

LORENA BRANDÃO BARBOSA

**ATORES SUBNACIONAIS E AS CONTRIBUIÇÕES DA PARADIPLOMACIA COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:**

Uma reflexão sobre as relações entre Minas Gerais e Piemonte

Belo Horizonte – MG
2008

LORENA BRANDAO BARBOSA

**ATORES SUBNACIONAIS E AS CONTRIBUIÇÕES DA PARADIPLOMACIA COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:**

Uma reflexão sobre as relações entre Minas Gerais e Piemonte

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração Pública.

Professora orientadora: Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Belo Horizonte – MG
2008

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
XV CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso de autoria de Lorena Brandão Barbosa intitulado “Os novos atores subnacionais das relações internacionais e as contribuições da paradiplomacia como instrumento de políticas públicas: um estudo sobre as relações entre o Estado de Minas Gerais e a Região Piemonte, na Itália”, apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração Pública e avaliado pela seguinte banca examinadora:

Professora orientadora – Dra. Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Professora examinadora – Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte, 10 de novembro de 2008.

A Paolo.
Per la dolce semplicità di amarti.
Per la felicità di vivere insieme a te.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Angelina e Benedito, pelo amor incondicional e, apesar das dificuldades, pelo incessante incentivo aos estudos, que foi a base fundamental para todo o aprendizado que neste trabalho se consolida.

Às minhas irmãs, Andrezza e Jéssica, e ao Igor, cunhado, amigo, mestre, pelos fortes laços e sentimentos que nos unem e pelas observações que muito enriqueceram este trabalho.

A todos aqueles que fizeram parte de minhas experiências no exterior e viram nascer em mim a paixão pelas Relações Internacionais que impulsionou este trabalho:

À Fred e ao Gerhard, que me acolheram como filha em Ulm, na Alemanha, e foram os grandes incentivadores das inúmeras viagens que realizei na Europa, acompanhando meu crescimento e aprendizado a partir do contato com as mais diversas culturas e idiomas. E à doce Johanna (3), filha do casal, que mesmo ainda sem falar, já transmitia nos olhos uma contagiante alegria que tornou meus quatro meses de vivência na Alemanha inesquecíveis.

À Sophie e ao Tim, que me proporcionaram por três meses uma experiência única em Londres, Inglaterra, e aos seus filhos, meus pequenos notáveis professores de inglês Johnny (8), Rosa (7) e Edward (5), pelas brincadeiras, pela amizade e pelo intercâmbio cultural.

Aos colegas e amigos da empresa Trilog, onde iniciei meus estudos em Tecnologia da Informação, pelo companheirismo e aprendizado durante o estágio de seis meses que realizei em Turim, capital do Piemonte, na Itália, e que influenciou no nascimento do estudo de caso deste trabalho que trata daquela região.

Aos professores e colegas da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro com os quais desenvolvi meus aprendizados em políticas públicas.

Aos colegas da Subsecretaria de Assuntos Internacionais, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, onde realizei estágio supervisionado, por serem parte da transformação da teoria em prática e tornar possível o contato direto com as Relações Internacionais.

"Um homem precisa viajar.

Por sua conta, não por meio de histórias, imagens, livros ou tv. Precisa viajar por si, com seus olhos e pés, para entender o que é seu. Para um dia plantar as suas próprias árvores e dar-lhes valor. Conhecer o frio para desfrutar do calor. E o oposto. Sentir a distância e o desabrigo para estar bem sob o próprio teto. Um homem precisa viajar para lugares que não conhece para quebrar essa arrogância que nos faz ver o mundo como o imaginamos, e não simplesmente como é ou pode ser; que nos faz professores e doutores do que não vimos, quando deveríamos ser alunos, e simplesmente ir ver."

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo ressaltar a importância da paradiplomacia enquanto instrumento de política pública. O estudo parte da discussão sobre como se insere este fenômeno no ordenamento jurídico brasileiro. Discute-se, pois, quais motivações levam os entes subnacionais a buscar sua inserção no cenário externo e como essa prática se enquadra enquanto instrumento de política pública, sendo asseverado que governantes têm um papel fundamental para a materialização e continuação das ações paradiplomáticas. É, posteriormente, apresentado o caso das relações entre o Estado de Minas Gerais e a Região do Piemonte, na Itália, cujas políticas enfocam, sobretudo, a educação e as transferências de *know how*. Faz-se, por fim, uma discussão acerca da importância desse tipo de política pública para alcançar, por meio de ações paradiplomáticas, o desenvolvimento social e o crescimento econômico de uma região.

Palavras-chave: paradiplomacia; relações internacionais; políticas públicas; governos não centrais; governos subnacionais; Minas Gerais; Piemonte.

ABSTRACT

The present work has the objective of emphasizing the importance of paradiplomacy while instrument of public policy. The study starts with the discussion concerning how this phenomenon is inserted in the Brazilian jurisdiction. Then it is questioned what motivations make subnational entities seek their insertion in the international scenery and how this practice is framed as instrument of public policy, being asseverated that governors play a fundamental role for the materialization and continuation of paradiplomatic actions. It is subsequently showed the case of the relations between the State of Minas Gerais and the Region of Piemonte, in Italy, whose policies focus, above all, education and know-how transfer issues. Finally, it is stressed the importance of this kind of public policy to reach, through paradiplomatic actions, social development and economic growth of a region.

Key-words: paradiplomacy; international relations; public policy; non central governments; subnational governments; Minas Gerais; Piemonte.

ÍNDICE DE SIGLAS

ABC	-	Agência Brasileira de Cooperação
AIEA	-	Agência Internacional de Energia Atômica
BID	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCJ	-	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	-	Constituição Federal de 1988
DAI	-	Divisão de Atos Internacionais
FAO	-	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNUAP	-	Fundo das Nações Unidas para a População
FLACSO	-	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
HABITAT	-	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
IICA	-	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
MRE	-	Ministério das Relações Exteriores
OACI	-	Organização de Aviação Civil Internacional
OEA	-	Organização dos Estados Americanos
OIMT	-	Organização Internacional das Madeiras Tropicais
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
OMM	-	Organização Meteorológica Mundial
OMPI	-	Organização Mundial de Propriedade Industrial
OMS	-	Organização Mundial da Saúde
OPAS	-	Organização Pan-Americana da Saúde
PEC	-	Proposta de Emenda à Constituição
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLITO	-	Instituto Politécnico de Turim

RI	-	Relações Internacionais
SEAIN	-	Subsecretaria de Assuntos Internacionais de Minas Gerais
SEDE	-	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
UE	-	União Européia
UEMG	-	Universidade Estadual de Minas Gerais
UIT	-	União Internacional de Telecomunicações das Nações Unidas
UNESCO	-	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	-	United Nations Children's Fund
UNIDO	-	United Nations Industrial Development Organization
UNIFEM	-	United Nations Development Fund for Women
UNODC	-	United Nations Office on Drugs and Crime
UPU	-	União Postal Universal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. A paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro	14
1.1. Competências constitucionais para a celebração de atos internacionais	15
1.2. Embasamento jurídico da Cooperação Técnica Internacional e sua implicação na estrutura do Governo de Minas Gerais	16
2. Paradiplomacia e Políticas Públicas	17
2.1. Motivações para a inserção internacional das unidades subnacionais	18
2.2. A paradiplomacia como instrumento de Políticas Públicas	20
3. A paradiplomacia em Minas Gerais	23
3.1. As relações entre o Estado de Minas Gerais e a Região Piemonte	25
CONCLUSÃO	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

INTRODUÇÃO

Como conseqüência da crescente globalização, a interdependência dos governos característica das Relações Internacionais sofreu um processo de adensamento, ganhando forma de redes em que articulam novos atores de natureza distinta em diversas partes do planeta. Na década de noventa, a cooperação internacional concentrou-se cada vez mais em questões de desenvolvimento local. Esta tendência originou-se de uma série de fatores inter-relacionados. De um lado, a globalização destacou a importância de inter-ligações mundiais e o encolhimento relativo do papel dos Estados nacionais. Por outro lado, ela esboçou novas relações entre processos internacionais e locais, em parte devido à forte descentralização administrativa, gerando uma conscientização com respeito ao papel ativo que as cidades e as regiões poderiam ter na cooperação internacional.

Nesse contexto, as atividades internacionais das unidades subnacionais, regionais, locais ou não centrais, aqui tratadas como paradiplomacia, também denominada cooperação descentralizada ou, como no caso brasileiro, diplomacia federativa, têm atraído considerável atenção no meio político e acadêmico nos últimos anos, tornado fundamental o estudo desses novos atores.

O presente trabalho é tão interdisciplinar como o nosso curso e como o mundo em si. Na Escola de Governo estudamos direito, políticas públicas, *cases* de governos estrangeiros, ciências econômicas, informática, etc. A paradiplomacia, tema central do presente trabalho, representa essa interdisciplinariedade. Deste modo, primeiramente, nos propomos a estudar o envolvimento de governos subnacionais perante o ordenamento jurídico brasileiro. Posteriormente, dissertaremos sobre que motivações levam esses entes a inserir-se atualmente na arena internacional. Será discutido que *outputs* são gerados pela prática paradiplomática em diversas localidades do mundo e quais os desafios que enfrentam os entes para a materialização da paradiplomacia como instrumento de políticas públicas. Por fim, analisaremos esses *outputs* no estudo das relações entre o Estado de Minas Gerais e a Região de Piemonte, na Itália, destacando a essencialidade da paradiplomacia para a promoção do desenvolvimento social e tecnológico e para o crescimento econômico de uma região.

A partir da identificação das melhores práticas e dos benefícios que podem ser gerados para ambas as partes envolvidas numa ação paradiplomática, o estudo poderá incentivar

outras regiões do Brasil a inserir-se no ambiente externo global em busca de parcerias e cooperação que beneficiem suas localidades e seus habitantes, especialmente no âmbito do desenvolvimento econômico, da tecnologia e da educação.

