

## **Notas e Reflexões**

### **CIDADES E REGIÕES: A PARADIPLOMACIA EM PORTUGAL**

#### **Helena Santos Curto**

[hscurto@gmail.com](mailto:hscurto@gmail.com)

Investigadora Integrada no OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores. É coordenadora do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Doutorada em Economia pela Universidade Autónoma de Lisboa e MBA em Gestão Internacional. É Professora nas áreas da Gestão e da Economia na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal).

#### **Luís Moita**

[lmoita@universidade-autonoma.pt](mailto:lmoita@universidade-autonoma.pt)

Professor Catedrático, Diretor do Departamento de Relações Internacionais e coordenador do Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) e membro do Conselho Científico. Diretor do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores, integra o projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Foi Vice-Reitor (1992-2009) e coordenou o Instituto Sócrates para a Formação Contínua. Conferencista regular no Instituto de Defesa Nacional, leciona no Instituto de Estudos Superiores Militares.

#### **Brígida Rocha Brito**

[brigidarochabrito@gmail.com](mailto:brigidarochabrito@gmail.com)

Socióloga com Doutoramento e Pós Doutoramento em Estudos Africanos (ISCTE). É investigadora integrada no OBSERVARE, integrando a equipa do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". É Professora no departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal) nas áreas de *Ambiente e Relações Internacionais*; *Cooperação Internacional* e *Mundo Contemporâneo*. É subdiretora de JANUS.NET, *e-journal of International Relations* e integra a equipa de direção do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores.

#### **Célia Quintas**

[quintascelia@yahoo.com](mailto:quintascelia@yahoo.com)

Socióloga com Doutoramento em Economia de Empresa pela Universidade Autónoma de Lisboa. É Professora na licenciatura de Ciências da Comunicação e no curso de Administração e Gestão Desportiva da Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal). É Professora Adjunta Convidada na Escola Superior de Ciências Empresariais, no Instituto Politécnico de Setúbal. Integra a equipa de investigação do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal" como investigadora associada do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores.

#### **Maria Sousa Galito**

[maria.sousa.galito@gmail.com](mailto:maria.sousa.galito@gmail.com)

É doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Católica de Lisboa. Foi auditora do curso de Defesa Nacional, Instituto de Defesa Nacional. É investigadora associada do OBSERVARE, Observatório de Relações Exteriores (Portugal), integrando a equipa do projeto "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal".



## 1. Um projeto de investigação em curso

Na unidade de investigação OBSERVARE constituiu-se um grupo de trabalho para um projeto de investigação designado **Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal**. Tal projeto situa-se no quadro de uma das três grandes linhas de investigação aprovadas pelo Conselho Científico do OBSERVARE intitulada **Povos e Estados: Construções e Interações**, que tem a vocação de contribuir para a compreensão do papel dos atores internacionais, vistos na sua dimensão dinâmica e evolutiva, na sua génese e no seu multiforme relacionamento.

Logo à partida, a utilização do conceito de paradiplomacia aponta para o estudo do relacionamento externo de atores sociais distintos dos poderes centrais dos Estados nacionais. A situação contemporânea tem propiciado a emergência de numerosos agentes de internacionalização, como se a política externa ou os "negócios estrangeiros" deixassem de ser monopólio dos governos centrais e se assistisse a uma pulverização ou disseminação dessa atividade por centros dispersos dotados de relativa autonomia. Trata-se de um fenómeno com contornos razoavelmente inovadores, merecendo atenção na área científica das Relações Internacionais, habilitando-nos a melhorar a interpretação dos factos e a aprofundar a compreensão dos mecanismos suscitados por essas novas práticas.

Nesse campo tem sido destacado o papel das cidades. Seja pela intensidade do processo de urbanização das nossas sociedades, seja porque as cidades se têm revelado crescentemente como importantes "nós" da teia da globalização, elas são hoje um pólo fundamental da internacionalização e um agente relevante da nova "diplomacia" não estatal, justamente a paradiplomacia. Nos domínios das redes de transportes e de comunicações, ou nas esferas sócio-culturais, bem como no terreno económico e mesmo na ação já propriamente "política", as interações entre os grandes aglomerados urbanos constituem hoje uma malha com impacto na vida internacional. Daí o interesse em averiguar as respetivas estratégias, as formas de ação internacionalizada, assim como os meios institucionais onde se estruturam as referidas interações.

