

# Novos atores no sistema internacional contemporâneo: as unidades subnacionais na nova geografia econômica transnacional

*New actors in the contemporary international system: the role of subnational units in the new context of transnational economy*

Luciana Paiva  
Marina Scotelaro

## Resumo

A intensificação de fluxos econômicos e de comunicação desde a década de 1970, a perda de centralidade da agenda de segurança na política internacional e a consequente ampliação da agenda temática das relações internacionais, sobretudo no que se refere à descentralização da execução política no cenário mundial, foram mudanças cruciais na redefinição do sistema internacional contemporâneo. Em decorrência dos impactos da globalização e da interdependência complexa, o Estado tem seu papel redefinido com a emergência das unidades subnacionais frente às demandas de níveis locais e regionais. Neste artigo elaboramos uma contextualização do processo de emergência das cidades no âmbito internacional com o intuito de analisar seu desenvolvimento e suas potencialidades de atuação da forma como têm se inserido atualmente no cenário internacional.

**Palavras-chave:** Globalização; Sistema internacional; Estado; Descentralização; Unidades subnacionais; Internacionalização

## Abstract

The intensification of economic flows and communication since the 1970s, the end of bipolarity and the reduction of the security agenda as a nodal point of international politics, the expansion of the thematic agenda of international relations and decentralization of policy have been changing the world scenario and redefining the international system. As a result of the impacts of globalization and complex interdependence, the state has changed its role with the emergence of subnational units to answer some local and regional demands, because the state actions are inefficient to handle them. Considering the complexity of these processes, an analysis of the context in which it is connected is required, as well as the conditions of development, the potential role of new actors and how they fit into the international scenario today.

**Key words:** Globalization; International system; State; Decentralization; Subnational units; Internationalization.

O presente trabalho tem como objetivo discutir o processo de emergência de unidades subnacionais no âmbito político internacional. Para tanto, realizamos uma discussão inicial em torno da intensificação dos fluxos econômicos e de comunicação ocorridos principalmente em meados da década de 1970, intensificados após o fim da Guerra Fria, que envolvia as potências mundiais da época, Estados Unidos e União Soviética. Nesse momento, o sistema tornou-se multipolar e assuntos relativos à segurança tiveram sua preponderância reduzida na agenda internacional, enquanto outros temas emergiam e demonstravam ser tão importantes quanto a segurança fora.

A partir disso, desencadearam-se mudanças cruciais na formulação de políticas, dentre elas um importante movimento, a ação descentralizada, que modifica os sentidos da política internacional de vários Estados e suas interações no âmbito internacional. Dadas todas essas transformações, o Estado tem seu papel redefinido, com a emergência de novos atores políticos.

Dentre esses novos atores, as unidades subnacionais que, pela proximidade maior com a gestão das particularidades de suas respectivas sociedades, conseguem lidar mais diretamente com as demandas locais e regionais, quando, por muitas vezes, o Estado se faz insuficiente para atendê-las. Portanto, analisaremos os processos e o contexto em que todas essas modificações ocorreram e como isso afeta o cenário internacional.

## Um contexto de transformações

O período iniciado após a II Guerra Mundial foi caracterizado, até a virada da década de 1990, pela existência de duas superpotências militares, os Estados Unidos e a União Soviética, que disputaram poder e influência de forma competitiva e ideológica segundo ordens capitalista ou socialista, respectivamente, colocando em máxima evidência questões referentes à segurança (ROSENAU, 2005). A partir das décadas de 1970 e 1980 os fluxos internacionais sofreram uma profunda intensificação no cenário internacional, ocasionando mudanças estruturais importantes no sistema internacional, sendo o fim da Guerra Fria um marco fundamental para delimitar o impacto de tais modificações (BARROS, 2009). O *realismo*<sup>1</sup> predominou de

---

1. Corrente explicativa das Relações Internacionais que caracteriza os seres humanos como predominantemente competitivos e preocupados somente com o seu bem-estar (JACKSON; SORENSEN, 2007).

tal forma que a definição de *paz* foi condicionada por uma competição aberta em termos de poder definido, à luz de tal teoria, como capacidade de manter a soberania, colocando assim o Estado como principal ator das relações internacionais (por ser o detentor do monopólio do uso da força. Com o fim do bloco soviético, a Guerra Fria terminou, formando uma nova agenda internacional, quando o capitalismo passou a predominar como um sistema concretamente global (GALVÃO, 1998).

A partir desse momento, o campo de Relações Internacionais voltou grande parte de seus estudos para explicações sobre as mudanças que estavam ocorrendo na política externa dos Estados, elaborando novos esquemas teóricos com variáveis anteriormente tratadas de maneira indireta por teóricos realistas, como, por exemplo, as relações econômicas. Como tentativa potencialmente complementar para uma análise das novas configurações mundiais que envolviam mudanças nas interações entre os Estados, Robert Keohane e Joseph Nye (2001) propõem um debate frutífero nesse aspecto, com a chamada “interdependência complexa”. Tais autores elaboraram modelos diferentes dos baseados nas teorias realistas, que se tornaram incapazes de compreender satisfatoriamente as novas configurações mundiais, não mais fundadas em questões puramente bélicas.