1 A PARADIPLOMACIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A paradiplomacia é uma prática cada vez mais frequente no cenário mundial. Ela consiste na relação estabelecida entre unidades não centrais de Estados soberanos distintos, podendo ser caracterizada pela cooperação entre os entes subnacionais no âmbito econômico, social, político, comercial, etc. Sua constitucionalidade, no entanto, é ponto controverso porque envolve a definição de níveis de descentralização administrativa e os limites para a atividade independente e autônoma de entes não centrais em relação ao Estado nacional.

Neste capítulo, trataremos do assunto primeiramente no âmbito da legislação federal e da legislação mineira. Posteriormente, veremos como os acordos de cooperação se inserem nesse contexto e qual é a sua legalidade, visto que compreendem uma das mais comuns expressões paradiplomáticas do Estado de Minas Gerais, entre os atos internacionais.

1.1 Competências constitucionais para a celebração de atos internacionais

O regime constitucional brasileiro plasma a divisão de competências entre os Poderes em matéria de celebração de atos internacionais. Ato internacional é “todo instrumento pelo qual uma Pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional”¹. Existe uma tipologia dos atos internacionais, apesar de suas denominações variarem muito conforme a vontade das partes envolvidas na negociação, admitindo-se certa margem de flexibilidade. Para fins deste trabalho, tomaremos como exemplos de atos internacionais: tratados, convenções, acordos², memorandos de entendimento e protocolos.

Segundo a tipologia discutida por Silva (2004, p. 479) em relação à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, a competência constitucional pode ser privativa, exclusiva, concorrente, comum ou suplementar.

De maneira sucinta, o jurista ressalva que a competência privativa admite suplementariedade e delegação. Já a competência exclusiva é atribuída a uma entidade, excluindo-se as demais, não podendo esta ser delegada. A competência concorrente compreende a possibilidade de mais de uma entidade federativa dispor sobre o mesmo assunto ou matéria, tendo a União primazia no que tange à fixação de normas gerais. A competência comum refere-se a um campo de atuação comum às entidades, possuindo estas a faculdade de legislar ou praticar atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, de modo que o exercício de uma não signifique a exclusão da competência da outra. Por fim, o autor define a competência suplementar como o “poder de formular de normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou a omissão destas”.

¹ Definição adotada pela Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), no documento intitulado “Atos Internacionais. Prática Diplomática Brasileira. Manual de Procedimento”, publicado em Brasília, no ano de 2008. Disponível em <<http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>>. Acesso em setembro/2008.

² No livro “Curso elementar de direito internacional público”, o autor Francisco Rezek afirma que tratados, convenções e acordos são termos sinônimos.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF) atribui à União a competência exclusiva de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais³, assim como determina ser da competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos além de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos ao referendo do Congresso Nacional⁴.

Ademais, o texto constitucional, em seu artigo 49, I, determina ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Considerando a exclusiva competência da União de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, a norma constitucional, como foi demonstrado, não concede às unidades da Federação competência para celebrar atos internacionais.

No entanto, o pacto federativo previsto na CF criou algumas condições institucionais que tornou propício que os entes federados pudessem se engajar em atividades de inserção internacional visando a materializar suas competências constitucionais. Verificou-se com isso, uma crescente paradiplomacia de Estados e Municípios, a exemplo dos acordos complementares de cooperação técnica, que será objeto deste trabalho nos capítulos seguintes.

Cornago (1999, p. 40) define a paradiplomacia como:

o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc*, com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover resultados socioeconômicos ou culturais, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (tradução nossa)⁵

Já a protodiplomacia, que não é objeto do presente trabalho, é definida por Duchacek (1990) como as iniciativas e atividades no exterior praticadas por um governo não central

³ CF, Art. 21, Inciso I.

⁴ CF, Art. 84, Incisos VII e VIII.

⁵ No original, em inglês: Paradiplomacy can be defined as non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences. CORNAGO, Noé. 'Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation'. In: KEATING, M. and ALDECOA, F. (Eds.). **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. Londres: Frank Cass, 1999, p. 40.

quando há intenções secessionistas por algum motivo – étnico, lingüístico, nacional, ou outro –, o que ocorreu na ex-Iugoslávia na década de noventa. O conteúdo e objetivos são predominantemente políticos, de cunho separatista, e visam o apoio e fortalecimento institucional para uma futura independência em relação ao Estado do qual faz parte.⁶

A paradiplomacia é verificada na Constituição Estadual de Minas Gerais que determina, em seu art. 90, ser de competência privativa do Governador do Estado “celebrar convênio com entidade de direito público ou privado”. Antes de prosseguir, vê-se necessário evidenciar com qual sujeito ao Governador do Estado, de acordo com a Constituição Mineira, compete celebrar convênio.

Segundo Hely Lopes Meirelles (1992, p. 62), “*Entidade* é pessoa jurídica, pública ou privada”. Nos termos do Código Civil, em seu art. 44, “são pessoas jurídicas de direito privado: as associações, as sociedades, as fundações, as organizações, os partidos políticos”. Maria Helena Diniz (2003, p. 209 e 210) define que as pessoas jurídicas de direito público podem ser:

a) De *direito público externo*, regulamentadas pelo direito internacional, abrangendo: nações estrangeiras, Santa Sé, uniões aduaneiras e organismos internacionais. (...). Pelo Código Civil, art.42: “São pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público.

b) De *direito público interno* de Administração Direta (CC, art. 41 e I a III): União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios legalmente constituídos, e de Administração Indireta (...) como autarquias e fundações públicas.

Além do exposto acima, podemos justificar essa paradiplomacia vigente a partir da análise do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) emitido para avaliar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475 de 2005. A Proposta tinha como objetivo acrescentar um parágrafo ao art. 23 da CF permitindo que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, com prévia autorização da União.

O parecer da CCJ, posteriormente votado e acatado em Seção Plenária, defende que:

⁶ Duchacek, Ivo D., “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations,” in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), **Federalism And International Relations: The Role of Subnational Units**. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 47.

Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...).

A liberdade dos entes federados de celebrar atos, segundo o entendimento da Comissão, é decorrente da autonomia dos entes declarada na Constituição. O *caput* do artigo 18 da Constituição Federal, citado pelo parecer, explicita tal autonomia:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

O artigo 23 da CF, por sua vez, atribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios competência comum nas áreas da saúde, do desenvolvimento social e combate à pobreza, da proteção ao meio ambiente, entre outros. Compete ainda comumente a esses entes proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, como especifica o referido artigo em seu inciso V.

Ora, se um ato internacional na forma de Acordo de Cooperação Técnica pode beneficiar um Estado ou Município, sem comprometimento de seu orçamento⁷, e com isso contribuir para a realização de seu dever jurídico na promoção e no desenvolvimento de um determinado setor de sua competência de forma a materializar sua atividade finalística, então a paradiplomacia é benéfica àquela sociedade e se encontra dentro dos limites constitucionais.

O Brasil é um país continental e são diversos os interesses setoriais entre os Estados, Distrito Federal e Municípios que o compõem. Seus entes federados são motivados pelas possibilidades de explorar oportunidades atrativas na arena internacional, protagonizando trocas de experiências e negociações de ajuste com instituições estrangeiras não centrais. Tais contatos possibilitam entendimentos em um plano horizontal para esses atores governamentais sobre temas sócio-econômicos, tecnológicos, comerciais, entre outros.

Nesse contexto, a amplitude da liberdade dos Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais, segundo o parecer da CCJ, é submissível a apenas dois limites:

⁷ De acordo com o Art. 49, inciso I da CF compete exclusivamente ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. O Art. 52, inciso V, por sua vez, confere competência privativa ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

- a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (artigo 52, inciso V, que versa sobre operações externas de natureza financeira);
- b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República, ou seja, certamente não caberia aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios celebrar, por exemplo, atos internacionais cujo tema seja nacionalidade ou moeda.⁸

O presente trabalho não visa a tratar das Relações Internacionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros no que se refere às operações de crédito. Como acima especificado, a própria Constituição assegura aos Estados, Distrito Federal e Municípios a tomada de empréstimo junto a bancos internacionais, uma vez que estes sejam aprovados pelo Senado Federal. O objeto deste trabalho é a inserção dos entes subfederais na esfera mundial em suas relações com unidades subnacionais estrangeiras, não envolvendo comprometimento de ordem financeira.

Deste modo, considerando que as ações dos governos estaduais, distrital e municipais na arena internacional têm caráter complementar ao posicionamento da União, a que cabe constitucionalmente a formulação da política externa do país, aos dois limites apontados pela CCJ, poderia ser acrescentado mais um ao qual estariam sujeitos Estados, Distrito Federal e Municípios para sua inserção internacional.

Ora, os entes subnacionais não devem estabelecer relações com entes subnacionais estrangeiros pertencentes a países com os quais o Brasil não mantenha relações diplomáticas. Nesse sentido, vê-se a necessidade de existência de “Acordo Básico de Cooperação” estabelecido na esfera federal, ou seja, entre o Estado Brasileiro e organismos internacionais cooperantes para que, decorrente deste, possam ser celebrados atos “complementares” de cooperação técnica assim como acordos, tratados, convenções, entre outros atos, numa esfera mais descentralizada de governo. Esta exposição pode ser resumida pelo Conselheiro Rudá Gonzales Seferin, da Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Itamaraty:

O agente governamental que interage na arena internacional deve acompanhar a constante evolução do conjunto de atos internacionais aos quais o nosso país se obriga. A sua tarefa é cuidar para que qualquer formalização resultante de seus

⁸ Trata-se do princípio geral que norteia a repartição das competências: o da predominância do interesse. Assim o explica Silva (2004, p. 476): “à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos Municípios concernem os *assuntos de interesse local*.”

contratos não contradiga a lei interna, nem seja incompatível com os acordos já existentes pelo Brasil e outros países ou organizações internacionais. (p. 7)⁹

Segundo o documento publicado em fevereiro de 2005 pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) encarregado de coordenar a execução dos programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países ou organismos internacionais, intitulado “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral”:

toda e qualquer iniciativa de cooperação técnica - trate-se de um programa, projeto, atividade, evento, missão, etc. - somente pode ser materializada se respaldada por acordo internacional entre o Governo brasileiro e um organismo internacional ao qual se solicite a cooperação. Em geral, esses instrumentos recebem a denominação de Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Em vista desse pré-requisito formal, a primeira providência a ser tomada antes de se proceder à análise de uma proposta de projeto é verificar se o Governo brasileiro conta com um Acordo Básico de Cooperação Técnica com o organismo internacional identificado para prestar a cooperação pretendida.¹⁰

O documento apresenta, ainda, a título de informação, a relação de alguns dos Atos Internacionais em vigor que balizam os principais programas de cooperação técnica entre o Brasil e organismos internacionais, tais como: BID, UNICEF, UNIFEM, OMPI, UNODC, OACI, PNUD, OIT, FAO, UNESCO, UPU, UIT, OMM, FNUAP, UNIDO, AIEA, OMS/OPAS, FLACSO, IICA, UE, OIMT, OEA, CEPAL e HABITAT.

