

# Regionalização, paradiplomacia e política externa na era do conhecimento

UMA QUESTÃO relevante em termos de análise prospectiva é a das implicações do paradigma da nova sociedade do conhecimento para as mudanças estruturais da política externa, tendo em conta a emergência das regiões do conhecimento. Verificam-se desenvolvimentos interessantes que sugerem possíveis alterações fundamentais nos objectivos, natureza e instrumentos de política externa numa sociedade de conhecimento global.

## O protagonismo dos Governos Não Centrais

O primeiro desenvolvimento é a crescente importância da paradiplomacia conduzida por governos sub-nacionais, em particular pelos governos das regiões do conhecimento, cada vez mais activos na arena internacional, sobretudo em áreas de *low politics* (comércio, investimento, ciência e tecnologia, cultura e educação), numa tentativa de projectar os seus interesses específicos de acordo com uma dupla lógica: por um lado, usando um processo “from the inside out”, através do qual os governos locais procuram promover interesses locais e reduzir os riscos de ameaças internacionais; por outro lado, um processo “from the outside in”, em que governos não-centrais se tornam o centro da atenção e estão sujeitos às pressões exercidas por governos estrangeiros e actores não-estatais, à medida que estes constatam que a sua influência junto do centro já não é suficiente para alcançarem os seus objectivos.

A paradiplomacia tende a crescer no sistema internacional, fenómeno claramente ilustrado pelo caso das mais maduras e consolidadas regiões de conhecimento, mas também pelo das novas regiões em países emergentes. Desde o fim da década de 1980 a expansão da paradiplomacia dos governos sub-nacionais, facilitada em parte pela descompressão estratégica que se verificou com o fim da Guerra Fria, tem constituído uma alteração silenciosa, mas fundamental, no sistema internacional e na forma como os Estados actuam a nível internacional. As regiões mais desenvolvidas tornaram-se proactivas no palco in-

ternacional, motivadas sobretudo por razões económicas. Importa sublinhar o facto de a paradiplomacia não ser um fenómeno homogéneo. Pelo contrário, tem uma natureza heterogénea, de acordo com o seu conteúdo e abrangência geográfica: (i) paradiplomacia regional transfronteiriça (ou micro regional), que envolve relações transfronteiriças entre Governos Não Centrais (GNC) contíguos, dominante na fase inicial; (ii) paradiplomacia transregional (ou macro regional) entre GNC

não contíguos e (iii) paradiplomacia global, que envolve actores distantes, incluindo Estados soberanos, e abrange todos os assuntos no sistema internacional, incluindo segurança, comércio internacional, etc.

Outro tipo de paradiplomacia é a “paradiplomacia multilateral”, que se prende com o envolvimento de vários governos sub-nacionais em organizações multilaterais e na criação de regras multilaterais, dos quais Hong Kong é o melhor exemplo. Estes tipos distintos de paradiplomacia têm impactos diferentes tanto no sistema internacional como na política externa dos Estados. Enquanto a paradiplomacia regional transfronteiriça não suscita grande controvérsia sendo aceite, e até encorajada, pelos governos centrais, a paradiplomacia regional e, sobretudo, a pa-

radiplomacia global são mais susceptíveis de gerar tensões e tendem a ser encaradas com reserva pelos governos centrais.

No contexto da globalização, as regiões de conhecimento densas, robustas e proactivas a nível internacional são as maiores forças produtoras de *soft power*. Contudo, este é um fenómeno restrito ainda a um número limitado de Estados. A maioria dos Estados estão excluídos deste processo em virtude de terem sido lentos a adaptar-se ao novo paradigma, quer em termos de novos modelos de governança quer de políticas, e não conseguiram criar as condições facilitadoras da emergência de regiões do conhecimento. Pelo contrário mantiveram-se presos a sistemas fortemente centralizados acreditando que só um centro forte pode responder com sucesso aos novos