Para sustentar sua afirmativa, os autores definem pressupostos básicos que demonstram a existência de interdependência no mundo, dentre eles: múltiplos canais de comunicação, ou seja, novos atores, não apenas o Estado, como definidores do sistema internacional; ausência de hierarquia temática: multinacionais e as demais agências não-estatais seriam agentes igualmente importantes às negociações internacionais; e, por último, a ausência de hierarquia na agenda, uma vez que existem múltiplos atores interagindo no ambiente internacional (KEOHANE; NYE, 2001).

As novas temáticas incorporadas pela agenda internacional passaram a tangenciar diversos aspectos, já que não só questões tradicionalmente estatais estavam em foco, mas assuntos plurais que agora permeiam o cenário internacional, tais como: a garantia dos direitos humanos, a atuação de organizações não-governamentais, a ação política de unidades subnacionais, todos com importantes impactos internacionais. A partir desse momento surgiram novos canais de interação no sistema, ao mesmo tempo em que esses novos atores com poder de atuação e influência passaram a

demandar mais espaço nos fóruns internacionais. Considerando que os problemas políticos nem sempre podem ser resolvidos adequadamente de maneira isolada, a cooperação entre Estados-nação e agentes não-estatais passa a ser um nível de interconexão importante a se considerar.

O Estado ficou diante tanto de pressões internas quanto externas, e sua autonomia interna acabou sofrendo um movimento de deslocamento, já que antes os Estados nacionais eram os únicos responsáveis por toda a ação no plano externo, e os únicos reconhecidos como atores internacionais, determinando a resolução da agenda internacional. A nova agenda internacional – ampliada tanto em número de temas como em número de atores – tornou mais complexa a diferenciação entre política interna e externa, além de aumentar a necessidade de resoluções rápidas para entraves internacionais. Por tais motivos, os entes federados passaram crescentemente a ter maior autonomia de ação em relação à União, a dizer, “passaram a ter maior margem de manobra com relação aos seus orçamentos e maior número de competências privativas e concorrentes” (BARROS, 2009, p. 28), imposição tal para a própria sobrevivência do Estado.

Dessa forma, nesse novo período, com o sistema sem uma potência central responsável pelo seu ordenamento, empreendeu-se uma maior descentralização do poder, a fim de que o Estado pudesse responder melhor às novas demandas transnacionais. Tais fatos provocaram uma mudança quantitativa no cenário internacional; enquanto a interdependência sistêmica cresce, o nível nacional é permeado e transformado pelo internacional.

Manuel Castells (1999) descreve esse período como a era da chamada “revolução da informação”, na qual avanços tecnológicos conduziram a um decréscimo no custo de processamento e disseminação da informação, o que levaria a um relativo nivelamento de poder entre os Estados, viabilizado pela simetria de acesso à informação e, conseqüentemente, previsibilidade e possibilidade de ações políticas. Entretanto, o que se percebe são uma redistribuição e uma reconcentração de poder, agora baseado na detenção da própria informação, de acordo com as capacidades de absorção e incorporação de seus efeitos na condução das políticas dos Estados (CASTELLS; GERHARDT, 1999).

Ao mesmo tempo em que se descentraliza o acesso à informação por diminuir os custos, as barreiras aos fluxos, não é possí-

vel reproduzir efeitos proporcionais nas relações entre os Estados (KEOHANE; NYE, 2001). Ademais, com o desenvolvimento do novo modelo, conhecido como taylorista,<sup>2</sup> houve maior desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais, remoção dos controles de capitais, em alguns países, e o aumento dos fluxos financeiros globais. Uma produção que utiliza intensivamente novas tecnologias para a produção de seus bens e serviços (HARVEY, 1992).

Assim, nessa nova configuração, chamada por Castells e Gerhardt (2007) de uma “nova economia global”, os vários segmentos econômicos interconectados conseguem ter papel decisivo na economia de cada país (GERHARDT; CASTELLS, 2007). Como consequência de tais mudanças, o papel assumido pelas corporações multinacionais tem sido fundamental para a sua organização, pois se tornaram uma fonte direta de fluxos financeiros.<sup>3</sup> Os avanços tecnológicos reduziram muito os custos da mundialização tanto dos serviços quanto do setor de produção, configurados de acordo com a necessidade da empresa naquele momento, podendo sincronizar suas operações independentemente da localização geográfica, facilitando assim a descentralização do capital. As altas tecnologias, aliadas à produção flexível, reduzem o papel das fronteiras físicas entre os países, já que a comunicação torna-se viável entre pessoas de diferentes países, e minimizam a necessidade de mão de obra especializada (HARVEY, 1992).