Mesmo com os respaldos até agora explicitados que dão legitimidade à prática paradiplomática, é ainda comum o surgimento do debate a respeito de soberania e integridade do Estado Nacional perante a internacionalização das unidades subnacionais. Na visão de extremo radicalismo de Ohmae (1995), em sua obra cujo título original é já um tanto sugestivo: “The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies”¹¹, os governos subnacionais seriam os novos protagonistas da economia e da política internacional, o que não se confirma pela experiência brasileira. Para Keating e Aldecoa (1999), contudo, sem adentrar em casos pontuais separatistas – o que envolveria a discussão da protodiplomacia, o que se verificou foi que os Estados têm aprendido a viver neste novo cenário, no qual papéis são

⁹ Discurso em ocasião do I Encontro de Negociações Internacionais: Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo, realizado em Brasília, aos 8 de agosto de 2006. O evento teve seus discursos e depoimentos digitalizados e publicados em forma de livro intitulado “I Encontro Negociações Internacionais. Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo.”

¹⁰ Documento disponível em: < <http://www.abc.gov.br/download/Diretrizes-CTI.pdf> > Acesso em: 6 de setembro de 2008, 22:48, GTM.

¹¹ “O Fim do Estado Nação: O Crescimento de Economias Regionais.” Tradução nossa.

divididos juntamente com as regiões e esses entes, centrais e não centrais, percebem que precisam cooperar para que haja maior efetividade em suas ações no exterior.

Vigevani (2002, p. 5) relata que no Brasil verifica-se uma atuação dos entes não centrais em forma de ações ligadas apenas à *low politics*, o que o autor define como movimentos que não interferem na estratégia internacional do país. Esses entes, ressalva o autor, não se relacionam nem remotamente a temas da *high politics*, o que seriam assuntos estratégicos ou de segurança nacional, e nem mesmo a opções econômicas de caráter geral, como acima exemplificado no caso da política monetária.

A partir do que foi exposto, vemos que o surgimento de um cenário cada vez mais globalizado e interdependente, principalmente com o fim da guerra fria, com a Carta Constitucional de 1988 e com as transformações políticas ocorridas no país desde o fim do regime militar, e com a revolução tecnológica nos meios de comunicação, a partir da década de 1990, proporcionou um espaço cada vez maior para que os entes federados brasileiros desenvolvessem iniciativas externas.

Foi, por fim, demonstrado que essas ações paradiplomáticas são respaldadas pelos dispositivos constitucionais, e cobrem um vasto temário das competências comuns, suplementares e concorrentes, constituídas a partir do pacto federativo, que abrangem a saúde, a educação, a promoção cultural e científica, a proteção do meio-ambiente e dos recursos naturais, a habitação, o saneamento e o combate à pobreza. Como consequência, Estados, Distrito Federal e Municípios podem ter um engajamento de forma ainda mais intensa em um processo de internacionalização com o objetivo de promover, por meio de suas ações externas, novas alternativas de desenvolvimento harmonioso, equilibrado, e sustentável de suas respectivas sociedades (SIQUEIRA, 2007).

1.2 Embasamento jurídico da Cooperação Técnica Internacional e sua implicação na estrutura do Governo de Minas Gerais

Embora sejam muitos os tipos de atos internacionais e haja certa flexibilidade para a denominação dos mesmos, podemos atribuir uma importância particular aos já mencionados “acordos básicos de cooperação”, visto que é requisito para o estabelecimento de acordos mais específicos entre entes subnacionais, podendo estes ser na forma de acordos complementares de cooperação, protocolos, memorandos de entendimento, convenções, etc.

Os acordos básicos de cooperação ou, também denominados, acordos-quadro de cooperação são exemplos de acordos guarda-chuvas. Nesse caso, ajustes específicos acabam por tornar-se objetos de negociação nas mais diversas áreas, inclusive, podendo ser estipulado um local geográfico mais preciso para a sua execução, surgindo desta forma um acordo complementar de cooperação técnica. Antes de prosseguir, contudo, vê-se necessário conceituar esse importante instrumento da diplomacia e da paradiplomacia no Brasil e no mundo: o que é a Cooperação Técnica Internacional?

A Agência Brasileira de Cooperação define uma ação de Cooperação Técnica Internacional (CTI) como sendo

“uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, que pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento”¹².

A materialização dessas mudanças ocorre por meio do desenvolvimento das capacidades técnicas. Essa capacitação, seja ela de instituições ou de indivíduos, poderá ter como objetivos a apropriação de conhecimentos por segmentos da população, o aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e privadas, intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas, entre outros. A CTI permite aos beneficiários o acesso às tecnologias, experiências, conhecimentos e capacitação disponíveis no exterior por meio das transferências de *know-how*. Unindo os advenços da CTI às capacidades técnicas locais, é possível alcançar um nível mais elevado de desenvolvimento

¹² Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/download/Diretrizes-CTI.pdf> >. Acesso em: 6 de setembro de 2008, 22:48, GTM.

para o País em diversas esferas, as quais especificaremos num momento posterior, visto que o próximo capítulo deste trabalho se dedica a esta matéria.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, podemos exemplificar o requisito da existência um acordo básico de cooperação acima exposto a partir do Decreto 44075 de 2005. Este dispõe sobre a participação da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado na celebração de atos complementares de cooperação técnica e na gestão de projetos vinculados, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo Brasileiro e organismos internacionais cooperantes.

No que se refere à celebração de ato complementar de cooperação técnica internacional para o Estado de Minas Gerais, o artigo 4º, inciso IX, § 2º, do Decreto estabelece que este depende de prévia aprovação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, nos termos da legislação aplicável.

E quem celebra esses atos complementares de cooperação técnica? No Estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) é dotada de uma Subsecretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) fazendo ainda, parte de sua estrutura, duas Superintendências: A Superintendência de Comércio Exterior e a Superintendência de Relações Internacionais.

A essa compete incentivar a inserção de pequenas e médias empresas mineiras no mercado internacional, ampliar a base e diversificar a pauta de exportações entre empresas e profissionais da área, especialmente no que se refere a produtos de maior valor agregado, além de promover uma política de disseminação da cultura exportadora consolidando, deste modo, a Região Metropolitana de Belo Horizonte como um *hub* logístico e de serviços avançados para o comércio exterior. Apesar de a Superintendência de Comércio Exterior contar com programas de natureza essencial para a vida econômica do nosso Estado, não é objeto desta monografia a atuação do órgão em questão.

A Superintendência de Relações Internacionais, por outro lado, é tema central deste documento, visto que sua atuação reflete a inserção do Estado no âmbito das relações paradiplomáticas, por meio da celebração de atos internacionais, com destaque para os acordos de irmandade e de cooperação técnica firmados com diversos entes subnacionais estrangeiros. A celebração desses atos tem seus pilares na Lei Delegada nº 118, de 2007, que dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Econômico e no Decreto nº 44757, de 2008, que dispõe sobre a organização da SEDE. Em ambas as legislações, tais competências se encontram no Artigo 2º, incisos IX e X, nos termos das competências do órgão:

IX - manter intercâmbio com instituições nacionais e internacionais, assim como com entidades representativas da iniciativa privada e de organizações não-governamentais, visando à cooperação técnica, financeira e operacional de interesse do Estado e dos setores relacionados à atividade finalística da Secretaria;

X - celebrar contratos, convênios, acordos ou ajustes com órgãos e entidades afins, visando ao desenvolvimento dos setores relacionados à atividade finalística da Secretaria;

A paradiplomacia, a partir do exposto entendida como a ação externa das subunidades federadas, não pode ser confundida com política externa. Do mesmo modo, não a vemos como um risco à soberania ou eficiência do poder do Estado Nacional, mas sim, a ação paradiplomática dos entes subnacionais “deve ser interpretada enquanto uma concepção de *diplomacia descentralizada*, que incorpora ações paralela e mais democráticas na formulação da política exterior.”¹³

Ou seja, ao passo que o Governo Federal define e defende os interesses nacionais amplos no cenário internacional e formula a política externa do país, os Estados e Municípios, por sua vez, surgem como braços operacionais dessa política, e como tais, desenvolvem iniciativas externas pontuais, de caráter comercial, cultural, cooperativo e econômico, em relação horizontal com entes subnacionais estrangeiros.

¹³ A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/352.htm>> Acesso em 12 setembro 2008, 19:42 GTM.

2 Paradiplomacia e Políticas Públicas

Kincaid (1999, p. 111) informa que, em 1970, somente três Estados norte-americanos possuíam escritórios no exterior. Em menos de duas décadas, esse número passou para 183 escritórios em países estrangeiros. Ainda no final do século XX, mais de 1100 municipalidades norte-americanas possuíam um total de 1775 acordos de irmandades com 123 nações.¹⁴

Esse exemplo evidencia que a paradiplomacia, que até o início dos anos 1980 era utilizada de forma casual e despreziosa, tem se tornado um fenômeno cada vez mais corrente das Relações Internacionais. Diante disso, após o estudo da constitucionalidade da paradiplomacia no caso brasileiro, uma questão se coloca: o que leva esses atores internacionais a, cada vez mais, buscar sua inserção no ambiente externo?