## REGIÕES DO CONHECIMENTO E PARADIPLOMACIA

Hong Kong foi um dos pioneiros da paradiplomacia moderna, na sequência de um conflito estrutural de interesses entre o poder colonial, a Grã-Bretanha, e a colónia em matérias de comércio. Londres acabaria por aceitar, no final da década de 1950, a autonomia e capacidade de Hong Kong para negociar directamente com Estados estrangeiros. A Região Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong ainda mantém uma paradiplomacia activa baseada na actividade da sua rede de Câmaras de Comércio (Genebra, Bruxelas, Washington, São Francisco, Nova Iorque, Toronto, Tóquio, Sidney, Singapura e Londres) que mantém a nível bilateral e na participação de Hong Kong na OMC (Organização Mundial do Comércio). A província canadiana do Quebec constitui outro exemplo, desde que, nos anos 60, estabeleceu laços íntimos e acordos bilaterais com a França em matérias culturais, e que deram origem a conflitos com o governo federal. Os Lander alemães, como Badden-Wurttemberg e Baviera, desenvolveram uma certa autonomia externa, estabelecendo escritórios de representação em vários países e em todos os continentes. A Baviera, por exemplo, tem vindo a desenvolver desde meados da década de 1990 uma rede de representação externa em 22 países na Ásia (China, Índia, Japão, Vietname), África (África do Sul), América (Brasil, México, Canadá, EUA Nova Iorque e EUA São Francisco), assim como em vários países europeus. É interessante constatar que alguns destes escritórios estão situados noutras regiões de conhecimento, como Guangdong, o delta do Rio das Pérolas e Shandong, na China, Bangalore na Índia, São Paulo no Brasil, e Tóquio no Japão. No caso dos Estados Unidos, a Califórnia tem sido uma das regiões mais proactivas, graças à actividade da California Technology, Trade and Commerce Agency (Agência de Comércio, Negócios e Tecnologia da Califórnia) rede de escritórios comerciais no estrangeiro (Tóquio, Londres, Frankfurt, Hong Kong, Cidade do México, Xangai, Taipei, Joanesburgo, Seul, Singapura) até 2003, ano em que a agência foi dissolvida. Contudo, muitos outros Estados como a Florida, Nova Iorque, Nebraska, North Dakota, Kentucky ou Colorado seguiram o mesmo caminho e são activos externamente, sob a liderança dos respectivos Governadores que desempenham o papel de embaixadores económicos visando promover a competitividade dos seus Estados na economia global mas também reforçar o seu próprio perfil político.

Um outro exemplo interessante é o da Catalunha, que goza de grande autonomia em matéria de assuntos internos. Desde o final dos anos 80, tem

vindo a desenvolver uma paradiplomacia que promove os seus interesses económicos e culturais específicos no palco internacional, através das actividades realizadas pela rede de escritórios externos gerida pela COPCA (Consorti de Promoció Comercial de Catalunya), que conta com a participação do Governo da Catalunha, câmaras de comércio, associações sectoriais da indústria e associações exportadoras. O resultado foi a criação e gestão de uma rede externa de 35 escritórios localizados em 31 países e que abrangem um total de 70 países em todo o mundo, incluindo China (Pequim, Xangai), Índia (Nova Deli), Hong Kong, Singapura, Brasil (São Paulo) e os EUA (Washington, Nova Iorque, Los Angeles). Em simultâneo, o consórcio apoia directamente empresas na Catalunha, através de formação e assistência ao desenvolvimento dos seus departamentos internacionais ou de exportação. Além disso, as relações bilaterais com Estados e outros governos não-centrais constituem uma das prioridades que têm conduzido à celebração de vários acordos internacionais numa série de áreas, tais como comércio, investimentos, educação, cultura, ciência, tecnologia e saúde.

No caso da China, o desenvolvimento da paradiplomacia das Províncias dominantes desde meados dos anos 90, apesar de discreto e com pouca visibilidade, tem sido um factor de grande importância para compreender a integração da China na economia global e a sua impressionante emergência como poder económico global.

No caso do Brasil, a paradiplomacia dos Estados Brasileiros, designada “diplomacia federada”, é um fenómeno recente introduzido pelos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul no final dos anos 80, e adoptado por São Paulo, Paraná, Baía, e até outros estados envolvidos sobretudo em paradiplomacia transfronteiriça com estados vizinhos – Roraima, Acre, Amazonas e Amapá. O governo federal tem vindo a reconhecer, e de certo modo a favorecer, o aumento da proactividade internacional dos governos sub-nacionais e, em 1997, tentou criar um mecanismo de coordenação, a Assessoria de Relações Federativas” entre o Itamaraty e os governos estaduais e municipais, para garantir a inexistência de grandes contradições entre a política externa nacional e iniciativas de paradiplomacia. Para além disso, o Ministério dos Negócios Estrangeiros criou 8 escritórios de representação em vários Estados e regiões para operacionalizar este processo, o que constitui uma solução inovadora. Esta medida pode ser encarada como um acto de legitimação da paradiplomacia por parte do governo central.

desafios e ameaças da glocalização.