Além da perda de controle do Estado sobre determinados aspectos de sua política econômica, a estabilidade adquirida pelo comércio internacional veio em decorrência da interdependência dos mercados financeiro e monetário e da crescente transnacionalização da produção. Os impactos das ações das multinacionais e das redes integradas constituídas por essas empresas têm minado a capacidade dos Estados de controlar os fluxos e reter os lucros dentro do seu território (CASTELLS, 2000). A consequência disso

---

2. A política econômica nacional não consegue ser tão eficiente como já foi. O modelo fordista de produção, que não permitia a flexibilização da produção, começou a falhar. Nesse período o modo de produção era linear, sob padrões que não poderiam ser modificados, pois existia uma forte crença de que essa era a única maneira de progredir.

3. Desde os anos 1950 as multinacionais foram responsáveis por aumentar o fluxo comercial entre os países, pois durante esse período o crescimento destes voltava a ser elevado e as barreiras à importação tinham caído drasticamente. Os locais de produção, montagem e comercialização dos produtos das empresas são determinados por sua estratégia corporativa global. Essas estratégias corporativas, por sua vez, são altamente afetadas pelas características da economia nacional que hospeda tais empresas, pelas barreiras comerciais existentes e pelas possibilidades de minimizar as taxas comerciais e financeiras.

é o fato de as empresas, ao atuarem em mercados globais e integrados, arcarem com os custos – em termos de benefícios sociais e com diferentes níveis de regulamentação –, assumindo funções de responsabilidade historicamente delegadas ao Estado.

Em vários aspectos, o Estado está cercado por dilemas referentes à divisão da sua soberania em questões vitais e nas próprias instituições políticas. Isso leva à erosão do poder unitário do Estado-nação em troca de sua manutenção. As instituições internacionais, produto de ações concertadas entre os Estados, dão vida própria às suas burocracias, independentemente das ações de seus membros, a fim de não depender tanto de sua influência (CASTELLS, 2000).

Ainda que seja preciso relativizar os reais efeitos desse processo no que se refere aos ganhos e perdas para os atores envolvidos, as transformações ocorridas nas últimas décadas apontam para mudanças irreversíveis no funcionamento do sistema internacional. A despeito da tipologia existente, é imprescindível considerar a intensificação de fluxos econômicos e sociais como fatores condicionantes e catalisadores da emergência de novos atores no cenário internacional.

## O fenômeno da globalização

Alguns autores consideram esse processo de modo mais amplo, a dizer, como o fenômeno da *globalização*, no qual as alterações no cenário internacional, no papel dos Estados nacionais e nos padrões de interdependência entre as sociedades reconfiguram a geografia das relações sociais (PRADO, 2009). Segundo a visão liberal de Jon Scholte (2000), o processo da globalização seria uma ampliação das conexões mundiais, que envolve redução de barreiras, alterando a própria natureza do espaço social. O espaço territorial continua tendo importância para as relações sociais, sendo um determinante, mas também é, agora, resultante das novas interações transnacionais. O territorialismo existente nas relações internacionais (em decorrência das fronteiras nacionais) passa por um processo de desterritorialização (desligamento das noções territoriais convencionais de Estado) e, em seguida, por uma reterritorialização (redefinição dos lugares centrais ao funcionamento das relações sociais) em função das interações globais que se concretizam por atores estatais (centrais ou não) e não governamentais (SCHOLTE, 2000; 2005).

O fenômeno da globalização política, econômica, social e cultural afeta a soberania do Estado Nacional, e consolida de maneira latente o aprofundamento dos fluxos transnacionais e a contribuição para a formação de uma nova geografia da centralidade (BARRETO; MARIANO, 2004). Nesse cenário, as barreiras fixas não são mais impostas aos fluxos internacionais, o que, além de aumentar a porosidade das fronteiras nacionais, dá início a novos processos integrativos entre os atores no sistema internacional (ROSENAU *apud* PRADO, 1997). A economia internacional está se tornando cada vez mais integrada, ao passo que muitas sociedades politicamente organizadas estão se tornando cada vez mais fragmentadas. As fronteiras não mais se conciliam (HOCKING, 2004). Há uma transformação na natureza e no grau de interconexão da economia mundial e do próprio sistema capitalista.

David Held (1999) define o processo de globalização como uma transformação espacial que gera fluxos transcontinentais e inter-regionais, cuja intensidade pode ser verificada nas localidades, sem que seja possível identificar os limites domésticos e globais do seu desenrolar (HELD, 1999). A globalização seria um novo ciclo do processo de ocidentalização do mundo, já que a modernidade está em sua origem, e só se expandiu por sua superioridade em termos de poder. Segundo Galvão (1998), Giddens aprofunda a discussão acerca do termo, classificando aspectos dialéticos do processo. A globalização seria definida

como a intensificação de relações sociais de alcance mundial, que vinculam lugares distantes de tal forma que os acontecimentos locais são influenciados por eventos remotos e vice-versa. Trata-se, portanto, de processo dialético, do qual fazem parte tanto os acontecimentos e transformações locais quanto as relações distantes que os afetam. Nestas condições, o resultado não é necessariamente, ou mesmo usualmente, um conjunto de mudanças que atuam em direção uniforme. (GIDDENS *apud* GALVÃO, 1998, p. 44)