Veremos, neste capítulo, quais as principais motivações nos dias de hoje que possuem os entes subnacionais para realizar ações paradiplomáticas e por que essas práticas constituem um importante instrumento de políticas públicas, discutindo, por fim, alguns desafios que enfrentam para a materialização da paradiplomacia como tais instrumentos.

¹⁴ KINCAID, John. 'The International Competence of US States and Their Local Governments', in Aldecoa, F. and Keating M., **Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999.

2.1 Motivações para a inserção internacional das unidades subnacionais

Para um entendimento mais claro da paradiplomacia, José Vicente da Silva Lessa (2002) cita o canadense Ivo Duchacek, que introduziu uma distinção entre microdiplomacia regional transfronteiriça, microdiplomacia transregional e a paradiplomacia global.

A microdiplomacia regional transfronteiriça refere-se aos contatos entre unidades não centrais fronteiriças localizadas em diferentes Estados, a exemplo do estado brasileiro do Acre e as três regiões peruanas a citar Loreto, Ucayali e Madre de Dios, com as quais faz fronteiras. A microdiplomacia transregional consiste em contatos entre unidades não centrais sem fronteiras comuns, mas cujos Estados nacionais são limítrofes, a exemplo das regiões peruanas acima citadas e suas Relações com Minas Gerais. Por fim, entende-se por paradiplomacia global as relações entre unidades pertencentes a Estados distantes, que estabelecem ligações não apenas entre centros comerciais, industriais e culturais em outros continentes, mas também com os vários ramos ou agências de governos nacionais estrangeiros, como as relações entre o estado brasileiro de Minas Gerais e a Região do Piemonte, na Itália, o que será estudado mais adiante.¹⁵

Independentemente de qual desses tipos de paradiplomacia se configura a relação estabelecida entre duas unidades não centrais, uma pergunta se coloca: O que leva essas regiões a buscar sua inserção internacional?

A livre circulação de capital bem como a crescente abrangência territorial das empresas multinacionais, típicos da globalização, aliados ao crescimento dos governos transfronteiriços, especialmente devido a questões de comércio, e as modernas tecnologias de comunicação acabaram por dissolver a distinção entre relações nacionais e internacionais, causando transformações na divisão de responsabilidades entre estados e entes subnacionais. Como afirma Keating (1999, p. 6), a paradiplomacia é parte dessa expansão do universo das Relações Internacionais, no qual os Estados não mais são os únicos atores. O autor caracteriza esse universo como fragmentado e complexo, no qual as regiões operam ao lado das firmas,

¹⁵ LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: MRE, 2002. p. 8. (XVII Curso de Altos Estudos).

uniões comerciais, movimentos sociais e organizações transnacionais como o Greenpeace ou a Oxfam.

Nesse contexto, acompanhar tantas mudanças globais exige, no âmbito econômico, que as regiões busquem investimentos, mercados para seus produtos e tecnologias para a modernização. Em um mundo de crescente mobilidade, elas também se promovem como destinos turísticos e entendem que atrair investimentos implica a criação de empregos e o crescimento econômico. Além disso, como relata Keating (1999, p. 5), muitas regiões têm buscado um modelo de desenvolvimento baseado na aproximação entre o público e o privado. Ou seja, o desenvolvimento local das empresas privadas proporcionaria ao governo não central certa autonomia política e econômica, além da inserção da região na economia global. Isso nos mostra que a visão do controle econômico nas mãos do poder local, que era geralmente associada à idéia de protecionismo, hoje se coloca como uma estratégia de inserção da economia regional no mercado global.

Vigevani (2006) exemplifica o que foi colocado por Keating a partir do caso do Estado de São Paulo em que:

alguns governantes e políticos incentivam regiões administrativas a buscar na integração regional e na globalização saídas para o desemprego ou para a depressão econômica localizada: empresas e municípios são incentivados a relacionarem-se diretamente com o mundo exterior. Estimulam-se empresários a investimentos necessários à melhor adequação da infra-estrutura do Estado visando a economia global, melhoria de portos, aeroportos, conexões por vias navegáveis, estradas e ferrovias.¹⁶

No plano político, diversas motivações levam os atores subnacionais a atuar na arena internacional, sendo comum, por exemplo, a busca de apoio exterior para o fortalecimento de suas bases políticas internas. Os entes subnacionais se projetam internacionalmente também para melhorar suas influências políticas em outros países ou simplesmente em busca de uma projeção nacional e internacional de suas próprias imagens. Em casos mais extremos, fazendo referência às localidades com aspirações nacionalistas ou separatistas, os estados, províncias e cidades se projetam para além das fronteiras da soberania nacional com o objetivo de obter o reconhecimento e a legitimação externa para afirmar seus interesses políticos, podendo até

¹⁶ VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais vol.21 n.62. São Paulo: [s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org/>> Acesso em: 13 setembro 2008, 15:31, GMT.

adotar uma orientação contrária à política externa nacional. Contudo, não trataremos desses casos no presente trabalho.

Regiões com sua própria língua ou cultura distinta do país do qual faz parte, também buscam recursos e maior integração na arena internacional, especialmente com os países que possuem esse mesmo idioma ou cultura. Exemplo disso é a próxima relação entre o governo de Quebec, no Canadá, e a França na promoção da francofonia, nos dias de hoje. Nesse sentido, a Província canadense realizou uma série de políticas de cooperação com a França e outras nações francofônicas tais como intercâmbios de estudantes e de professores, encontros entre governos e importação de modelos de desenvolvimento e de instituições do serviço público.

Outro exemplo de motivações culturais para a promoção da política externa de governos não centrais é o caso da Suíça. É histórica a diversidade cultural e étnica desse pequeno país que possui quatro idiomas oficiais¹⁷ e faz fronteira com cinco países europeus. Nesse contexto, as relações de boa vizinhança e cooperação são facilitadas pelo fato de que o país conta com regiões transfronteiriças de forte homogeneidade lingüística e étnica de ambos os lados da linha territorial.

As questões fronteiriças, o que Duchacek conceituou de microdiplomacia regional transfronteiriça como vimos acima, se inserem com grande importância e configuram uma das mais comuns motivações para a paradiplomacia. As regiões fronteiriças constituem uma espécie de área em comum às localidades dos dois lados da linha que delimita cada região. Nesse contexto, se evidencia cada vez mais que o que antes era um muro que separava duas partes, duas regiões, dois povos, duas políticas, hoje consiste numa região que une as duas partes, onde é necessária a integração para uma efetiva governança.

Integrar, nesse contexto, implica também cooperar, co-operar, trabalhar em conjunto, o que significa governar em conjunto. Um caso interessante de integração e cooperação fronteiriça institucionalizada se iniciou em 1949 quando as regiões fronteiriças do estado do Tirol, na Áustria, e a província de Tirol Meridional, na Itália, assinaram o *Accordino*¹⁸ que tratava de assuntos de interesse econômico para as duas regiões. Para auxiliar na promoção de

¹⁷ Art. 4º da Constituição Federal da Confederação Suíça. Disponível em: <www.admin.ch>. Acesso em: 13 de setembro de 2008, 20:44, GMT.

¹⁸ *Accordino* é um termo italiano que significa pequeno acordo ou acordinho. Tradução nossa.

uma atmosfera política transfronteiriça apropriada, as duas regiões realizam anualmente uma sessão parlamentar em conjunto, que acontece alternando entre a capital do Tirol Austríaco, Innsbruck, e a capital do Tirol Italiano, Bolzano. Fruto dessa sessão anual é a Comissão Conjunta formada por, para cada um dos lados, um porta-voz, cinco membros do parlamento e representantes do executivo provincial. (PELINKA, 1990, p.134).

Apesar das questões territoriais, como demonstra Michelmann (1990), as motivações culturais para a diplomacia não se limitam às questões étnicas transfronteiriças, mas se relacionam com o próprio papel funcional dos Estados e Municípios. Os governos subnacionais se engajam na arena internacional também em virtude de sua responsabilidade constitucional para com a educação e a cultura, por exemplo. Em decorrência disso se envolvem na promoção de programas de fomento à atividade cultural no país e no exterior, a exemplo da Semana de Minas Gerais no Piemonte, e à atividade de intercâmbio, com o Programa Jovens Mineiros – Cidadãos do Mundo. Os dois casos aqui citados serão estudados com detalhes no próximo capítulo, relativo às relações entre Minas Gerais e a Região do Piemonte, na Itália.

Além das motivações econômicas e culturais, destacamos ainda a própria proximidade existente entre os entes subnacionais e a sociedade. Comparado com o governo central, estados e municípios se sentem mais perto e mais cientes dos problemas individuais dos que compõem aquela população, sejam estes cidadãos ou empresas. Isso ocorre principalmente em relação às pequenas e médias empresas, a quem o apoio e orientação do governo são essenciais quando essas tiverem que lidar com mercados externos.

As palavras do Embaixador Jerônimo Moscardo, em ocasião do I Encontro de Negociações Internacionais realizado em 2006, em Brasília, deixam clara essa importância dos entes subnacionais para as políticas públicas quando defende que “quer o cidadão more na grande Cidade ou em qualquer Município da imensidão do território brasileiro, ele é o destinatário final e o protagonista necessário de nossa política externa”.

A paradiplomacia é, cada vez mais, uma necessidade como já exemplificava Goldsborough (1993) com o caso do mais rico Estado americano:

A Califórnia é tão grande, e seus problemas tão imensos, que necessita de sua própria política externa. Numa era em que a economia comanda as relações internacionais, isso não significa embaixadas e armas, mas significa mais escritórios

comerciais e agentes estatais em países estrangeiros, suas próprias relações com nações estrangeiras e um governo e legislação aptos a representar os interesses do Estado, independentemente de Washington. (Tradução nossa)¹⁹

Concluindo, uma questão importante a ser considerada no que diz respeito às motivações para a inserção internacional das unidades não centrais é que a paradiplomacia é um fenômeno típico das relações entre governos, onde prevalecem as estratégias do tipo *stop and go*. Ou seja, a continuidade dessas políticas dependerá fortemente dos futuros governos de ambas as partes e seus interesses mútuos. Keating (1997) afirma que a internacionalização das unidades subnacionais depende muito de o que o autor denomina “políticos empreendedores”, pois é por meio destes e de suas iniciativas que se fortalece a ação paradiplomática. Sem esses atores, essa ação debilitar-se-ia.

