regional desses atores, sobretudo nos países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Os exemplos mais consolidados na Europa denotam a grande ação

5 Desde a década de 60, a província “francesa” de Quebec (Canadá) vem apresentando autoafirmações culturais, lingüísticas, o que acabou por desencadear um separatismo, cujos analistas denominam “protodiplomacia”. Dessa forma, Quebec tem realizado uma série de acordos com a França, em busca de apoio político para desenvolver um modelo político e social autônomo e definir a própria identidade.

6 É importante ressaltar que os governos subnacionais mais ativos no cenário internacional são particularmente nacionalistas, como Catalunha, Flandres, Quebec e o País Basco (RIBEIRO, 2008).

7 Diante das motivações culturais, a Catalunha tem promovido seu idioma nos centros de línguas de universidades e no estrangeiro tem conseguido o reconhecimento de idiomas não estatais nas instituições europeias (BRANCO, 2008).

paradiplomática de região de Flanders⁸ (Bélgica), Länders⁹ (Alemanha), País Basco e Barcelona (Espanha), entre outros. Na América do Norte, são destacados os estudos sobre a atuação externa de Quebec (SOLDATOS, 1993) e dos entes federados dos Estados Unidos (EUA), com destaque para a Califórnia, Flórida, Texas, Nova York, entre outros que seguiram o mesmo caminho da internacionalização,

[...] sob a liderança dos respectivos governadores que desempenham o papel de embaixadores econômicos visando promover a competitividade dos seus Estados na economia global, mas também reforçar o seu próprio perfil político. (NEVES, 2010, p. 24).

No mundo da Rússia pós-regime soviético e mencionando exemplos na Ásia, Cornago (2004) apresenta o crescente papel desempenhado pelos governos subnacionais até então inexistente. Além dos países desenvolvidos, a atividade paradiplomática vem tornando-se cada vez mais presente entre países emergentes, como o Brasil, à medida que os temas internacionais ganham projeção na esfera política dos governos regionais (Estados) e dos locais (municípios). Nesse sentido, cada vez mais os governos subnacionais se vêm ocupando dos temas internacionais importantes para eles, consubstanciando assim, muitas vezes, na criação de secretarias de Relações Internacionais com o fito de subscrever e instrumentalizar os acordos de

8 A região de Flanders, norte da Bélgica, é um dos casos mais notáveis em termos de paradiplomacia, pois ela possui autonomia para realizar tratados, dispor de uma representação diplomática no exterior e participar diretamente com delegações para acordos multilaterais. Atualmente, na Bélgica, há uma forte pressão por parte de certa comunidade política, cuja voz clama por considerar Flanders como um “país dos flamengos”, reclamando assim maior autonomia dessa região da Bélgica.

9 Os Länders alemães, como Baden-Württemberg e Baviera, desenvolveram uma forma de inserção externa autônoma, ao estabelecerem escritórios de representação em vários países. Por exemplo, a Baviera vem desenvolvendo uma rede de representação externa em 22 países na Ásia, África, América e na Europa (BRANCO, 2008).

cooperação descentralizada assinados pelos governos subnacionais.

No Brasil, a atividade paradiplomática é um fenômeno recente. Iniciou-se no processo de redemocratização em 1982 – abrindo assim a possibilidade de eleição direta pelos governadores – e aprofundada com a Constituição de 1988, ao garantir aos municípios uma parcela de poder dentro do jogo do sistema federativo brasileiro. A inserção das unidades subnacionais ganhou destaque no governo federal, em 1997, com a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF)¹⁰. No entanto, foi só em 2003 que o tema ganhou maior visibilidade no Ministério de Relações Exteriores (MRE), momento em que a ARF foi transformada na Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e vem trabalhando em parceria com escritórios de representação do MRE instalados em alguns Estados e regiões do País. Atualmente, o Itamaraty tem instalados oito escritórios de representação: EREPAR (Curitiba, PR), ERESC (Florianópolis, SC), ERESUL (Porto Alegre, RS), ERERIO (Rio de Janeiro, RJ), ERESP (São Paulo, SP), EREMINAS (Belo Horizonte, MG), ERENE (Recife, PE) e o EREMA (Manaus, AM). Por meio do reconhecimento das práticas paradiplomáticas, o governo central tem procurado lentamente descaracterizar o insulamento burocrático e centralizador da entidade, com o intuito de estabelecer laços de relacionamento com os mais variados atores da sociedade brasileira, sobretudo com representantes dos níveis subnacionais da Federação. Trata-se de uma novidade quanto ao relacionamento do MRE com a sociedade brasileira, e tem sido visto como positivo pelos analistas no sentido de democratizar o processo decisório da política