Alem das cidades, também as regiões desempenham na atualidade papeis relevantes enquanto agentes de internacionalização. É verdade que o termo "região" encerra significados distintos e tanto serve para designar parcelas ou frações do tradicional espaço nacional, como pode significar subconjuntos de Estados ou redefinições de novos espaços que se organizam independentemente das fronteiras nacionais (como é o caso, institucionalizado, das Euroregiões, ou o caso, não institucional, das macroregiões informais que se multiplicam na geopolítica e na geoeconomia mundiais). Em qualquer hipótese, as regiões também conduzem elas a sua paradiplomacia, merecendo serem objeto de análise específica.

O estudo destes processos tem assim reconhecida utilidade para o avanço da área científica das Relações Internacionais. Fica sublinhada a multiplicidade dos atores sociais protagonistas da internacionalização, superando o suposto monopólio estatal da ação externa. Identificam-se novos agentes de paradiplomacia, com a tentativa de averiguar as suas estratégias e os seus suportes institucionais a nível local ou regional.



Abrem-se novos caminhos para a compreensão dos sistemas em rede que estruturam mais e mais a configuração internacional.

O projeto de investigação **Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal** parte destes pressupostos, centrando-se logicamente nas experiências portuguesas e privilegiando estudos empíricos que possibilitem a captação das dinâmicas locais e regionais transnacionais.

## 2. Objetivos

O objetivo geral do projeto centra-se na análise e avaliação do papel dos atores não estatais nas redes de internacionalização, entre as quais as cidades e as regiões portuguesas, tendo em conta as metodologias de intervenção adotadas, os instrumentos de internacionalização, as parcerias ativas e os produtos resultantes por forma a prosseguir os seguintes objetivos específicos:

- Aprofundar o corpo conceptual em torno do conceito de paradiplomacia;
- Estudar o grau de internacionalização dos atores público-privados portugueses, com exceção dos poderes centrais;
- Averiguar os papéis de alguns municípios urbanos e das regiões autónomas enquanto atores de relações internacionais;
- Identificar níveis de intervenção desses atores com parceiros internacionais com base na identificação das metodologias prosseguidas: geminação de cidades, iniciativas de “política externa” infranacional, assinatura de protocolos de colaboração sectoriais, cooperação para o desenvolvimento, captação de investimentos ou fluxos turísticos, projeção sócio cultural,...
- Identificar os instrumentos institucionais da paradiplomacia: gabinetes de relações exteriores, visitas institucionais, organização de eventos, entre outros.

## 3. Justificação do projeto

O presente estudo inscreve-se no campo, relativamente recente nas relações internacionais, da paradiplomacia, identificada como a capacidade detida por atores não estatais para estabelecer acordos de cooperação internacional, a partir dos seus próprios interesses, independentemente da atuação do Estado.

Trata-se de um campo em crescimento, uma vez que a lógica de globalização económica e a necessidade de potenciar a competitividade e a dinamização dos processos de internacionalização cultural conduzem à proliferação de parcerias internacionais e à disseminação de redes.

É neste âmbito que emergem três atores principais, cuja atuação é orientada por objetivos específicos, resultando em práticas estruturadas: os municípios, as euroregiões e as eurocidades. O primeiro aparece na cena internacional como um ator convencional de cooperação, intervindo através de protocolos e estabelecendo parcerias com atores congéneres. As euroregiões e as eurocidades resultam de acordos de cooperação entre governos locais de áreas territoriais transfronteiriças, procurando intervir em áreas sectoriais que, do ponto de vista geográfico, são potencialmente



confluentes na promoção do desenvolvimento, diminuindo as disparidades sócio-espaciais. Dado que se caracterizam pela independência em relação aos governos centrais, seguindo princípios de identidade territorial, revestem um interesse particular para o estudo.

Neste sentido é propósito da equipa de investigação, analisar as redes e parcerias, no que respeita a necessidades conjuntas, estratégias partilhadas e resultados esperados. Dada a abrangência temática em análise, é esperada uma abordagem comparativa entre duas euroregiões, um conjunto de eurocidades, uma amostra de municípios urbanos e duas regiões autónomas, de acordo com a sistematização que seguidamente especificamos.