Celso Lafer (1994, p. 45) compartilha desta visão quando trata do que o autor denomina “nichos de oportunidades”. Esta expressão é explicada pelo fato de que “a ação internacional não segue propriamente um receituário fixo ou predeterminado”, o que leva os entes governamentais a buscar oportunidades diferenciadas no campo político e no campo econômico. Numa realidade internacional cambiante como a nossa, é essencial que os “políticos empreendedores” de Keating identifiquem esses “nichos de oportunidades” de Lafer para que possam usufruir de possíveis cooperações internacionais futuras a agendas de trabalho ativas nas mais diversas áreas, com os mais diversos entes não centrais estrangeiros.

¹⁹ GOLDSBOROUGH, James O. 'California's Foreign Policy'. In: **Periódico Foreign Affairs**. [On-Line]. New York: [s.n.], 1993. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/>> . Acesso em: 20 setembro 2008, 8:23, GMT. No original, em inglês: California is so big, and its problems so immense, that it needs its own foreign policy. In an era when economics commands foreign relations, this does not mean embassies and armies, but it does mean more trade offices and state agents in foreign countries, its own relations with foreign nations and a governor and legislature willing to represent the state's interests independently of Washington.

2.2 A Paradiplomacia como instrumento de Políticas Públicas

Uma das principais características das sociedades sempre foi a diferenciação social. Isso se confirma pelo simples fato de que as sociedades são compostas por indivíduos que, por sua vez, são únicos. Eles possuem uma variedade de atributos como sexo, idade, estado civil, religião, escolaridade, profissão, além de idéias, visões, valores e desejos que são distintos entre si. Essa grande diversidade pode tornar a vida em sociedade complexa e freqüentemente conflituosa. (RUA, 1997).

O que dizer então das interações entre duas sociedades distintas, que fazem parte de dois Estados soberanos distintos? Além das diversidades aqui explicitadas no seio de cada uma das sociedades, há também diferenças de povos, idéias e valores de uma sociedade em relação à outra. Nesse sentido, a ação paradiplomática se revela como uma das maneiras de cooperação e progresso das sociedades, mantendo o conflito de interesses dentro de limites administráveis, em busca de promover políticas públicas que beneficiem ambas as partes.

Vimos que determinantes econômicos, culturais, políticos, sociais, territoriais, entre outros, motivam governos não centrais a buscar sua inserção no ambiente externo, ação esta denominada paradiplomacia. Ora, se existe uma motivação, significa que há uma demanda social, uma carência por tecnologias ou um problema setorial que exigiu essa internacionalização da unidade subnacional. Menicucci (2006) define as políticas públicas como os “atos, mas também os “não atos” de uma autoridade pública frente a um problema ou um setor da sociedade”.

Da mesma forma, a paradiplomacia consiste nesses atos governamentais realizados no cenário internacional. Ou seja, os governos locais emergem como forma de preencher a ausência do governo central nas políticas para o desenvolvimento local e no que se refere aos setores domésticos mais carentes, como citam Brugué e Goma (1998, p. 19):

A hipotética superação do Estado-nação internacionalmente como localmente provoca uma profunda alteração nas formas de governar. Em contraste com o Estado centralizado e universalista do bem-estar tradicional, o novo Estado é descentralizado e local. As hierarquias de governo desmoronam para reaparecer sobre a aparência de uma complexa rede de atores e relações. Uma rede onde os representantes locais

deixam de ser um simples elo na cadeia de comando para converter-se em atores políticos e econômicos relevantes. (Tradução nossa)²⁰

Nesse sentido, de modo a suprir tais necessidades locais, a paradiplomacia pode ser considerada instrumento de políticas públicas na medida em que se trata de um conjunto de ações governamentais, praticadas na arena internacional, implementadas para suprir uma demanda, um problema ou uma carência local, que o ambiente externo pode ajudar a resolver por meio da integração e da cooperação com entes não centrais estrangeiros. A partir disso, ações paradiplomáticas são políticas públicas implementadas a partir da ação subgovernamental externa.

A paradiplomacia pode ser vista também como resultado do forte adensamento que sofreu a interdependência dos governos, interdependência esta já característica das Relações Internacionais, que ganhou forma de redes em que articulam novos atores de natureza distinta em diversas partes do planeta. Nesse contexto, vê-se necessário conceituar melhor tais redes e identificar os atores que estão envolvidos nesse fenômeno que é a paradiplomacia.

Börzel (1997) define redes de políticas públicas, o que a literatura acadêmica também denomina *policy network*, como:

(...) um conjunto de relações relativamente estáveis que são de natureza não-hierárquica e interdependente ligando entre si uma variedade de atores, que compartilham interesses comuns em relação a uma política pública e que intercambiam recursos em busca da promoção desses interesses reconhecendo que a cooperação é o melhor caminho para atingir objetivos comuns. (Tradução nossa)²¹

A natureza não-hierárquica e a interdependência das relações de que trata o autor se referem a dois conceitos inerentes à paradiplomacia que são inter-relacionados: a articulação horizontal de atores e a cooperação internacional descentralizada. A articulação horizontal desses atores indica a inexistência de uma hierarquização vertical ou de um comando central,

²⁰ No original, em espanhol: “La hipotética superación del Estado-nación desde el flanco internacional y desde el flanco local provoca una profunda alteración en las formas de gobernar. En contraste con el centralizado y universalista Estado del bienestar tradicional, el nuevo Estado se nos aparece descentrado y localista. Las jerarquías de gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. Una red donde los representantes locales dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes.” BRUGUÉ, Quim; GOMA, Ricard. **Gobiernos locales y Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 1998.

²¹ No original, em inglês: “(...)a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals.”

de modo que a busca de objetivos comuns é o principal motivador para a atuação em cooperação.

Os envolvidos nessas redes são os atores, que na visão de Rua (1997) são aqueles que possuem “alguma coisa em jogo na política em questão. Ou seja, quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão.”

Vários são os atores envolvidos numa ação paradiplomática. Como atores públicos dessas ações temos políticos, burocratas e tecnocratas – podendo este último também ser ator privado. Destacamos também os atores privados a exemplo dos empresários e da própria mídia. Além disso, fazem parte dessas políticas atores internacionais como Organizações Não Governamentais (ONGs) e agentes internacionais de grande importância no processo político tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ambos muito presentes em operações de crédito efetuadas por estados brasileiros, inclusive Minas Gerais, contudo, não constitui objeto deste trabalho como já anteriormente especificado.

Rua (1997) deixa mais clara a distinção entre os atores públicos:

Os políticos são aqueles atores cuja posição resulta de mandatos eletivos. Por isso, sua atuação é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. São os parlamentares, governadores, prefeitos e membros eleitos do executivo federal. Os burocratas, por sua vez, devem a sua posição à ocupação de cargos que requerem conhecimento especializado e que se situam em um sistema de carreira pública. Controlam, principalmente, recursos de autoridade e informação.

A ação paradiplomática praticada pelos governos não centrais e por esse conjunto de atores públicos e privados, a exemplo da cooperação técnica internacional, é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento local e regional por meio de conexões internacionais de comunidades locais e regionais. Trata-se de uma dialética construtiva que visa a unir forças para um interesse comum podendo contribuir para diversas áreas das políticas públicas como o desenvolvimento humano e social, a educação, a redução da pobreza e do desemprego, a inovação tecnológica, o crescimento econômico, entre outros.

Sabe-se que são muitos os problemas enfrentados pelas comunidades locais, em setores não triviais como saúde, planejamento urbano e educação. Uma cooperação técnica internacional, por exemplo, possibilitaria para uma localidade que, por meio de intercâmbios internacionais e capacitação, o conhecimento permanecesse no território ao final do processo, sendo este utilizado para atender às demandas dessa localidade.

Apesar das contribuições que podem ser obtidas por meio de ações paradiplomáticas, no Brasil, esse fenômeno encontra desafios para sua materialização como política pública, tais como a ausência de instituições maduras, a falta de capacitação e de critérios para a atuação internacional e o arcabouço jurídico brasileiro, que ainda gera dúvidas e constantes discussões legislativas acerca da constitucionalidade da paradiplomacia.

A institucionalização das relações internacionais dos governos subnacionais ainda não compreende uma política suficientemente madura. Em decorrência disso, não há um pólo realmente conhecedor de assuntos internacionais na maioria dos corpos administrativos das grandes e médias cidades ou mesmo a denominação de um responsável no caso dos Municípios menores, de até 50 mil habitantes, que representam mais de 92% da realidade mineira (IBGE, 2007)²². As políticas executadas muitas vezes são esporádicas e, por falta de centralização das informações sobre os processos de internacionalização, elas se perdem antes de serem devidamente absorvidas pela administração pública. Outro problema inerente à ação internacional dos governos brasileiros não centrais é a falta de conhecimento e capacitação na área internacional, o que torna possibilidades pouco e mal aproveitadas. Para muitos desses entes governamentais, não há uma visão consolidada de como a área internacional pode ser instrumento de políticas públicas e meio para alcançar melhorias nos setores como educação, saúde e transporte.