¹⁰ Trata-se de uma unidade administrativa vinculada ao Itamaraty destinada a fazer a interface do MRE com os governos subnacionais brasileiros (municipais e estaduais), com o propósito de melhor filtrar os interesses e as ações desses governos federados no processo de formulação da política externa (PEREIRA, 2005).

externa brasileira (NEVES, 2010; RODRIGUES, 2006; VIGEVANI, 2004).

As primeiras atividades paradiplomáticas no Brasil foram lideradas pelos Estados do Rio de Janeiro¹¹ e Rio Grande do Sul¹², sendo posteriormente adotadas por outros Estados, como São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Bahia e Ceará, até mesmo por Estados envolvidos em paradiplomacia transfronteiriça com países vizinhos – Amazonas, Amapá, Acre e Roraima (NEVES, 2010). Atualmente no Brasil muitos governos subnacionais vêm somando iniciativas em busca de oportunidades no cenário internacional com vistas ao desenvolvimento e à consecução de interesses específicos (SALOMÓN, 2008). Dentre os governos subnacionais que vêm apresentando um relevante histórico de inserção internacional, destacam-se o Estado do Paraná e o município de Curitiba.

4 BREVE OLHAR SOBRE A INTERNACIONALIZAÇÃO DE CURITIBA E DO ESTADO DO PARANÁ

Ao longo das últimas duas décadas, a cidade de Curitiba conseguiu projetar uma imagem positiva quanto às boas práticas de gestão urbana e de desenvolvimento de programas ambientais – exemplos como o “Lixo que não É Lixo” e a “Compra do Lixo” –, fato que permitiu que a capital paranaense fosse considerada cidade-modelo para todo o País (MENEZES, 1996). Com efeito, a construção do reconhecimento internacional da cidade na área do planejamento urbano esteve intrinsecamente associada à imagem de Jaime Lerner como prefeito (gestões 1971-1975, 1979-1982, 1988-1992) e governador do Estado do Paraná

11 Leonel Brizola, quando foi governador do Estado do Rio de Janeiro, criou, em 1983, a primeira assessoria estadual de Relações Internacionais.

12 A Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais (SEAI) foi criada em 1987.

durante duas gestões (1995-2002), bem como, segundo Oliveira (2000), na sucessão de prefeitos¹³ oriundos do *staff* do próprio Jaime Lerner, acomodando assim uma ampla gama de interesses dominantes em torno de uma mesma proposta política e pondo em prática uma ação externa estável e coerente. Em um artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, Eugene Linden (1996, p. 63) parece captar bem o reflexo da continuidade das políticas públicas adotadas na cidade. Ele afirma:

Curitiba [...] e outros poucos exemplos indicam que o verdadeiro problema das cidades pobres não reside tanto no crescimento populacional ou em suas fontes de recursos, mas na carência de lideranças competentes e políticas vigorosas que sobrevivam para além do mandato de um prefeito.

Nesse sentido, Curitiba passou a ser reconhecida internacionalmente por *slogans* como “Capital Ecológica”, “Cidade-Modelo” e “Capital de Primeiro Mundo”. Por conta do desenvolvimento de programas ambientais, a cidade obteve destaque e reconhecimento internacional, sendo premiada por diversos organismos internacionais. Recebeu o prêmio Hábitat oferecido pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e o prêmio Árvore da Vida, oferecido pela União Internacional para a Conservação da Natureza. Destacam-se também as premiações pelo International Institute of Energy Conservation, referente ao sistema integrado de transportes coletivos; pela ONU em 1990, por conta do sucesso dos programas “Lixo que não É Lixo” e “Compra do Lixo”, quando a cidade ganhou o título de capital ecológica; por fim, quando da realização da Rio-92, a cidade recebeu a comenda Honra ao Mérito aos Prefeitos (OLIVEIRA, 2000). Em virtude da crescente reputação internacional de Curitiba na área do planejamento urbano, a cidade passou a prestar consultorias internacionais:

13 Rafael Greca (1993-1997), Cássio Taniguchi (1997-2004) e Beto Richa (2005-2010, atualmente governador do Estado).

reconstrução da cidade de Dili, capital do Timor-Leste, em que técnicos do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) foram convidados pelo Banco Mundial a fazerem parte da missão da ONU (OLIVEIRA, 2001).