**A. Euroregiões**, enquanto estruturas transfronteiriças de cooperação que resultam de acordos entre governos locais de áreas territoriais confluentes:

A.1. Euroregião AAA (Algarve-Alentejo-Andaluzia);

A.2. Eixo Atlântico (Galiza e Norte de Portugal).

**B. Eurocidades**, que são novos modelos de relacionamento e de cooperação internacional:

B.1. Chaves-Verin;

B.2. Valença-Tui;

B.3. Elvas-Badajoz;

B.4. Vila Real de Santo António-Ayamonte e Castro Marim.

**C. Municípios**, no papel de entidades de cooperação descentralizada do Estado, que têm vindo a adquirir uma importância crescente, considerando-se as grandes cidades e as cidades intermédias de acordo com o critério do reconhecimento do seu papel neste contexto:

C.1. Lisboa, enquanto Cidade Capital;

C.2. Porto, enquanto eixo central do Norte;

C.3. Guimarães, capital europeia da Cultura e do Desporto;

C.4. Braga, capital europeia da Juventude;

C.5. Aveiro, pela sua aposta em redes de desenvolvimento tecnológico, consubstanciada largamente no conceito "Aveiro Cidade Digital".

**D. Regiões Autónomas** que, por estarem geograficamente deslocalizadas em relação ao território continental e ao poder central, adotam estratégias e modelos de cooperação diferenciados:

D.1. Região Autónoma da Madeira;

D.2. Região Autónoma dos Açores.

As redes e as parcerias internacionais de cidades permitem aprofundar metodologias de cooperação e partilha de experiências com o intuito do desenvolvimento sustentável. As redes de cidades, emergindo a partir da década de 80 do século XX, assumem configurações várias e apresentam um carácter mais global ou regional, variando



também quanto aos seus objetivos. Destacamos, a título de exemplo, a *International Association of Educating Cities*, movimento associativo que já agrega mais de 400 entidades locais, ou a *Organization of World Heritage Cities*, exclusiva para cidades que ostentem a classificação de Património Mundial, atribuída pela UNESCO. Em qualquer dos casos, estas redes visam, segundo Simões (2010), a otimização da gestão territorial, num mundo onde as fronteiras entre territórios se tornam cada vez mais fluídas e com caráter transnacional.

#### 4. Fundamentação teórica

O presente trabalho assume a paradiplomacia como um fenómeno multidimensional, sendo nosso intuito identificar e analisar formas de cooperação paradiplomáticas, atendendo a vários eixos e dimensões identificados.

O paradigma diplomático no sistema das relações internacionais sofreu uma mudança paulatina mas considerável, talvez desde o final da Primeira Guerra Mundial. A partir da década de 70 do séc. XX, sobretudo depois da queda do Muro de Berlim (1989) e da desintegração do Império Soviético (1991). Assente em instrumentos de poder,

*"No mundo pós Guerra Fria, pela primeira vez na História, a política global tornou-se multipolar e multicivilizacional"* (Huntington, 1996: 21).

Hoje em dia, a diplomacia já não se refere apenas à persecução de interesses nacionais e à prática da persuasão, mas também à gestão de questões globais. Para pensar à escala planetária surgem novas necessidades, exigências complementares de diferenciação geográfica e de especialização local. Até porque os atores relevantes já não são apenas os Estados, mas também as cidades e as regiões estratégicas com políticas externas próprias, nas quais operam mais atores relevantes e se enfrentam desafios que têm a ver com mudanças sofridas pelos próprios povos. Pelo que a diplomacia clássica deixou de ser suficiente para responder aos desafios da atualidade (Burt, 1998: 25).

Assim, nas sociedades atuais, o conceito de paradiplomacia surge a partir da globalização onde as redes constituem um elemento central da competitividade. Neste contexto emergem no cenário mundial, com uma crescente importância, os atores não estatais, em grande parte pela capacidade de formar redes e parcerias transnacionais com o objetivo de potenciar a sua ação, a partir da identificação de interesses comuns e de potenciais sinergias.