Outro desafio existente para a materialização da paradiplomacia como políticas públicas é a ausência de critérios acerca da inserção internacional de um governo não central, o que se observa na possível banalização da atuação internacional com acordos que não apresentam resultados práticos, a exemplo do irmanamento entre cidades. Apesar da relevância atual de inúmeros acordos de irmandade que se encontram em plena atividade como no caso a ser estudado no próximo capítulo, sabe-se de casos em que se aprova esse tipo de parceria pelo simples fato do representante do poder público ter visitado uma certa localidade, quando na verdade o irmanamento significa muito mais do que uma forma de declarar simpatia e boas intenções para com uma região. O irmanamento consiste numa forma de estabelecimento de laços de cooperação e mecanismos protocolares entre duas cidades, estados, províncias ou regiões, por meio dos quais os entes subnacionais (as partes)

²² Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/popmunic2007/layoutTCU14112007.xls>>. Acesso em: 4 outubro 2008, 11:17, GMT.

promovem ações e projetos nas áreas de gestão urbana e políticas sociais, cultura, desenvolvimento econômico local e políticas empresariais, conhecimento técnico e cooperação tecnológica, entre outras atividades.²³

Além das questões acima expostas, as ações paradiplomáticas muitas vezes não contam com monitoramento nem avaliação, o que dificulta a distinção entre experiências bem sucedidas e demais com impactos negativos e simplesmente atuações que não geraram efeitos significativos. Geralmente não há uma definição clara de objetivos e nem indicadores de mensuração para avaliar se um projeto está realmente gerando desenvolvimento ou não.

²³ Secretaria Municipal de Relações Internacionais do Município de Salvador, BA. Disponível em: <<http://www.secri.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 27 setembro 2008. 15:09 GMT.

3 A paradiplomacia em Minas Gerais

No âmbito da Subsecretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE), a Superintendência de Relações Internacionais tem papel de destaque nas ações voltadas à internacionalização do Estado.

Desde 2003 a SEAIN tem sido parte da SEDE, contudo, não havia inicialmente uma divisão interna que permitisse formalmente a diferenciação entre as equipes voltadas prioritariamente à atuação comercial com o exterior e aquelas voltadas para as relações internacionais de conteúdo não-comercial, tais como a realização de missões e a assinatura de atos internacionais.

Nesse contexto, em 2007 por meio da Lei Delegada n. 118 de 25 de janeiro daquele ano, foram criadas no âmbito da SEAIN duas superintendências, a citar, a de comércio exterior e a de relações internacionais. Esta é responsável por missões, firmamento de atos internacionais e contratação de operações de crédito junto a organizações internacionais como o BID e o BIRD (Banco Mundial). A Superintendência de Relações Internacionais possui, hoje, na estrutura do Governo de Minas Gerais, relevante função de intermediadora para os negócios mineiros no exterior e para o estreitamento de laços culturais e econômicos com os demais atores subnacionais estrangeiros.

Como meio de materialização de suas diretrizes, a Superintendência de RI busca prospectar, atrair, ampliar e reter investimentos que sejam de interesse da economia mineira, além de criar oportunidades para a ampliação de financiamentos externos, reembolsáveis (empréstimos) ou não reembolsáveis (doações), a diversos projetos do Estado. Destacam-se por fim, suas atividades de ampliação de parcerias com outros governos não centrais, assim como com universidades, centros de excelência em pesquisa e desenvolvimento, centros tecnológicos e organismos especializados tendo em vista a difusão de *know-how* e a capacitação de pessoas e de empresas.

Não só com o setor privado mineiro se articula a Superintendência. Esta possui ligações fortes com os demais órgãos e entidades públicas da administração direta e indireta do Estado, em diversos setores. Destacam-se relações com órgãos que atuam nas áreas de agricultura, pecuária e abastecimento, meio ambiente, infra-estrutura, desenvolvimento

regional e urbano, turismo, cultura, ciência e tecnologia visando à integração dessas políticas e otimização das ações na promoção da paradiplomacia. Essa articulação é importante na medida em que possibilita que, em um único acordo de cooperação, por exemplo, haja signatários de diversas áreas do governo com interesses comuns contemplados por uma determinada ação paradiplomática e o estabelecimento de agendas que possam ser trabalhadas por todos esses setores em conjunto.

A assinatura dos Acordos de Irmandade, hoje coordenada pela Superintendência de Relações Internacionais, são as bases iniciais para potenciais relações futuras entre os entes subnacionais. São consideradas Províncias Irmãs aquelas que estabeleceram acordos com o Estado de Minas Gerais expressando o desejo comum de ampliar e desenvolver uma cooperação fraterna. Baseado nos princípios da igualdade e do benefício mútuo, as Províncias Irmãs promovem trocas amigáveis e contatos comerciais entre seus respectivos povos. Suas Agendas de Trabalho permitem ainda desenvolver de maneira concreta a cooperação nos campos da ciência e tecnologia, esportes, cultura, saúde pública e educação.

O mais antigo acordo de irmandade com o Estado de Minas Gerais data de 1973 e foi estabelecido com a Província de Yamanashi, no Japão, com a qual mantém fortes relações ainda hoje. A excelência da região japonesa na lapidação e na produção de jóias se identificou com a abundância de minerais presente no Estado de Minas Gerais, fazendo com que alguns dos principais setores de interesse nas relações entre esses entes fossem as indústrias mineradora, de transformação de metais e a manufatureira, especialmente no que se refere à lapidação de pedras preciosas e à manufatura de jóias finas. Além disso, as relações contemplam áreas como energia elétrica, indústria agro-alimentícia, meio ambiente, informática e treinamento profissional. Em relação a este último item, destaca-se o estágio anual em uma unidade administrativa japonesa, mediante uma bolsa oferecida pelo governo de Yamanashi a um representante de Minas Gerais para o cumprimento de treinamento e aprendizado, por um período de cerca de dez meses.

São, ainda, províncias irmãs de Minas Gerais: Jiangsu, na China (1996), Córdoba, na Argentina (1993), Daegu, na Coreia do Sul (1994) e a Região do Piemonte, na Itália (1993) que, pelo dinamismo das atividades desenvolvidas nos últimos anos, veremos mais em detalhe a seguir.

3.1 As relações entre Minas Gerais e a Região do Piemonte

Em 2007, a União Européia (UE) foi o destino de 30,9% do total das exportações mineiras e 30,3% dos produtos estrangeiros que entraram no mercado mineiro naquele ano vieram do continente europeu.²⁴ O intercâmbio comercial entre nosso Estado e o bloco europeu tem crescido consideravelmente, o que enfatiza cada vez mais a importância de manter relações com países da UE. Nesse contexto, destacamos a Itália como sétima potência econômica do mundo e o Piemonte, importante Região desse país como porta de acesso de Minas Gerais ao mercado europeu, visto que:

com mais de 4 milhões de habitantes e uma renda média 20% maior em relação à média européia, o Piemonte é uma região economicamente avançada, que produz sozinha mais de 8% do PIB italiano. Famosa no âmbito mundial como berço da indústria automobilística italiana (em Turim nasceu, há mais de um século, a FIAT, e é a cidade sede de famosos designers de automóveis, como Giugiaro e Pininfarina), a região hospeda empresas de destaque também nos setores de robótica, TCI, biociências, energia, meio-ambiente e energias renováveis, além de ser referência no setor aeroespacial, de logística, farmacêutico e agroalimentício. Os investimentos em inovação correspondem a 1,8% d PIB, enquanto aqueles do setor privado constituem quase 80% das despesas totais em P&D.²⁵

Além da antiga tradição industrial, o Piemonte abriga um tecido produtivo de excelência em cinema e audiovisual, construção civil e decoração, têxtil e vestuário, bem como no setor enogastronômico, rico de sabores famosos em todo o mundo como a trufa e os vinhos Barolo e Barbaresco. A região piemontesa se caracteriza, ainda, por uma importante vocação para a internacionalização, representando cerca de 22% das exportações italianas para a América Latina, contando com uma estreita relação comercial com o Brasil, em

²⁴ Dados da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/>>. Acesso em 28 de setembro de 2008, 14:15, GMT.

²⁵ No original, em italiano: con oltre 4 milioni di abitanti e un reddito medio maggiore del 20% rispetto alla media europea, il Piemonte è dunque una regione economicamente avanzata, che produce da sola più dell'8% del PIL italiano. Famosa a livello mondiale come culla dell'industria automobilistica italiana (a Torino nacque, oltre un secolo fa, la FIAT, e in città hanno sede famose carrozzerie come Giugiaro e Pininfarina), la regione ospita aziende di rilievo anche nei settori della robotica, delle ICT, delle Scienze della Vita, dell'energia, dell'ambiente e delle energie rinnovabili, dell'aerospazio, della logistica, della farmaceutica e dell'agroalimentare. Gli investimenti in innovazione sono pari all'1,8% del PIL, mentre quelli del settore privato costituiscono quasi l'80% della spesa complessiva in R&S. Dados da divulgados pelo órgão regional responsável pela internacionalização do Piemonte. Disponível em: <http://www.centroestero.org>. Acesso em: 28 de setembro 2008, 13:48, GMT.

particular nos setores: design industrial, bens industriais, agroalimentício e vitivinícola, energia e meio ambiente.

A assinatura do Acordo-quadro de Cooperação Técnica entre Brasil e Itália, em 1972, forneceu substratos legais para que entes subnacionais brasileiros, os estados e municípios, se engajassem em relações paradiplomáticas com entes subnacionais italianos, as regiões e cidades. Nesse contexto, em 1993, o então Governador do Estado de Minas Gerais e o Vice-Presidente da Região do Piemonte naquela época estabeleceram laços de irmandade entre os dois entes através da assinatura de um convênio de cooperação. O acordo buscava incentivar a prosperidade das respectivas regiões, por meio do intercâmbio técnico, científico, comercial e cultural, a fim de obter o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida de suas populações. Apesar das boas intenções declaradas nesse instrumento de cooperação, não se observou nenhuma ação relevante que materializasse os termos do convênio nos anos que se seguiram.

Após oito anos de inatividade, em busca de uma maior aproximação entres as regiões foi realizada, em 2001, uma missão de cunho governamental e comercial do Estado de Minas Gerais a Turim, capital da Região do Piemonte, com vistas a reativar o acordo assinado em 1993. Naquela mesma ocasião, foi criada a Antena Piemonte Brasil, aberta em 2002, no âmbito da Câmara de Comércio e Indústria de Minas Gerais, em Belo Horizonte.