Determinados aspectos da globalização não são inovadores. Ademais, grande parte da população mundial ainda não está integrada aos “processos da globalização”, geralmente concentrados nos principais centros econômicos mundiais em países centrais; tão pouco os aspectos positivos atribuídos a ela ou aqueles negativos têm sua causa direta no processo, mas outros fenômenos – avanços tecnológicos, imprevistos históricos e políticas nacionais insensatas, por exemplo – podem ocorrer devido a outros fatores, e que apenas são compartilhados internacionalmente (GILPIN, 2004).

Robert Gilpin (2004) discute a globalização sob uma perspectiva notadamente econômica: ela seria “a crescente vinculação das economias nacionais através do comércio, dos fluxos financeiros e do investimento direto internacional (IDE) por parte das empresas multinacionais” (GILPIN, 2004, p. 397). Para ele, os teóricos que argumentam favoravelmente aos efeitos da globalização entendem que esta propicia uma igualdade maior entre os povos e a convergência dos desempenhos entre as economias nacionais.

As economias menos desenvolvidas, ao serem integradas à economia mundial, elevariam seu crescimento econômico e sua produtividade. Seu emparelhamento às economias desenvolvidas indicaria seu nível de proximidade aos níveis avançados. Já aqueles com uma perspectiva mais cética considerariam que a globalização institui um sistema político e econômico internacional hierarquizado, formado por um núcleo das economias desenvolvidas e, de outro lado, a periferia empobrecida das economias menos desenvolvidas. Tem-se uma concentração de poder corporativo no interior das fronteiras, apoiada por organizações internacionais dominadas pelos Estados Unidos (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, por exemplo), o que agrava mais ainda as desigualdades internacionais (GILPIN, 2004).

De qualquer forma, o impacto da globalização na distribuição do poder entre os Estados deve ser relativizado, já que, historicamente, as configurações dos sistemas internacionais têm sido em alguma medida hierarquizadas. No mundo contemporâneo, a pequena redistribuição de poder verificada beneficiou economias menos desenvolvidas, que tiveram condições de absorver os benefícios oferecidos pela intensificação dos fluxos econômicos, como na China, que veio a se tornar uma das principais economias do globo (GILPIN, 2004).

Gilpin (2004) afirma que os teóricos otimistas dos efeitos da globalização entendem que um dos resultados mais importantes foi a consolidação do mercado sobre o Estado-nação e conseqüente erosão da soberania nacional. Para os críticos a essa perspectiva, a supremacia do mercado indica o fim das possibilidades do Estado como garantidor do bem-estar dos fracos frente aos economicamente fortes. Significa a subordinação dos valores e das instituições humanas aos interesses comerciais e aos lucros corporativos. Para Gilpin (2004), a despeito da sua importância, a globalização não minou o Estado; as idiosincrasias e políticas nacionais se mantêm como fatores determinantes de questões nacionais e internacionais.

De modo geral, o fenômeno da globalização define teoricamente bem a conjuntura econômica e política contemporânea. Para além da diminuição da importância de barreiras físicas para a promoção das relações internacionais, é preciso ter em conta um novo processo que surge paralelamente a essa tendência: uma reaproximação deliberada de atores políticos para a obtenção de ganhos, um novo conceito de *região*, ligado menos a questões fronteiriças do que a questões políticas concretas.<sup>4</sup>

## Um rearranjo político: o regionalismo

O novo arranjo político e econômico resultante das transformações no ambiente internacional nos últimos decênios conferiu nova importância à noção de região, em especial pelo desenvolvimento econômico mundial, a reorganização da produção e o lugar na economia global. Consideramos o termo “região” de acordo com Hocking (2004), para quem o termo abarca quaisquer atores além dos Estados centrais – espaços políticos como cidades, governos federados, organizações subcontinentais e continentais – que se lancem ao ambiente internacional em busca de objetivos concretos que beneficiem suas localidades.

Ainda que o comércio internacional continue a ser um fator importante nesse campo, os atuais fluxos financeiros e a consolidação da prestação de serviços especializados auxiliaram na reorganização do espaço na economia, que, a partir da década 1970, havia sido contestado graças ao crescente movimento de globalização econômica (SASSEN, 1998). Como o campo fora tradicionalmente vinculado à ideia de supremacia do Estado como único agente e guiado por questões relacionadas à sobrevivência nacional em um sistema internacional anárquico, a noção de região limitava-se a uma “subárea do sistema internacional” (HOCKING, 2004), basicamente delimitada por proximidade territorial, sem pressupor homogeneidade entre as unidades.