Neste sentido Santos Neves (2010: 28) refere:

*"A Paradiplomacia demonstra que a ação externa será cada vez mais um processo multidimensional com vários atores, onde os setores público e privado, assim como o terceiro setor, têm de participar e articular as suas diferentes competências no contexto de parcerias duradouras. A existência de redes de conhecimento envolvendo a*



*coordenação e colaboração entre governos, empresas, ONGs, universidades e sindicatos é, pois, um fator imprescindível para garantir uma ação externa eficaz, não só para efeitos de implementação como de planeamento".*

Também Aldecoa et. al. (1999), apontam dois fatores fundamentais para a crescente importância deste fenómeno: 1) o aumento das ONGs; 2) o aumento das atividades internacionais dos atores não estatais dos quais se destacam, entre outros, as cidades e as regiões.

Assim a paradiplomacia subnacional permite que diferentes agentes públicos e privados participem numa dinâmica multidimensional cada vez mais sofisticada de ação externa. Esta dinâmica de redes – global, multidimensional e interdependente do sistema de liberalismo económico ou capitalista – também gera fenómenos de localização específica e processos microcentrífgos de descentralização onde não só participam as empresas multinacionais, mas igualmente as cidades e as regiões globais. Tanto assim que

*"A inserção explícita de cidades nas relações internacionais por meio de redes ou negociações diretas com organismos multilaterais ou regionais, empresas transnacionais e outras cidades ou regiões vem gerando transformações significativas sob o ponto de vista da autonomia económica e política das localidades. Este fenómeno de ação internacional de cidades tem criado espaços reticulares de cooperação que transcendem às formas geográficas clássicas de divisão político-administrativa e de continuidade territorial" (Senhoras, Moreira e Vitte, 2008: 5).*

Na União Europeia (UE), um bloco regional que atravessa um estágio de integração avançado entre países, a paradiplomacia subnacional assume mesmo um papel de relevo, desenvolvendo negociações diretas com questões do máximo interesse estratégico, nas quais envolvem empresas multinacionais. Neste contexto, as regiões e as cidades transfronteiriças acabam por alimentar uma relação especial entre dois países, em particular entre povos vizinhos, com potenciais vantagens mútuas em função da sua proximidade, beneficiando do interesse e da necessidade real das populações interagirem umas com as outras.

Esta tendência parecia já estar prevista pelos fundadores do projeto europeu.

*"Atualmente, as fronteiras da União Europeia assumiram-se, felizmente, como um espaço de permeabilidade entre os mercados, concretizando uma velha ambição dos Pais fundadores do projeto europeu" (Mendonça e Moura, 2010: 9).*





Com base na profunda alteração evidenciada nas relações entre Portugal e Espanha após a adesão ao bloco regional europeu (ambos os países se anexaram em 1986), os mercados vizinhos abriram portas aos fluxos comerciais como nunca antes e as regiões transfronteiriças estrangeiras (Galiza, Castela/Leão, Andaluzia e Extremadura) ganharam especial importância para Portugal. De facto,

*"(...) as regiões transfronteiriças de Portugal e Espanha (o nosso principal parceiro comercial), assumem particular relevo como mercado natural para ambos os países, nomeadamente como plataformas para o desenvolvimento dos seus negócios regionais e internacionais»" (Horta, 2010: 4).*

Em consequência, multiplicaram-se as relações entre as principais localidades (capitais de distrito, cidades e vilas) junto à fronteira entre Portugal e Espanha, promovendo as interações entre empresas nacionais que têm vindo a aproveitar o momento para nelas expandirem os seus negócios.

## 5. Metodologias

Para o desenvolvimento do projeto prevê estabelecer-se parcerias privilegiadas com outros centros de investigação, inseridos em universidades conceituadas nacionais ou internacionais, com estudos científicos na área das relações internacionais, bem como associações e outras entidades motivadas por interesses comuns no estudo das redes da paradiplomacia.

A metodologia a seguir é enquadrada por estudos empíricos, com recurso a levantamento de dados primários, através das técnicas de inquérito por questionário e entrevistas aos atores identificados, nomeadamente representantes de euroregiões, de eurocidades, de autarquias locais e das regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

De forma complementar, e seguindo um princípio sistemático, será realizada análise documental e de recursos *online*, tais como páginas das entidades e das redes estabelecidas. De forma a melhor compreender todo o processo da internacionalização protagonizada pelos atores não estatais será ainda desenvolvida a pesquisa de fontes que viabilizem uma fundamentação teórico-conceitual do problema em estudo.