### **Regionalização e região do conhecimento em Portugal**

Tal é o caso de Portugal que viveu um debate animado sobre o tema da regionalização no final da década de noventa, consequência do referendo sobre o tema realizado em 1998, e que culminaria na rejeição da proposta de criação de 8 regiões administrativas segundo critérios definidos na lei.<sup>1</sup> A criação de regiões administrativas constituía um princípio já previsto na Constituição de 1976, mas nunca implementado. Apesar de existirem, desde 1976, duas regiões autónomas, a Madeira e os Açores, a parte continental do território português tem sido gerida de acordo com um sistema bastante centralizado, contribuindo para que Portugal seja um dos Estados mais centralizados da Europa.<sup>2</sup> Os termos do debate de 1998, e os argumentos apresentados, centraram-se nas implicações da regionalização para a reforma da administração pública, a coesão nacional, o seu impacto na criação de assimetrias entre regiões, na organização e coordenação entre governos municipais, nos riscos de corrupção, nepotismo, e aumento de clientelismo político. Em suma, a regionalização foi então tratada como uma matéria de natureza estritamente interna, e analisada à luz da mesma lógica que preponderava nos anos 70, quando o assunto foi abordado pela primeira vez, como se o mundo não se tivesse alterado, e sem considerar as experiências e resultados obtidos noutros países da UE. Surpreendentemente, não houve qualquer reflexão sobre a dinâmica e os desafios da sociedade/economia do conhecimento e das suas implicações para o modelo de governança.

Na última década, o debate sobre a regionalização não existiu não se tendo registado igualmente qualquer avanço concreto no sentido de promover a descentralização. Os custos da não-regionalização têm sido consideráveis se considerarmos a frágil capacidade de Portugal para dar resposta aos desafios da globalização e da transição para a sociedade do conhecimento. A regionalização não deveria ser abordada exclusivamente segundo uma perspectiva restritiva doméstica e desactualizada, mas sim numa perspectiva mais abrangente incluindo uma dimensão externa associada à estratégia de Portugal para lidar com a globalização e aumentar a sua competitividade na economia global. É importante

salientar que a competitividade é um processo sistémico e, como tal, a competitividade da economia portuguesa não deve confundir-se com a competitividade de algumas grandes empresas portuguesas. Enquanto o núcleo central do sistema de produção português, as PME, não estiver envolvido nesse processo, a competitividade sustentada da economia portuguesa está em risco.

A inexistência de regiões do conhecimento em Portugal é o custo mais elevado da não-regionalização, e o maior obstáculo à capacidade de Portugal para estimular o processo de inovação e competir no mercado global. O nível regional é o óptimo para criar redes de conhecimento que produzem e divulgam conhecimento tácito. Apesar de a regionalização não ser condição suficiente, é certamente uma condição institucional e política necessária para a criação de regiões do conhecimento. Para além disso, a regionalização oferece oportunidades interessantes de desenvolvimento da paradiplomacia em Portugal, um instrumento importante para complementar a política externa tradicional e explorar novas vias e oportunidades num sistema internacional cada vez mais complexo. Os potenciais contributos da paradiplomacia exercida por futuras regiões são de natureza variada, mas salientam-se os seguintes: facilitar a redefinição de relações com regiões autónomas de Espanha e apoiar uma estratégia de aproximação mais proactiva; explorar novas ligações com outras regiões europeias; responder positivamente às iniciativas de paradiplomacia exercidas pelas províncias da China ou Estados do Brasil e da Índia; ligar-se à Diáspora portuguesa e inclui-la como actor estratégico e de grande valor no mundo globalizado.

### **Novos actores; novos concorrentes no sistema internacional**

As regiões do conhecimento são simultaneamente os principais actores estratégicos no processo de transição para a sociedade/economia do conhecimento e os principais concorrentes na economia global. Se é verdade que elas permitiram que as economias avançadas retivessem o seu domínio no processo de inovação e, portanto, preservassem a sua liderança económica, é igualmente verdade que as regiões do conhecimento constituem um factor chave na emergência de novos poderes económicos, nomeadamente a China, o Brasil, e a Índia, que desafiam o domínio dos

EUA, UE e Japão. As regiões do conhecimento tornaram-se também nos novos actores do sistema internacional, ainda num estado fluído e informal, à medida que os respectivos governos estão cada vez mais activos no plano internacional, através da organização de estruturas e acções permanentes de paradiplomacia. Esta dimensão externa das regiões do conhecimento, que geralmente passa despercebida, é um ingrediente fundamental para o seu sucesso e capacidade de prosseguir os seus interesses económicos, políticos, científicos, ou culturais específicos e projectar a sua identidade.

