

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **37**
Set. | Dez. 2023

Relações Internacionais de Entes Subnacionais



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

BEPI

Boletim de Economia e
Política Internacional

Número **37**
Set. | Dez. 2023

Relações Internacionais de Entes Subnacionais



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

**Coordenador-Geral de Imprensa e
Comunicação Social (substituto)**

João Claudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editor

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Comitê Editorial

Glauco Avelino Sampaio Oliveira

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Sandra Silva Paulsen

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

Boletim de Economia e Política Internacional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Internacionais – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília : Ipea. Dinte, 2010 –

Quadrimestral.

ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional.
3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
Diretoria de Estudos Internacionais.

CDD 337.05

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

BOLETIM DE ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL. Relações internacionais de entes subnacionais. Brasília, DF: Ipea, n. 37, set./dez. 2023. ISSN 2176-9915. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| CITY NETWORKS AND DIPLOMACY Renato Nunes Balbim | 11 |
| “PARADIPLOMACIA DA RESISTÊNCIA”: A REAÇÃO SUBNACIONAL À POLÍTICA (ANTI)AMBIENTAL DE BOLSONARO Marinana Andrade e Barros Daniela Vieira Secches | 35 |
| SÃO PAULO, XANGAI: CONVERGÊNCIAS, CHOQUES E PERSPECTIVAS DA PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-CHINA Ana Tereza Lopes Marra de Sousa Gilberto M. A. Rodrigues | 53 |
| GOVERNOS SUBNACIONAIS E A INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS NO NORDESTE BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS ESTADUAIS Liliana Ramalho Fróio Eliane Superti Guilherme de Lima Souza | 71 |
| PARADIPLOMACIA E OS MERCADOS INTERNACIONAIS DE CIDADES: O CASO DE CURITIBA Leonardo Mercher Alexsandro Eugênio Pereira | 91 |
| A PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O GOVERNO DE EDUARDO PAES (2009-2016) Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres Ana Beatriz Rodrigues Carneiro | 107 |
| A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES PEQUENAS: UM DIAGNÓSTICO DO POTENCIAL INTERNACIONAL DA CIDADE DE MARAU, NO RIO GRANDE DO SUL Gabriel Vieira de Macedo Joséli Fiorin Gomes | 123 |
| OS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS NO MERCOSUL: BALANÇO, PERSPECTIVAS E UMA PROPOSTA DE RELANÇAMENTO Cairo Gabriel Borges Junqueira | 139 |

APRESENTAÇÃO¹

A 37ª edição do *Boletim de Economia e Política Internacional* tem como tema especial as *Relações internacionais de entes subnacionais*, sintetizadas no termo paradiplomacia, popularizado por autores como Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek a partir dos anos 1980.

No referido termo, o prefixo *para* carrega uma ideia de diplomacia paralela e complementar à conduzida pelos Estados nacionais, embora não seja necessariamente coordenada ou subordinada a ela. Todavia, é possível que a diplomacia subnacional ocorra em conflito com a política externa operada pelo governo central. De fato, os atores políticos à frente dos governos subnacionais podem possuir objetivos discrepantes, divergentes ou mesmo irreconciliáveis com a agenda do governo central. Além disso, os operadores das políticas públicas em diferentes níveis de governo pertencem a burocracias distintas, o que pode dificultar a coordenação, mesmo quando há convergência entre agendas. Por esses motivos, em vez de paradiplomacia, alguns autores preferem outras terminologias, como diplomacia subestatal, diplomacia de múltiplas camadas e diplomacia de cidades para designar as atividades internacionais de entes subnacionais.

Embora não seja um fenômeno novo, a paradiplomacia adquiriu maior relevância no período pós-Guerra Fria, tanto em países ricos como no mundo em desenvolvimento. No Brasil, isso não foi diferente. Iniciativas pioneiras no âmbito das relações internacionais despontaram ao longo dos anos 1990 e 2000 em governos estaduais e municipais. Somado a isso, no âmbito regional, foram criados, em 1995, a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e, em 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), iniciativas que ajudaram a impulsionar o interesse de estados e municípios em trocar experiências com seus congêneres do Cone Sul.

As atividades internacionais desenvolvidas por entes subnacionais não se restringem a áreas tradicionais, como a captação de recursos junto a financiadores externos e a promoção de exportações, investimentos e turismo, mas englobam também ações no âmbito de direitos humanos, desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental, ciência e tecnologia, políticas públicas e participação social, entre outros.

Ao analisar tal atuação internacional, questões essenciais a serem observadas são o grau de autonomia e o espaço de ação que os entes subnacionais dispõem, usualmente delimitados pelas respectivas constituições nacionais. Federações, em tese, concedem maior autonomia aos entes subnacionais quando comparadas aos Estados unitários.