As regiões despontam no ambiente internacional de acordo com motivações de ordem: a) econômica, como a busca por investimentos, mercados e tecnologias para modernização; b) cultural, como a atração de recursos e apoio internacional; e c) política, no in-

4. A localização geográfica configura-se como um aspecto exógeno à formação política da região, mesmo que ainda seja importante no momento de vinculação entre seus membros formadores, na medida em que pode facilitar a elaboração de infraestruturas de cooperação.

tuito de buscar reconhecimento e legitimação de suas ações a fim de influenciar decisões públicas locais, bem como promover campanhas políticas internacionais (KEATING, 2004). Além disso, exercem influência sobre seus respectivos governos nacionais para que alterem sua agenda a tal ponto que os interesses regionais possam ser buscados por meio da própria política externa (HOCKING, 2004).

As características de suas ligações estabelecidas no sistema internacional são, por sua vez, condicionadas pelo grau de autonomia na execução dos cursos de ação definidos, tanto em termos de recursos disponíveis para a realização das políticas quanto das possibilidades institucionais em suas respectivas constituições nacionais de origem.

Os avanços das iniciativas de integração regional alteraram as condições de administração dos Estados nacionais. Com a globalização, as regiões passaram a possuir maior autonomia de ação. Assim, elas podem procurar maneiras de se integrar com outras regiões para solucionar problemas internos em que elas não sejam atendidas satisfatoriamente pelo Estado Nacional e necessitem da ajuda de outros atores (HOCKING, 2004). As regiões, sob o impulso de todas as transformações no sistema mundial e pressões dos governos e elites empresariais, organizaram-se para conseguirem ser competitivas na economia global e estabelecerem redes de cooperação entre as instituições regionais e entre empresas. Logo, as regiões ficam integradas nas redes internacionais que ligam seus setores mais dinâmicos (CASTELLS; GERHARDT, 2007).

A despeito das restrições, a emergência de regiões como atores no cenário internacional ajuda a demonstrar um novo padrão da política mundial, caracterizada por ligações que transpassam as fronteiras do nacional, ressaltando a importância de vários níveis de agência existentes em uma política internacional mais participativa (HOCKING, 2004). Por outro lado, reafirmando a importância do Estado-nação, Paul Hirst e Grahame Thompson (1998) apontam-no como fundamental para interconectar os novos níveis de governabilidade, tanto no ambiente supranacional, com instituições internacionais, quanto em unidades subnacionais e atores não estatais.

O que se verifica é a incapacidade de os Estados imporem resultados em todas as dimensões da política por sua autoridade dentro de seu território, como acontecia outrora. “A política está se tornando mais policêntrica, sendo os Estados meramente um

nível, em um sistema complexo de agências de governabilidade<sup>5</sup> sobrepostas e frequentemente competentes” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 283).

O poder dos Estados passa a ser gerenciado, com uma “quebra” induzida de seu monopólio para a manutenção das unidades do sistema. O poder é alienável na medida em que os próprios Estados podem ceder poder para agências supra ou subnacionais, garantindo assim a legitimidade dessa transferência de funções. Assim, “os Estados-nação são, agora, simplesmente uma classe de poder e agências políticas em sistema de poder complexo dos níveis mundiais aos locais, mas têm uma centralidade devido à sua relação com o território e a população” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 294).

O Estado passa por um processo de descentralização do poder político, cujo objetivo, além de desafogar as demandas para a União, também é atender à recente demanda de autonomia dos entes subnacionais que constituem determinado país. Apesar das mudanças, a União ainda legisla sobre os poderes cabíveis a cada um dos entes federados; contudo, uma vez adquiridos tais poderes, União, estados e municípios (ou quaisquer outras subdivisões intraestatais) se tornam concorrentes diretos por recursos ao mesmo tempo em que precisam estar coordenados pela interdependência natural existente entre eles.

Assim, no cenário contemporâneo, os Estados não são mais os únicos atores relevantes do sistema, ainda que sejam tratados como os mais importantes. É visivelmente no nível local que as ações políticas se expressam de forma mais visível, e se estendem aos níveis nacional e internacional na medida em que as atividades sujeitas à regulação extrapolam o nível municipal.

A globalização e o auge dos regimes transnacionais, especialmente as áreas de comércio regional, diluíram a distinção entre assuntos domésticos e exteriores e, da mesma maneira, transformaram a divisão de responsabilidades entre Estado e os governos subestatais.<sup>6</sup> (KEATING, 2004, p. 49, tradução própria)

5. Governabilidade entendida como “controle de uma atividade, por alguns meios, de modo que um conjunto de resultados desejados seja obtido – no entanto, não é simplesmente incumbência do Estado” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 284).

6. La globalización y el auge de los regímenes transnacionales, especialmente las áreas de comercio regional, han diluido la distinción entre asuntos domésticos y exteriores y, de la misma manera, han transformado la división de responsabilidades entre el Estado y los gobiernos subestatales.

Em resumo, “os Estados com base geográfica irão continuar a estruturar a política numa era da informação, mas os processos da política mundial no interior dessa estrutura estão a ser submetidos a uma mudança profunda” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 257).