Em uma perspectiva regional, Curitiba participou do acordo que formaria a Rede Mercocidades, em 1995, com mais onze cidades¹⁴. Em 2006, a cidade sediou dois importantes eventos da ONU: a Oitava Reunião das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica e a Terceira Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena. Em complemento, Curitiba foi convidada a participar do C40 (*Climate Leadership Group*), organização formada pelas quarenta maiores cidades do mundo com o propósito de fomentar a cooperação e o intercâmbio de saberes para a redução da emissão de gases do efeito estufa, visando com isso à promoção de ações de combate ao aquecimento global. Apesar da visibilidade internacional, a construção de uma estrutura paradiplomática em Curitiba só foi possível em 2006, com a abertura da Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais e Cerimonial (SERIC). Dentre os objetivos dessa secretaria, destaca-se:

[...] construir uma política de relações internacionais para Curitiba, atuando com os demais órgãos municipais, detectando oportunidades de desenvolvimento e cooperação, em benefício da população curitibana e da solidariedade entre os povos. Organizar os eventos da Prefeitura com a presença do prefeito, observando as normas do cerimonial e a ordem geral de precedência vigentes.¹⁵

Já no Estado do Paraná, a alternância dos partidos políticos no poder levou a uma ação externa mais disforme, porém bastante significativa. Ainda que o Paraná não conte

¹⁴ A rede das Mercocidades foi composta inicialmente de doze cidades: Assunção, Montevidéu, Rosário, Córdoba, La Plata, Buenos Aires, Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.imap.org.br>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

com uma estrutura paradiplomática definida, o grande volume das ações internacionais tem sido conduzido pelos respectivos governadores, sempre com a participação de secretarias e órgãos do Estado, bem como com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil. Ao longo das últimas duas décadas, o Paraná vem somando várias práticas internacionais, tanto com países desenvolvidos como com países em desenvolvimento. Com os países desenvolvidos, destacam-se os vários acordos e os intercâmbios realizados com os países da União Europeia, especialmente com as províncias francesas, nas áreas da agricultura, saúde e ambiental; com os EUA, há parcerias quanto ao manejo de recursos hídricos e promoção de cooperação técnica na área de pesquisa agrícola orgânica.

Em termos de integração regional no Cone Sul, o Estado vem participando ativamente em projetos como os “Quatro Motores para o Mercosul”. Com base na bem-sucedida experiência europeia “*Quatre Moteurs pour l’Europe*”, o respectivo projeto tem como objetivo estabelecer uma rede latino-americana para a promoção de intercâmbio de práticas transfronteiriças, de forma a aumentar a visibilidade das regiões envolvidas e as transferências de tecnologias. Atualmente a rede é formada pelo Estado do Paraná (Brasil), pelo Departamento de Alto Paraná (Paraguai), pelo Departamento de Rivera (Uruguai) e pela Província de Córdoba (Argentina).

Igualmente importante é a participação do Estado do Paraná no Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL), formado pelos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O conselho tem como propósito encontrar soluções para os desequilíbrios regionais. Trata-se de um foro privilegiado para discussão e coordenação entre os Estados membros, trazendo reflexos positivos ao desenvolvimento econômico do Estado em face do crescente fluxo dos negócios com os países do Mercosul.

Ao longo dos últimos dez anos, verificou-se um incremento significativo do relacionamento do Paraná com províncias argentinas – Formosa, Misiones, Tucumán,