No entanto, governos subnacionais não possuem *status* comparável ao de um governo central na arena internacional: não são reconhecidos como signatários em tratados internacionais nem podem estabelecer embaixadas e consulados em outras jurisdições, embora diversas representações subnacionais no exterior adotem tal nome-fantasia. Por mais que os processos de descentralização avancem no interior dos países, governos subnacionais não deverão assumir papéis que tradicionalmente cabem aos governos centrais na condução da política externa.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37apresenta>

Contudo, pode-se esperar a continuidade do processo de expansão das atividades paradiplomáticas em áreas nas quais estados e cidades possuem evidentes vantagens comparativas, como a cooperação internacional descentralizada em questões urbanas e metropolitanas. Em um mundo marcado por crescente polarização política no interior dos países, a paradiplomacia também pode servir para a vocalização, junto à comunidade internacional, de visões divergentes a respeito de diversos temas, como direitos humanos, meio ambiente, migração e comércio internacional. Não por acaso, esses são alguns dos assuntos abordados nos artigos que compõem esta edição.

As formas pelas quais as cidades se inserem nas redes internacionais de produção e de acumulação de capital são discutidas no primeiro artigo, assinado por Renato Nunes Balbim, que também investiga o papel das cidades na governança global. O trabalho discute vários conceitos, emprestados de diversas disciplinas, buscando avaliar sua aplicabilidade no estudo das cidades. Conforme o autor, o processo de internacionalização de uma cidade deve ser entendido como uma ação intencional tomada pela autoridade local com vistas a promover a atratividade da cidade em busca de investimentos, troca de experiências e de conhecimentos e, em casos mais avançados, assegurar a influência da cidade em redes e fóruns internacionais e em organismos multilaterais. Todavia, o autor contesta a utilidade do conceito de paradiplomacia, por considerá-lo muito abrangente – é utilizado para lidar com uma miríade de atores, entre os quais empresas, sindicatos e organizações não governamentais – e impreciso, uma vez que embute a ideia de uma diplomacia paralela e subsidiária à realizada pelo governo central, o que nem sempre condiz com a realidade. Ao contrário, ressalta-se que a diplomacia das cidades é frequentemente mais agressiva que a diplomacia nacional em temas como atração de investimentos e de grandes eventos internacionais. O artigo também ressalta os valores compartilhados pelas cidades em seus processos de internacionalização, com destaque para a promoção da paz, da cultura e da sustentabilidade, aos quais se somam a participação social, a descentralização de poder e a governança local, que juntos constituem o que pode ser chamado de valores democráticos. Por fim, o artigo propõe uma classificação das redes internacionais de cidades em três tipos – de projeto, corporativa e de cidades –, conforme a natureza dos atores que exercem os papéis de iniciador e de líder no âmbito dessas redes.

O transbordamento, do âmbito doméstico para as relações internacionais, das desavenças entre o governo Jair Bolsonaro e governos estaduais é abordado em dois artigos desta edição. Como enfatizado, no segundo artigo, pelas autoras Marinana Andrade e Barros e Daniela Vieira Secches, foram raras, ao longo da história, as divergências entre entes federados brasileiros em matéria de relações internacionais. Contudo, a guinada representada por Bolsonaro, que tanto na campanha eleitoral como durante seu mandato buscou confrontar a ordem internacional liberal, compeliu governos estaduais a estabelecerem pontes diretas com entidades estrangeiras quando ficou claro que discursos e ações tomadas em nível federal eram deletérios aos entes subnacionais. A esta postura, as autoras atribuem o termo *paradiplomacia da resistência*. No artigo, dá-se ênfase às políticas de preservação ambiental, que na visão das autoras foram negligenciadas durante o governo Bolsonaro. São analisadas, entre outras, as ações tomadas por governos estaduais para fazer frente aos questionamentos externos a respeito de índices de desmatamento e de queimadas, que resultaram na perda de recursos financeiros externos. Até mesmo estados governados por políticos alinhados a Bolsonaro integraram esse tipo de iniciativa. Tendo em vista a política (anti)ambiental do governo federal, as autoras concluem que a paradiplomacia foi utilizada nesse período para moderar a posição brasileira perante a governança ambiental global.

O terceiro artigo, de autoria de Ana Tereza Lopes Marra de Sousa e Gilberto M. A. Rodrigues, enfoca a paradiplomacia do estado de São Paulo em relação à China. Conforme ressaltado no trabalho, o estado de São Paulo não foi um ator central no processo de fortalecimento da paradiplomacia que despontou nos anos 2000, em parte por se sentir amparado pela diplomacia federal. No caso das ações voltadas especificamente para a China, as de cunho econômico foram predominantes até 2018, acompanhando a crescente importância do país como destino das exportações e também como fonte de investimentos diretos para o Brasil. A chegada de Jair Bolsonaro ao poder, entretanto, marcou uma mudança substantiva no posicionamento geopolítico do país. Seu governo optou por um forte alinhamento com os Estados Unidos, que vinham travando uma intensa batalha comercial e tecnológica com a China. Não foram raros os momentos em que o presidente ou membros do alto escalão do governo federal desferiram comentários negativos a respeito do país asiático. Contudo, a grande dependência comercial do Brasil em relação à China, que se aprofundou durante os anos Bolsonaro, levou a uma crescente mobilização de grupos econômicos e políticos em prol da manutenção das relações, impondo, assim, obstáculos a um maior distanciamento por razões ideológicas. O conflito entre os governos federal e estadual atingiu seu ápice com a eclosão da pandemia de covid-19, quando o governador João Dória Junior assumiu papel de liderança na adoção de medidas de distanciamento social e na negociação de vacinas, em contraposição à postura considerada negacionista da ciência adotada por Bolsonaro e membros de seu governo. Ao fim do artigo, os autores concluem que a política externa paulista manteve convergência com a política externa do país até 2018. Já nos quatro anos seguintes, houve forte divergência, embora a política paulista tenha mantido coerência com o histórico da política externa brasileira – foi o governo Bolsonaro que rompeu com as tradições diplomáticas do país.