## **A emergência de atores subnacionais: o papel político das cidades**

De acordo com Saskia Sassen (1998), as cidades – dentre outras unidades subnacionais, a dizer, governos estaduais, províncias etc. – adquirem um papel importante no centro do comércio mundial e das atividades bancárias. Apesar da crença sobre “os conceitos fundamentais de globalização, economia da informação e telemática [que sugerem] que o lugar não importa mais” (SASSEN, 1998, p. 19), a dispersão das atividades econômicas gerou novas formas de centralização territorial, necessárias para controlar as operações financeiras. Por conseguinte, o melhor lugar, estrategicamente lógico, para exercer essa função seriam as cidades, já que nelas se realizam os processos produtivos e se encontram os mercados consumidores (SASSEN, 1998).

À medida que a economia global se expande e incorpora novos mercados, também organiza a produção dos serviços avançados necessários para o gerenciamento das novas unidades que aderem ao sistema e das condições de suas conexões e mudanças contínuas. (CASTELLS; GERHARDT, 2007, p. 470)

Dessa maneira, as cidades tornaram-se os modernos pontos de comando da nova organização da economia mundial, ou seja, lugares e mercados fundamentais para as indústrias, finanças e serviços especializados direcionados às empresas, incluindo a produção de inovações. Determinadas cidades já ocupam uma posição de destaque nessa nova dinâmica das estruturas mundiais, uma vez que são grandes centros financeiros ou comerciais internacionais, como Tóquio, Frankfurt, Paris, Londres, entre outros (SASSEN, 1998).

Cidades como São Paulo e Cidade do México também podem ser incluídas, pois as transações financeiras, investimentos e fluxo de serviços nelas têm aumentado expressivamente nos últimos anos (SASSEN, 1998). O termo “cidade global” designa combinação de dispersão geográfica das atividades econômicas e integração dos sistemas, que está no centro da atual era econômica e que contribuiu para o papel estratégico desempenhado pelas grandes cidades (SASSEN, 1998).

Nesse contexto, a atuação dos governos subnacionais pode atingir um nível nacional, regional ou global. A ação de cada unidade subnacional vai depender do tipo de federalismo existente em seu estado e, portanto, do nível de autonomia conferida aos seus municípios.

Não existe um padrão na forma de atuação destes atores para além das fronteiras nacionais, dependendo das características de cada governo subnacional e de seu posicionamento no contexto nacional e também internacional. (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 9)

As cidades globais possuem a capacidade de articular a economia global, conectando as redes de informação, centros produtivos e de consumo de serviços avançados. São os chamados ‘nós’ da economia global, centros de poder do novo processo espacial, o que, no limite, faz com que algumas cidades se tornem responsáveis pelo desenvolvimento de suas regiões, utilizando políticas públicas inovadoras para atrair investimentos externos diretos (IED) que consigam promover o crescimento local (CASTELLS; GERHARDT, 2007). As cidades que procuram obter o investimento necessitam traçar estratégias para alcançar tal objetivo, “moldadas por suas motivações e estruturação de oportunidades” (KEATING, 2004, p. 66, tradução nossa),<sup>7</sup> variando de acordo com as necessidades de cada governo subnacional.

A organização industrial também foi alterada, sendo que essas duas modificações significam que as empresas precisam ter altas tecnologias, máxima flexibilidade e amplas redes de negociação (CASTELLS; GERHARDT, 2007). Quando a globalização afetou as indústrias, ela tornou-se mais complexa quanto às transações e à desregulamentação do comércio.

Para Saskia Sassen (1998), nesse processo as cidades exercem um papel fundamental, pois são “lugares-chaves para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais” (SASSEN, 1998, p. 35). Além disso, nas cidades estão localizadas as matrizes das grandes corporações, em especial aquelas que possuem várias unidades produtivas por vários países, já que conseguem obter serviços especializados e financeiros.

Certos aspectos da dispersão territorial da atividade econômica podem ter levado a alguma dispersão dos lucros e das propriedades. Grandes empresas, por exemplo, aumentaram a subconcen-

7. Las estrategias que adoptan las regiones em sus relaciones exteriores quedan conformadas por sus motivaciones y sus estructuras de oportunidad.

tração de pequenas empresas espalhadas pelo mundo, e muitas empresas nacionais, nos países recentemente industrializados, cresceram rapidamente graças aos investimentos realizados por empresas estrangeiras e ao acesso aos mercados mundiais, frequentemente por meio de acordos com empresas multinacionais. (SASSEN, 1998, p. 39)

Portanto, foi e tem sido imprescindível “o desenvolvimento de canais e redes sociais” (SASSEN, 1998, p. 24), indissociável da intensa internacionalização da economia. A internacionalização desenvolveu-se de tal forma que por meio dela foi possível colocar em discussão o caráter sistemático do conjunto das atividades urbanas, cuja produção consegue atingir níveis mundiais muito maiores do que o metropolitano.