“**Os custos da não-regionalização têm sido consideráveis se considerarmos a frágil capacidade de Portugal para dar resposta aos desafios da globalização e da transição para a sociedade do conhecimento.**”

A paradiplomacia, praticada numa base estruturada e permanente por governos sub-nacionais das regiões de conhecimento mais avançadas, ou de forma não estruturada e esporádica por outras regiões, está particularmente centrada nas áreas da *low politics*, desde o comércio e investimento até à ciência e tecnologia, educação e assuntos culturais, recorrendo a instrumentos formais, tais como acordos internacionais ou câmaras de comércio, mas também a instrumentos informais. Estas áreas estão longe de ser marginais. Pelo contrário, são assuntos fundamentais para o desenvolvimento da sociedade do conhecimento e para o fortalecimento do *soft power* dos Estados. Um dos principais argumentos avançados é o facto de a paradiplomacia ser uma via estratégica para a criação e consolidação do *soft power*, da capacidade de influenciar os outros e moldar o seu comportamento recorrendo à persuasão e atracção, em vez da coerção.

A sociedade do conhecimento e a lógica das redes de conhecimento têm importantes consequências em termos de mudanças na política externa e na forma como os Estados se relacionam uns com os outros e com actores não-estatais. A este respeito, a paradiplomacia é uma importante fonte de inovação, e de

certa forma, antecipa algumas das alterações inevitáveis que virão a manifestar-se nas actividades externas dos governos centrais, designadamente: (i) a abolição de fronteiras entre actividades internas e externas, o que requer uma abordagem integrada e maior coerência e coordenação entre as políticas internas e política externa; (ii) a implementação de um processo envolvendo uma multiplicidade de actores (*multi-actor*) e fortemente participado em termos de formulação e implementação, que é a forma eficaz de responder à complexidade crescente dos temas e da comunidade internacional; (iii) a importância crescente das vias informais e do papel da *Soft Law* e das redes transnacionais na regulação internacional. Contrariamente aos receios manifestados sobre os riscos de conflitos entre governos centrais e sub-nacionais, e sobre a ameaça à unidade da política externa do Estado, a experiência demonstra que a paradiplomacia é um factor positivo que contribui para o reforço, não para o enfraquecimento, da posição internacional dos Estados, ajudando a ultrapassar algumas das suas vulnerabilidades e contribuindo de forma decisiva para reforçar o *soft power* dos Estados. Como consequência, a paradiplomacia deixou de ser encarada como um fenómeno não ortodoxo e marginal, sendo gradualmente vista como uma actividade normal e de grande importância estratégica, na medida em que as regiões do conhecimento são, claramente, os intermediários melhor posicionados para estabelecer a articulação entre o global e o local, desempenhando um papel central na melhoria da governança global, quer em termos de criação quer de implementação de regras, e no funcionamento do sistema de governança multi-nível. ■

### **Notas**

<sup>1</sup> Lei 19/98 que define 8 regiões: Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Ribatejo; Lisboa e Setúbal; Alentejo; Algarve.

<sup>2</sup> Veja-se Hahan J.P. e Loo, M.V. (1999). A Seminar Game to Analyze Regional Governance in Portugal, Lisboa, FLAD e Rand Corporation. O grau de centralização pode ser medido pela percentagem de receitas de impostos controlada pelo Governo Central, e que alcançou 93% em Portugal (Governo central +segurança social), o que significa que a percentagem dos governos locais no total de receitas era de 6.2% em 2005, o mesmo que em 1998. Ver OECD Revenue Statistics 1965-2006, 2007, Paris; OECD Tax and the Economy – comparative assessment of OECD countries 2001.

Este texto está publicado, na íntegra, na revista JANUS.NET, *e-journal of International Relations*, Vol. 1, n.º 1 (Outono 2010). Disponível em: [http://observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol1\\_n1\\_art2](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol1_n1_art2)