Santiago Del Estero e Corrientes –, estabelecendo não apenas acordos comerciais, mas também assinando protocolos de intenções sobre propostas de integração da malha ferroviária, cooperação científica, acadêmica, cultural e turística. Sobre o relacionamento entre o Paraná e a Venezuela, por exemplo, apenas em 2005 foram realizados aproximadamente 150 rodadas de negócios e 27 acordos de cooperação entre ambos os governos, nas áreas de logística de transportes, habitação popular e intercâmbio cultural e educacional (FIGUEIREDO, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente artigo consistiu no sentido de contribuir para o debate sobre a paradiplomacia nas relações internacionais, bem como chamar atenção sobre a importância do tema diante da dificuldade dos Estados nacionais em encontrar soluções para problemas de natureza transnacional, como, por exemplo, o aquecimento global. Na literatura especializada sobre paradiplomacia, os teóricos adotam diferentes terminologias e conceitos para explicar as variadas facetas que marcam o processo de inserção internacional dos governos subnacionais. No entanto, a diversidade dos conceitos aplicados sobre o neologismo “paradiplomacia”, não implica necessariamente constatação de uma possível fraqueza conceitual e teórica quanto ao estudo do fenômeno. Em tese, acredita-se que a pluralidade conceitual vem encorajando a investigação do fenômeno paradiplomático em outros campos do conhecimento, procurando com isso desenvolver métodos mais empíricos na “[...] busca de conceitos suscetíveis de traduzirem as continuidades e as discontinuidades da ação internacional.” (MILANI, 2010, p. 1). Com isso, afirma-se a importância do encontro e do diálogo entre, por exemplo, as ciências das Relações Internacionais e da Sociologia, fato que originou a Sociologia das Relações Internacionais, na feliz expressão de Marcel Merle.

De toda sorte, uma escola que se vem destacando nesse contexto é a francesa, que atualmente conta com uma robusta produção científica de autores, como Marie-Claude Smouts, Guillaume Devin, Bertrand Badie, Marie-Françoise Durand, entre outros. Assim, a necessária ampliação da tipologia dos atores, a análise dos modos de inserção internacional dos atores e o estudo das representações sociais e dos interesses coletivos são alguns dos muitos caminhos que marcam a forma de pensar as Relações Internacionais *à la française*.

Uma vez que a paradiplomacia tem transbordado as fronteiras físicas dos Estados nacionais, configurando-se em um surpreendente fenômeno social de alcance global, o fenômeno vem gradativamente ganhando maior atenção por parte dos acadêmicos e das autoridades políticas de governos subnacionais. Estes, por sua vez estão ciosos no acesso de mercados estrangeiros, realização de cooperação técnica plurissetorial, obtenção de apoio internacional e demais recursos necessários para a promoção do desenvolvimento econômico. A literatura especializada vem confirmando o argumento de que a inserção internacional das unidades subnacionais apresenta resultados positivos que poderiam ser estendidos por toda unidade federativa, tais como o fortalecimento da democracia e da unidade federativa, maior percepção e leitura do interesse nacional – tendo em vista a maior participação dos agentes econômicos e sociais, que são mais bem articulados no plano local –, a geração de riqueza por parte de benefícios econômicos e, por fim, quanto ao reforço do perfil político do Estado em que o governo subnacional está inserido. De modo geral, as atividades paradiplomáticas mais intensas e mais bem articuladas são encontradas nos países ricos, por contarem com maior aporte de recursos, e muitos dispõem de estruturas institucionais e órgãos de Estado voltados para a área internacional, com profissionais qualificados e bem treinados para a prospecção de oportunidades internacionais.

No Brasil, o tema da paradiplomacia passou a ganhar notoriedade com a Constituição de 1988, momento em que as

unidades subnacionais ganharam maior autonomia perante o sistema federativo. Em resumo, as principais formas de atuação dos governos subnacionais brasileiros consistem na criação de órgãos voltados para os assuntos internacionais; na realização de missões empresariais, governamentais e técnicas ao exterior; na recepção de autoridades políticas estrangeiras; na criação de escritórios de representação no exterior; na participação em eventos e feiras internacionais, entre outras atividades.

Em relação ao estudo de caso proposto, em virtude da continuidade das políticas públicas adotadas pelo *staff* oriundo de Jaime Lerner, a cidade de Curitiba passou a conquistar maior visibilidade e reconhecimento internacional, quando procurou estabelecer convênios e parcerias com empresas estrangeiras – com a vinda de montadoras automobilísticas como a Renault – e organizações multinacionais. Participou ativamente de acordos de âmbito regional (criação da Rede Mercocidades) e de eventos internacionais promovidos pela ONU, inclusive sediou a COP8MOP3; bem como de missões empresariais e técnicas com vários países para o intercâmbio de experiências e conhecimentos relacionados às “boas práticas”, em especial nas áreas de gestão urbana, o sistema integrado de transportes coletivos e os programas ambientais, que contribuíram para que a cidade fosse premiada por diversos organismos internacionais.