Discutir a internacionalização da economia, envolvendo as cidades na análise de questões internacionais, representa um ponto de vista diferente da maioria das literaturas até hoje, que considerou o Estado-nação como o privilegiado pela ação no campo internacional (SASSEN, 1998). As cidades desempenham diferentes papéis no contexto econômico e social de um país, de modo que Borja e Castells (1996) consideram-nas como atores sociais complexos e de múltiplas dimensões. Elas articulam as instituições políticas e a sociedade civil por meio de ações coletivas e conjuntas com objetivos definidos (campanhas por recursos, cooperação para o desenvolvimento local, afirmação de uma autonomia política local, dentre outras) (BORJA; CASTELLS, 1996).

Incluir as cidades nesta análise acrescenta duas importantes dimensões ao estudo da internacionalização econômica. Em primeiro lugar, essa inclusão introduz, no conceito de Estado-Nação, uma variedade de componentes que podem ser significativos para a compreensão da atividade econômica internacional. Em segundo lugar, desloca o enfoque do poder exercido pelas grandes corporações em relação aos governos e as economias para o âmbito das atividades e arranjos organizacionais necessários à implementação e manutenção de uma rede global de fábricas e operações ligadas à prestação de serviços e mercados. (SASSEN, 1998, p. 16)

Sem dúvida, o elevado crescimento dos fluxos financeiros internacionais fez com que a complexidade das transações aumentasse. Para tanto, faz-se necessário que as cidades apresentem uma nova infraestrutura capaz de comportar concentrações de recursos de telecomunicações e de serviços especializados, que, apesar de serem insumos de alto nível de capacitação técnica, ajudam a criar

não apenas empregos de alto nível, mas também postos de trabalho que não exigem qualificações e que são de baixa remuneração. Consequentemente, as cidades acabaram por concentrar funções de comando (SASSEN, 1998).

Tomando como exemplo a situação latino-americana, o papel das cidades foi valorizado pelos processos de democratização política e descentralização do Estado, que criaram as condições para que a capacidade de liderança dos prefeitos fosse expressa. Entretanto, são notórias as limitações da emergência das cidades como protagonistas na resolução de problemas como marginalidade, desigualdades, *deficits* infraestruturais, que só em 1990 começam a ganhar certo espaço. O crescimento demográfico e da marginalidade social, a extensão da economia informal, o persistente *deficit* de infraestrutura moderna e a fraqueza de governos locais despontam como fatores contraproducentes ao desenvolvimento urbano (BORJA; CASTELLS, 1996).

Por outro lado, os níveis menores de desemprego, o maior dinamismo econômico, a flexibilidade das estruturas produtivas e seu potencial econômico são características positivas que colocam a região à frente das cidades europeias. Seria preciso reorganizar e centralizar o espaço público, reconstruir a cultura cívica, realizar uma reforma política em prol de governos locais mais eficazes e participativos, estabelecer pactos eficientes entre agentes públicos e privados e, sobretudo, modernizar a infraestrutura básica para que, a partir daí, as respostas urbanas possam ser produtivas e duradouras para as cidades latino-americanas (BORJA; CASTELLS, 1996).

Então, a partir de 1990, a abertura econômica conseguiu mobilizar os agentes econômicos de tal forma que, pela conscientização da necessidade de contar com uma cidade competitiva (atrativa e funcional, com infraestrutura moderna, que fornecesse garantias mínimas de qualidade de vida e segurança pública), passaram a realizar ações de caráter coletivo e compatíveis com o governo local. Assim, os atores públicos e privados começam a empreender ações de caráter social-urbano ao perceber que a exclusão e a marginalização de sua população são característica indissociável de cidades precárias e comprometidas (BORJA; CASTELLS, 1996).

Com a necessidade de integrar socioculturalmente a grande maioria da população, criaram-se condições para a emergência de espaços de debates públicos entre setores políticos, intelectuais, profissionais e organizações sociais populares, ponto de grande

superação nas cidades latino-americanas. A cidade converte-se em um âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais: torna-se um espaço simbiótico e simbólico (BORJA; CASTELLS, 1996).

Assim, as cidades se tornam importantes atores políticos e econômicos, com respostas às crises urbanas (segurança pública, *deficit* habitacional, insalubridade) por meio de projetos de reforma política e financeira, protagonismo político de prefeitos de grandes cidades, planos estratégicos de desenvolvimento com participação da sociedade civil, descentralização dos governos locais, cooperação entre setores público e privado em grandes projetos urbanos (BORJA; CASTELLS, 1996).

Um plano estratégico adequado constrói e modifica a imagem da cidade para seus habitantes e também para aqueles que a veem de fora de seus limites urbanos. Uma reforma política radical é em si um questionamento do governo local (suas competências e organização) e seus mecanismos de relacionamento com seus cidadãos, o que leva ao questionamento de sua imagem projetada para o exterior e da própria maneira como a cidade tem se inserido internacionalmente. É imprescindível alcançar a autonomia local, característica do municipalismo, para que os processos de descentralização político-administrativa da “cultura democrática moderna” sejam adequados ao exercício dos recursos públicos municipais (BORJA; CASTELLS, 1996).