Para a realização das atividades inerentes ao trabalho de campo é esperado o envolvimento de um grupo de alunos de licenciatura e de mestrado.

## 6. Resultados esperados

Em termos de resultados esperados, com o desenvolvimento deste projeto, destacamos os seguintes:

- Publicação de artigos científicos e de divulgação, estimando-se que ao longo do período em que decorre a investigação sejam publicados 12 artigos, sendo 6 científicos e 6 de divulgação, com uma periodicidade bienal de 4 artigos;



- Criação de uma página do projeto na *internet*, de caráter interativo, que permita visualizar por meio de cartografia, outra infografia adequada (gráficos, fotografias) e análise de dados, os principais resultados intercalares e finais da investigação;
- Participação em 12 congressos nacionais e internacionais com uma periodicidade semestral;
- Organização de 2 *workshops* em fases intermédias do desenvolvimento das atividades previstas em articulação com parceiros internacionais;
- Publicação de livro, em língua portuguesa, inglesa ou francesa, de acordo com localização geográfica da participação dos intervenientes no projeto;
- Organização de conferência internacional na fase final do projeto com divulgação dos resultados e apresentação pública de livro, na qual se prevê a participação dos diferentes tipos de atores estudados;
- Produção de relatórios de atividades anuais, sendo cinco intercalares e um final.

## 7. Referências bibliográficas

- Aldecoa, F. e Keating, M.(Org) (1999). *Paradiplomacia em Ação: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Edited by Francisco Aldecoa and Michael Keating. London and Portland. P.232. ISBN 0 7146 8018 4.
- Blakely, E. J.; Leigh, N. G. (2010). *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. USA: SAGE Publications, Inc.
- Burt, Richard *et al.* (1998). *Reinventing Diplomacy in the Information Age*. Washington D.C: Center for Strategic and International Studies.
- Horta, Basílio (2010). "Investimento Transfronteiriço". *Portugalglobal*, Número Especial 'Portugal-Espanha, Negócios Transfronteiriços', janeiro, p. 4.
- Huntington, Samuel P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- Mendonça e Moura, Álvaro (2010). "Regiões transfronteiriças – Um Enorme Potencial por Explorar". *Portugalglobal*, Número Especial 'Portugal-Espanha, Negócios Transfronteiriços', janeiro, p. 9.
- Ramukumba, T. *et al.*( 2012). *Analysis of Local Economic Development (LED) initiated partnership and support services for emerging tourism entrepreneurs in George municipality*. Western Cape Province, RSA. *Tourism Management Perspectives*, No.2-3, pp. 7-12.
- Santos Neves, Miguel (2010). "Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a Consolidação do 'Soft Power' ". *Janus.Net*, Vol. 1, N.º 1, outono, pp. 12-32.
- Oliveira, Ana C. (2012). "A Paradiplomacia: Conceito e Inserção do Profissional de Relações Internacionais". *Universidade Estadual de Maringá*, Departamento de Ciências Sociais, Anais do X Seminário de Ciências Sociais 'Tecendo Diálogos sobre a Pesquisa Social', 22/26 outubro, pp. 391-397.





Senhoras, Elói e Moreira, Fabiano e Viite, Claudete (2008). "A Geografia da Paradiplomacia na América do Sul". Universidade de Barcelona, X Colóquio Internacional de Geocrítica, 26/30 Mayo, pp. 1-17.

Simões, José Luís (2010). Relatório de Sustentabilidade Intercalar. Disponível em: <http://www.luis-simoes.com/uploads/Relat%C3%B3rio%20LS%202010%20PT.pdf>. [consultado em 30.09.2014].

The World Bank (2003). Local Economic Development: A Primer. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans. Washington DC: The World Bank.

### Como citar esta Nota

Curto, H. S.; Moita, L.; Brito, Brígida R.; Quintas, C.; Galito, M. S. (2014). "Cidades e Regiões: a paradiplomacia em Portugal". Notas e Reflexões, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 2, novembro 2014-Abril 2015. Consultado [online] em data da última consulta, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol5\\_n2\\_not1](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n2_not1)