A Antena Piemonte é um escritório de representação comercial do Piemonte presente em outros cinco países: Argentina, Bósnia, China, Coreia e Nicarágua. A Antena facilita o intercâmbio econômico entre as regiões, incentiva o desenvolvimento de projetos de caráter cultural e social e apóia atividades de cooperação entre sujeitos homólogos dos dois territórios, tais como universidades e ONGs. O órgão consiste numa estrutura operativa que favorece a presença de sujeitos e empresas piemontesas no território mineiro por meio da prestação de serviços específicos, tais como:

pesquisa de contatos comerciais, análises de mercado, assistência personalizada aos empresários para a conclusão de acordos de cooperação industrial e comercial, organização de iniciativas promocionais: missões, workshop e encontros bilaterais, participação em eventos internacionais, assistência para consultoria em matéria alfandegária, contratual, fiscal, de transportes, pagamentos e financiamentos e ações institucionais de acompanhamento de projetos da Região Piemonte em Minas Gerais.²⁶

²⁶

Disponível em: <<http://www.italiabrasil.com.br/>>. Acesso em: 27 de setembro de 2008, 19:36, GTM.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, suas principais atividades têm compreendido a promoção no Piemonte de oportunidades de negócios em Minas Gerais e o firmamento de acordos entre o Instituto Politécnico de Turim (POLITO) e a Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) para o desenvolvimento de cursos no setor de design industrial.

Em busca de um aprofundamento das relações entre Minas Gerais e Piemonte foi assinado, em 2003, mais um acordo de cooperação, denominado Protocolo de Intenções, tendo por base a vigência do acordo assinado em 1993. Este acordo foi assinado por três secretarias estaduais mineiras, a citar, a de Desenvolvimento Econômico, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a de Ciência e Tecnologia e da parte piemontesa, o documento foi assinado pela Secretaria de Políticas Sociais. Em decorrência dessa variedade de áreas setoriais inerente à natureza da atuação de cada um dos entes signatários, o abrangente acordo visava a estreitar os laços entre as partes na cooperação econômica e no desenvolvimento ambiental, social, cultural, industrial, informacional, científico, tecnológico e na formação de recursos humanos. O referido acordo, que possui validade de cinco anos, foi um importante instrumento “guarda-chuva” para o acolhimento de futuros acordos específicos que possibilitem a cooperação entre os entes signatários, como veremos a seguir.

O ano de 2007 foi bastante ativo para as relações entre as duas unidades subnacionais. Foi assinado, com base nas diretrizes estabelecidas em 2003, um Acordo de Cooperação Técnica entre o Vice-Governador de Minas Gerais e o Presidente da Região do Piemonte, com validade de cinco anos. Naquele mesmo ano foi definida e assinada a Agenda de Trabalho para os anos de 2007 e de 2008. Foram signatários dessa agenda a atual Presidente da Região do Piemonte, Mercedes Bresso, e, do lado mineiro, novamente as três secretarias estaduais: de Desenvolvimento Econômico, de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, hoje chamada, de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Entre as ações definidas por esta Agenda de Trabalho se destacam a realização da Mostra Piemonte Torino Design em Belo Horizonte, que ocorreu em 2007, a Semana de Minas no Piemonte, a ser realizada de 18 a 23 de novembro de 2008 em Turim e o projeto Jovens Mineiros – Cidadãos do Mundo realizado no início de 2008 e com sua segunda implementação já em planejamento para o ano seguinte.

A Mostra Piemonte Torino Design (MPTD), aberta ao público do dia 9 ao 21 de outubro de 2007, contemplou uma área expositiva de cerca de 600 metros quadrados nas dependências do Palácio das Artes, em Belo Horizonte, com objetos que ilustravam o design

de excelência do Piemonte, caracterizados por sua engenharia e inovação tecnológica. A exposição já havia passado por Cantão, Seul, Ningbo, Hong Kong, Kyoto, Hanói e Santiago e, chegando pela primeira vez ao Brasil, foi sediado somente pela capital mineira em decorrência dos acordos de cooperação entre Minas e Piemonte no âmbito das ações definidas entre os dois governos por meio da agenda de trabalho para o setor do design.

Já em 2008, de 18 a 23 de novembro, tendo em vista a reciprocidade da parte piemontesa em relação à MPTD, será realizada, em Turim, a Semana de Minas Gerais. Esta contará com rodadas de negócios entre empresários mineiros e italianos, festival gastronômico e espetáculos culturais de artistas e grupos de Minas Gerais, o que configura mais uma ação visando a promover a internacionalização do Estado.

A MPTD em 2007, assim como a Semana de Minas Gerais no Piemonte, a se realizar em 2008, constituem atividades culturais no âmbito da cooperação descentralizada que são capazes de promover o desenvolvimento econômico, pois criam oportunidades para que haja o primeiro contato entre empresas das duas localidades. E vão além. Um estado, uma região, uma província ou um município, por meio desses eventos não só promovem sua cultura, sua gastronomia e suas artes para o exterior, mas também geram uma identidade, constroem a imagem de um estado e de seu povo e adquirem confiança e credibilidade frente a governos e empresas estrangeiras, como cita Borja (1996, p. 90):

(...) desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infraestrutura e de serviços (e de comunicações, econômicos, culturais, de segurança, etc.) que atraia para a cidade investidores, visitantes e usuários capazes de consumir e que facilite suas exportações (de bens e serviços, de profissionais, etc.).²⁷

Outra ação de destaque nas relações entre o Estado de Minas Gerais e a Região do Piemonte foi a realização, já no início do ano de 2008, do projeto-piloto denominado “Jovens Mineiros Cidadãos do Mundo”. O Centro Minas Design, da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, e a Escola de Design da UEMG selecionaram vinte alunos dos cursos de Design de Produto, Gráfico e de Ambientes, com base em critérios meritocráticos como a elaboração e publicação de artigos técnicos em livros e revistas especializados, os produtos e as ações realizadas por esses alunos no decorrer do curso, a obtenção de índice de aproveitamento de 80% no currículo do curso e o domínio do inglês e do italiano.

²⁷ BORJA, Jordi. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, Tânia (org.) **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

Esses vinte jovens passaram por um treinamento com duração de cinco semanas no Instituto Politécnico de Turim (POLITO) e no Centro de Pesquisas da Fiat. O treinamento foi dividido em cinco módulos: virtualidade, materiais, design, território, além de um workshop. A vivência compreendeu, ainda, um período de estágio no Centro de Pesquisas da Fiat e visitas técnicas a empresas e a Arranjos Produtivos Locais organizadas pelo POLITO. A idéia inserida nesse projeto é que, a partir dos cursos de excelência e da própria vivência em meio aos costumes, à arte, à arquitetura e junto à toda uma cultura que possui tradição da área de design, esses jovens possam retornar com o conhecimento gerado e multiplicá-lo, alimentando assim o processo criativo.

O Projeto Jovens Mineiros – Cidadãos do Mundo representa uma política que proporciona e valoriza o capital humano, atribuindo a este seu valor essencial para o desenvolvimento humano e para o crescimento econômico. Trocas de conhecimento e a difusão de *know how* têm o poder de capacitar e agregar capital humano a universitários, servidores, professores e outros profissionais, das mais diversas áreas de atuação. Essas ações podem ser implementadas por meio de parcerias com outros governos como Minas Gerais e Piemonte, universidades, centros de excelência, centros de pesquisa e desenvolvimento, centros tecnológicos e organismos especializados. O aumento do número de jovens e/ou técnicos capacitados contribui na melhoria da competitividade das empresas e na prestação de serviços.

O ganho de capital humano que obtiveram esses jovens, por meio dos cursos e dos treinamentos oferecidos pelo Projeto, certamente farão diferença para eles no mercado de trabalho. Mas os retornos vão muito além. Não considerando elementos isolados mas sim no caso de uma política de incentivos a esse tipo de projeto, esses ganhos de capital humano, juntamente com o desenvolvimento de novas tecnologias têm contribuições diretas na situação socioeconômica de uma região.

Essas ações, na medida em que capacitam pessoas, contribuem para o reforço de competitividade internacional e incentivam ainda mais o desenvolvimento científico e tecnológico, trazendo melhorias nas condições de emprego e do nível de vida. A importante propriedade que permite essa difusão do conhecimento consiste no conceito de *spillovers* do conhecimento ou no fato de que, como bem cita Easterly (2004), o conhecimento vaza. O autor explica esse transbordamento do conhecimento e o que o *know how* é capaz de fazer por uma sociedade a partir do exemplo das fábricas de camisas em Bangladesh.

O economista americano relata que, no início da década de 1980, o país contava com um grupo exíguo de quarenta pessoas que trabalhavam na indústria de confecção. Foi quando um empreendedor bengalês chamado Noorul Quader decidiu abrir sua fábrica, a Desh Garmets, que teve uma produção de 43000 camisas em seu primeiro ano de operação.

Naquela época, “uma fábrica que produzisse essa quantidade de camisas (43000 ao ano), exportasse cada peça por 1,28 dólar para obter um total de vendas de 55.050 dólares ainda não seria grande coisa, mesmo para os padrões bangaleses: (...) era menos que um décimo milésimo das exportações de Bangladesh em 1980.”²⁸ Hoje, Bangladesh produz e exporta aproximadamente dois bilhões de dólares em camisas e outras peças de vestuário, o que corresponde a 54% do total das exportações do país inteiro. Como o setor confeccionista bengalês deu esse salto de produção?

Easterly (2004) cita uma importante produtora mundial de têxteis da Coreia do Sul, a Daewoo Corporation, como protagonista dessa história. Essa empresa procurava uma nova base, de modo a contornar o sistema de cotas de importação de vestuário, imposto aos coreanos por americanos e europeus. Quader percebeu que um empreendimento apoiado pela Daewoo seria uma forma de colocar as camisas no mercado internacional, visto que as cotas não incluíam Bangladesh.