## Considerações finais

Com o fim da Guerra Fria percebeu-se a existência de novos atores além do Estado no sistema mundial. O advento da globalização foi central para o surgimento desses novos atores e para a mudança da agenda internacional, tornando o mundo mais interligado e interdependente economicamente. Dentre o surgimento desses novos atores percebeu-se a ação internacional das unidades subnacionais, nesse caso, as cidades, com o escopo de possibilitar o desenvolvimento econômico de suas regiões, gerando maior renda e empregos, e melhorando a infraestrutura.

A globalização modificou as transações econômicas, tornando-as mais complexas. A partir de 1970, a relação entre o livre comércio e os investimentos externos diretos demonstrou ser eficiente para: uma melhor redistribuição da riqueza entre grandes e pequenas em-

presas; a geração de empregos locais e promoção do crescimento; e também para possibilitar elos duradouros com as economias que abrigam as multinacionais. Isso é fundamental na análise, na medida em que a cidade que abriga a multinacional é responsável por organizar as questões econômicas que concernem à sua região, viabilizando assim o desenvolvimento e a promoção local.

Anteriormente todo tipo de tomada de decisão estava concentrado no Estado central, responsável por todas as ações de política externa. A existência de um novo papel político das unidades subnacionais mostra a importância de vias alternativas para o desenvolvimento de localidades não atendidas plenamente pela ação da União.

Entretanto, ainda que as tendências vantajosas descritas acima sejam constatadas nos ambientes urbanos engajados em atividades de promoção local, estas são apenas fenômenos generalizados quando, em muitas realidades, tais ganhos devem ser relativizados. Para realizar qualquer análise de uma localidade específica, é preciso estabelecer parâmetros e padrões, para que as especificidades não sejam sobrepujadas pelas experiências de cidades globais.

Dessa maneira, a crescente participação das cidades nas transações econômicas e políticas transnacionais contemporâneas é resultado de um movimento de descentralização do poder estatal, concomitante à iniciativa delas para satisfazer suas demandas locais. Como processo em contínua ampliação, a inserção internacional dos atores não gera, de imediato, benefícios para o desenvolvimento regional, mas é cada vez mais um caminho promissor para as unidades subnacionais.

## Referências

BARRETO, Maria Inês. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago de Chile. *Anais...* Santiago de Chile: CLAD, 2005.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo *et al.* (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. Cap.1, p. 21-48.

BARROS, Mariana Andrade. *A atuação internacional dos governos subnacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.
- BORJA, Jordín. As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 79-100.
- CASTELLS, Manuel. *Fim do milênio*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (A era da informação. Economia, sociedade e cultura; 3).
- CASTELLS, Manuel; GERHARDT, Klaus Brandini. *A sociedade em rede*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CASTELLS, Manuel; GERHARDT, Klaus Brandini. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação. Economia, sociedade e cultura; 1).
- FERREIRA, João Sette Whitaker. *O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- GALVÃO, Marcos B. A. Globalização: arautos, cétricos e críticos. *Política Externa*, São Paulo, v. 6, n. 4, p. 36-88, mar./abr. 1998.
- GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI*. São Paulo: Record, 2004.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HELD, David. *Global transformations: politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. Cap.3, p. 77-108.
- JACKSON, Robert H.; SORENSEN, Georg. *Introdução às relações internacionais: teoria e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. Cap. 2, p. 49-76.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 3. ed. New York: Longman, 2001.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello. Globalização e seus impactos no sistema internacional: a ascensão dos novos atores. In: CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA. *Gestão pública e inserção internacional das cidades*. 2º Relatório Científico. São Paulo: Cedec, 2007. p. 29-43.
- MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 7, p. 123-168, 2007.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

CIÓN PÚBLICA, 10,2005. Santiago. *A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais*. Brasil, CE-DEC, p.01-16, 2005.

NUNES, Carmen; SALÓMON, Mônica. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. As cidades como atores nas Relações Internacionais: a atuação via rede. In: SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS, 1, 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Unesp; Unicamp; PUC SP, 2007.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo *et al.* (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004.

ROMERO, Maria del Huerto. Poder local y relaciones internacionales em contextos de integración regional: el caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo de Mercado Común). In: WANDERLEY, Luiz Eduardo *et al.* (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2004. Cap. 13, p. 403-440.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James N. (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UnB, 2000. Cap.1, p. 11-46.

RUBIM, Albino. MetrÓpole: lugar de conviver, televiver, ciberviver. In: FISCHER, Tânia. (Org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SASSEN, Saskia. *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, Saskia. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SCHOLTE, Jan Aart. Globalization. In: CRAIG, E. (Ed.). *Routledge Encyclopedia of philosophy on-line*. London: Routledge, 2000.

SCHOLTE, Jan Aart. *The sources of neoliberal globalisation*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2005.