Apesar de o Paraná não contar com uma estrutura específica voltada para os temas internacionais, como Curitiba, o Estado vem apresentando significativas experiências internacionais, tanto com países desenvolvidos (países da União Europeia e EUA) como com países em desenvolvimento (destaque para a Argentina e Venezuela). No âmbito regional, o Estado procurou adensar sua participação em projetos como os “Quatro Motores para o Mercosul” e no CODESUL, assim como garantindo grande destaque comercial como um dos principais Estados exportadores de grãos no Brasil.

Depois dessas breves considerações, torna-se necessária a realização de um estudo mais sistemático sobre

os fatores de ordem política, econômica e social em que os respectivos governos subnacionais estavam inseridos, com a Constituição Brasileira de 1988. Dessa forma, seria possível analisar as ações internacionais encaminhadas pela Prefeitura de Curitiba e pelo governo do Paraná de modo a verificar possíveis convergências e(ou) divergências com as diretrizes do governo federal e com a política externa brasileira.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Álvaro Chagas C. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos**. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, UnB, 2010.

CEZÁRIO, Gustavo; ANDRADE, Mariana. **A cooperação descentralizada no Brasil**. Belo Horizonte: CEDIN/CNM, 2008.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental. In: VIGEVANI, Tullio; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. da PUC-SP; Ed. da Unesp/CEDEC/FAPESP, 2004.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon, 1990.

FIGUEIREDO, Fernanda P. de F. **Diretrizes centrais e a atuação externa de governos subnacionais no Brasil**: um estudo sobre convergências. Monografia – PUC-Rio, 2008.

FILHO, Francisco; VAZ, Alcides. A Paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do estado de Roraima. **Ci & Desenvolvimento**, Belém, v. 4, n. 7, jul./dez. 2008.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. Cambridge: Polity, 2003.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. da Unesp/EDUSCO [1997] 2004.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. da PUC-SP; Ed. da Unesp/CEDEC/FAPESP, 2004.

KEOHANE, Robert. International institutions and state power: essays in international relations theory. **Westview**, 1989.

_____; NYE, Joseph. **Power and interdependence**: world politics in transition. Boston: Little, Brown, 1977.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal parties at the nation state: conflict and political cooperation. In: MICHELMAN, H. J.; SOLDATOS, P. (Ed.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon, 1990.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira**: palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

LINDEN, Eugene. The exploding cities of the developing world. **Foreign Affairs**, jan./fev. 1996.

MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente**: a experiência de Curitiba. Campinas: Papirus, 1996.

MINGST, Karen. **Princípios de relações internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

NEVES, Miguel Santos. Paradiplomacia, regiões do conhecimento e a consolidação do soft power. **Janus.net e-journal of International Relations**, n. 1, outono 2010. Disponível em: http://http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_art2.html>. Acesso em: 14 ago. 2011.

NYE, Joseph. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University, 1984.

OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o mito da cidade-modelo**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Márcio de. A trajetória do discurso ambiental em Curitiba (1960-2000). **Revista de Sociologia Política**, n. 16, jun. 2001.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie e relations internationales**. Bruxelles: P. Lang, 2004.

PEREIRA, José Alexandre Lopes. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional**, v. 6, n. 2, p. 144-159, 2005.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Ed. da PUC-SP; Ed. da Unesp/CEDEC/FAPESP, 2004.

RIBEIRO, Maria Clotilde M. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. **Cena Internacional**, Irel (UnB), v. 10, n. 2, 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marco Antônio. Paradiplomacia e direito internacional no Brasil. In: XV ENCONTRO PREPARATÓRIO DO CONPEDI. **Anais...** Recife, jun. 2006.

RISSEN-KAPPEN, Thomas. Bringing transnational relations back in. In: RISSEN-KAPPEN, Thomas (Ed.). **Non-state actors, domestic structures and international institutions**. Cambridge, Cambridge University, 1995.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Princeton: University Princeton, 1990.

SALOMÓN, Mónica. **Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional**. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. 22, 2008.

_____; NUNES, Carmem. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre – um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 83-131, 2007.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (Eds.).

Federalism and international relations: the role of subnational units. Oxford: Claredon, 1990.

_____. *Cascading* Subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (Ed.). **States and provinces in the international economy**. California: University of California, 1993.

VIGEVANI, Tullo. et al. **A dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Educ/Unesp/EdUSC/FAPESP, 2004.

WHATLEY, Chris. **State official's guide to international affairs**. Lexington: Council of State Governments, 2003.