Nesse contexto, as duas empresas assinaram um acordo de colaboração cujo principal item era o treinamento de 130 trabalhadores bengaleses na fábrica de Daewoo, em Pusan, na Coreia do Sul e, em troca disso, a Desh, empresa de Quader, pagaria *royalties* e comissões de vendas à Daewoo, no total de 8% do valor das vendas. O que ocorreu depois disso é que não se esperava:

A colaboração foi um sucesso – grande demais, do ponto de vista da empresa coreana. Os gerentes e trabalhadores da Desh aprenderam muito rápido. Quader cancelou o contrato de colaboração em 30 de junho de 1981, pouco mais de um ano depois de começada a produção e viu a escalada desta, que passou de 43 mil camisas em 1980 para 2,3 milhão de camisas em 1987. Embora a Daewoo não tenha levado prejuízo com a colaboração, os benefícios de seu investimento inicial em conhecimento tinham sofrido um vazamento muito além do pretendido pela empresa. Mas nem mesmo a Desh conseguiu evitar que a mania de fazer camisas acabasse vazando para outros. Dos 130 trabalhadores da Desh treinados em Daewoo, 115 saíram da empresa durante a década de 1980 e fundaram suas próprias firmas exportadoras de roupas. Eles diversificaram a produção com luvas, casacos e

²⁸EASTERLY, William Russel. **O espetáculo do crescimento**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004, p. 189.

calças. Essa explosão das indústrias de vestuário iniciada por ex-operários da Desh trouxe a Bangladesh os atuais 2 bilhões de dólares em venda de roupas.²⁹

Longe da pretensão de tornar o caso da indústria têxtil de Bangladesh numa fábula moralista, utilizo a história para ilustrar que o investimento feito em conhecimento não permanece com o investidor original, ou seja, o conhecimento transborda e, por este e outros motivos, deve-se investir em políticas como o projeto Jovens Mineiros e quaisquer outros programas que visem ao incremento de capital humano, seja este por meio de capacitação técnica ou pela escolaridade, de modo a multiplicar o conhecimento e gerar maiores produtividades.

Seja com o programa Jovens Mineiros, seja com a forte integração comercial hoje existente, seja com a Semana de Minas Gerais no Piemonte, governantes mineiros e piemonteses têm demonstrado nos últimos anos o que ocorre quando os “políticos empreendedores” de Keating, identificam os “nichos de oportunidades” de Lafer e, em cooperação, sabem explorá-los e promover resultados concretos por meio da paradiplomacia.

Nesse contexto, as relações entre o Estado de Minas Gerais e a Região do Piemonte configuram-se como um exemplo de como a prática paradiplomática consiste em instrumento de políticas públicas, sendo capaz de promover ações nos mais diversos setores como cultura, economia e educação, a exemplo do caso neste trabalho descrito. Finalmente, a paradiplomacia se revela como uma gama de oportunidades existente no globalizado mundo de hoje para promover a internacionalização de um determinada região e sua materialização dependerá principalmente das boas relações entre os governos não centrais e das iniciativas e visão dos governantes destes para a formulação de agendas e para a concretização de ações.

²⁹ EASTERLY, William Russel. Op. cit 28, p. 190.

CONCLUSÃO

A abordagem acadêmica da inserção internacional dos estados, municípios e Distrito Federal é bastante recente e se insere ainda de maneira controversa no ordenamento jurídico brasileiro. Se, por um lado, a norma constitucional não concede expressamente às unidades da Federação a competência para celebrar atos internacionais, por outro lado, o pacto federativo criou algumas condições institucionais que permitiu que os entes subnacionais se engajassem em atividades de inserção internacional visando a materializar suas competências constitucionais em áreas como educação, cultura e promoção da economia e do turismo.

Além deste intuito, as motivações para a inserção externa envolvem questões de cunho econômico, comercial, cultural, lingüístico, geográfico e territorial. No entanto, poucos entes subnacionais brasileiros se inserem com sucesso em ações paradiplomáticas, pois se deparam com desafios que dificultam a concretização da paradiplomacia como instrumento de políticas públicas. Exemplos destes desafios são a ausência de instituições maduras, a falta de capacitação e de critérios para a atuação internacional, o não conhecimento de técnicas de monitoramento e avaliação das ações paradiplomáticas e o arcabouço jurídico brasileiro, que ainda gera dúvidas acerca da constitucionalidade e dos limites da paradiplomacia.

Já as relações entre o Estado de Minas Gerais e a Região do Piemonte, na Itália, contam com uma agenda em constante atividade nas áreas da educação, cultura e comércio. Por meio de iniciativas de ambos, ao longo dos últimos anos, estes entes passaram de um patamar do simples bom relacionamento entre seus governos não centrais para um nível de forte integração e cooperação para a formulação de agendas ativas e a concretização de ações.

André Lecours (2002) assevera que a paradiplomacia, “tem sido o enfoque de uma modesta, mas crescente literatura, que detalha vários casos e busca descobrir um significado para o fenômeno”³⁰. Apesar desta ressalva, pode-se concluir que a paradiplomacia desempenha papel fundamental nas políticas públicas, pois compreende um valioso instrumento que pode gerar resultados concretos em diversos setores da atuação governamental, mas que depende, sobretudo, das iniciativas e da visão empreendedora dos respectivos governantes para sua materialização e continuidade.

³⁰ No original, em inglês, “(...) ‘paradiplomacy’ (...) has been the focus of a modest but growing literature that details various cases and seeks to make sense of the phenomenon.” Tradução nossa. LECOURS, André. **Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions**. In: *International Negotiation* Vol.7 N.1. Québec: [s.n.], 2002, p.92.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I Encontro Negociações Internacionais: Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo. Brasília: FUNAG, 2007.

Atos Internacionais. Prática Diplomática Brasileira. Manual de Procedimento. Divisão de Atos Internacionais. Brasília: [s.n.], 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>> Acesso em: 8 setembro 2008, 23:13, GMT.

BACHTLER, John. 'New Dimensions of Regional Policy in Western Europe'. In: KEATING, Michael e LOUGHLIN, John (eds). **The Political Economy of Regionalism.** London: Frank Cass, 1997. Disponível em: <<http://books.google.com/>>. Acesso em 13 setembro 2008, 17:23, GMT.

BORJA, Jordi. 'As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana.' In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais.* Rio de Janeiro: FGV, 1996.

BÖRZEL, Tanja A. 'What's so special about policy networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance'. In: *European Integration online Papers.* Vol. 1, No. 16. 1997. Disponível em: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>>. Acesso em 21 setembro 2008, 10:47, GMT.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. Texto atualizado até a emenda constitucional n.º 52, de 08 de março de 2006. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 12 setembro 2008, 11:58, GMT.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: [s.n.], 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 setembro 2008, 1:15, GMT.

_____. Proposta de Emenda à Constituição. n. 475, de 3 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 5 setembro 2008, 7:30, GMT.

_____. Parecer do dia 18 de abril de 2006 do relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania à Proposta de Emenda à Constituição n. 475, de 2005. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>> Acesso em: 9 setembro 2008, 14:15, GMT.

BRUGUÉ, Quim; GOMA, Ricard. **Gobiernos locales y Políticas Públicas.** Barcelona: Ariel, 1998.

Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. 2ed. Brasília: [s.n.], 2005. Disponível em:

<<http://www.abc.gov.br/download/Diretrizes-CTI.pdf>> . Acesso em: 9 setembro 2008, 14:23, GMT.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 1: teoria geral do direito civil**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUCHACEK, Ivo D. **'Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations'**. In: SOLDATOS, P. and MICHELMANN, H (eds), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

EASTERLY, William Russel. **O espetáculo do crescimento**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

GOLDSBOROUGH, James O. **'California's Foreign Policy'**. In: *Periódico Foreign Affairs*. [On-Line]. New York: [s.n.], 1993. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/>>. Acesso em: 20 setembro 2008, 8:23, GMT.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy**. New York: St. Martin's, 1993.

HOCKING, Brian. **'Regions and International Relations'** In: KEATING, Michael e LOUGHLIN, John (eds). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 1997.

KEATING, Michael e LOUGHLIN, John (eds). **The Political Economy of Regionalism**. London: Frank Cass, 1997. Disponível em: <<http://books.google.com/>>. Acesso em: 13 setembro 2008, 17:23, GMT.

KINCAID, John. **'The International Competence of US States and Their Local Governments'**. In Aldecoa, F. and Keating M., *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass, 1999.

LAFER, Celso. **'Política Externa Brasileira: Reflexão e Ação.'** In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão**. São Paulo: Edusp, 1994.

LACHAPELLE, Guy and PAQUIN, Stéphane (eds). **Mastering Globalization: New Sub-states' Governance And Strategies**. London and New York: Routledge, 2005.

LECOURS, André. **Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions**. In: *International Negotiation Vol.7 N.1*. Québec: [s.n.], 2002, p.92.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão de Políticas Públicas: Estratégias para a construção de uma agenda**. In: 9º Congresso Nacional de Recreacion, 2006, Bogotá. Disponível em: <<http://www.redcreacion.org/>>. Acesso em: 21 setembro 2008, 17:54, GMT.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.757, de 17 de março de 2008. Belo Horizonte: [s.n.], 2008. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 8 setembro 2008, 20:41, GMT.

_____. Lei Delegada n. 118, de 25 de janeiro de 2007. Belo Horizonte: [s.n.], 2007. **Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da secretaria de estado de desenvolvimento econômico.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Acesso em: 10 setembro 2008, 23:59, GMT.

PELINKA, Anton. '**Austria**' In: SOLDATOS, P. e MICHELMANN, H (eds). Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

PRIETO, Noé Cornago. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da ásia-pacífico.** In: VIGEVANI, Tullo (Org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Unesp, 2004.

RUA, Marisa das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos.** Washington: Indes/BID, 1997. Disponível em: <<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePolíticasPublicas.doc>>. Acesso em 21 setembro 2008, 7:48, GMT.

SIQUEIRA, Marcos Targino. **A Paradiplomacia como Alternativa para o Desenvolvimento Regional.** Periódico Cenário Internacional. [On-Line]. São Paulo: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.cenariointernacional.com.br/>>. Acesso em: 12 setembro 2008, 21:33, GMT.

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.21 n.62. São Paulo: [s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org/>> Acesso em: 13 setembro 2008, 15:31, GMT.