O quarto artigo, de autoria de Liliana Ramalho Fróio, Eliane Superti e Guilherme de Lima Souza, analisa a importação de políticas públicas por governos estaduais do Nordeste. O propósito do trabalho é avaliar como as estruturas institucionais dos governos afetam a difusão das políticas. São investigadas cinco políticas estaduais, conduzidas pelos governos da Bahia, do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte em áreas diversas. Conforme os autores, a hipótese de que a ausência de burocracias especializadas em relações internacionais poderia tornar a paradiplomacia passiva – isto é, comandada pelos parceiros estrangeiros enquanto a atenção aos interesses subnacionais fica em segundo plano – não se confirmou. Em quatro dos cinco casos analisados, observou-se protagonismo dos atores subnacionais no processo de internalização de políticas, bem como na interação com instituições internacionais. Os autores concluem que tais resultados colocam sob questão a suposição de que governos periféricos, com capacidades paradiplomáticas limitadas, seriam automaticamente considerados vulneráveis em sua inserção internacional.

Os três artigos seguintes debruçam-se sobre casos municipais. O quinto artigo, escrito por Leonardo Mercher e Alessandro Eugênio Pereira, analisa a paradiplomacia de Curitiba sob a ótica de sua inserção nos mercados internacionais de cidades. Da análise dos autores depreende-se que, dos seis mercados considerados, os mais importantes têm sido o de empresas com interesses localizados e o de boas práticas – os outros são o imobiliário, o de consumo, o de turismo e o de consultoria em planejamento e políticas públicas. Segundo o trabalho, desde os anos 1970, várias empresas multinacionais foram atraídas para Curitiba por enxergarem vantagens comparativas na cidade. Estas incluem não apenas a concessão de incentivos fiscais, algo que se tornou trivial na guerra fiscal por investimentos travada por estados e municípios nas últimas décadas, mas também a proximidade a grandes portos, a boa infraestrutura e a oferta de mão de obra qualificada. Conforme os autores,

uma das principais funções da burocracia voltada à paradiplomacia na cidade é justamente atuar na atração de investimentos e na recepção de delegações de negócios. O outro mercado-chave identificado no estudo é o de boas práticas. Curitiba vem desde os anos 1970 recebendo prêmios internacionais nas áreas de planejamento urbano e de sustentabilidade ambiental, que são explorados por seus mandatários na construção da imagem de “cidade-modelo”, expressa em *slogans* como “Capital Ecológica” ou “Cidade Verde”, que, por sua vez, é utilizada por organismos internacionais como o Banco Mundial como instrumento para a difusão de políticas públicas consideradas exitosas – o estudo cita, por exemplo, a replicação de políticas de transporte curitibanas por Bogotá. Os autores ressaltam que a difusão de boas práticas alimenta um sistema comercial composto por consultorias, profissionais liberais e agentes financiadores, ao mesmo tempo que é utilizada, internamente, para a legitimação política, o que favorece a manutenção do grupo político no poder local.

O sexto artigo, assinado por Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres e Ana Beatriz Rodrigues Carneiro, analisa a paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro no período 2009-2016, quando foi governada por Eduardo Paes. Nesses anos a cidade sediou eventos internacionais de grande envergadura, como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, a Jornada Mundial da Juventude (JMJ), em 2013, a Copa do Mundo de Futebol Masculino, em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016. Embora foque na gestão Paes, cujas atividades paradiplomáticas são descritas em detalhes, confrontando realizações com objetivos e metas traçados nos planos estratégicos da cidade, o artigo também faz um interessante apanhado da trajetória da paradiplomacia no Brasil e na cidade do Rio de Janeiro, trazendo à discussão o que os autores entendem ser um problema a ser resolvido: a indefinição a respeito das relações internacionais empreendidas por entes subnacionais presente na Constituição Federal de 1988. De fato, a Carta Magna brasileira estabelece que a competência de celebrar acordos internacionais e de manter relações com outros Estados é exclusiva do governo federal. Por conta disso, governos subnacionais convivem com dúvidas a respeito da validade de acordos internacionais assinados por eles. Todavia, os autores consideram que tais incertezas não impediram o florescimento das relações internacionais da capital fluminense durante o período analisado. Segundo eles, contribuiu para isso o forte alinhamento dos governos federal, estadual e municipal, que possuíam prioridades em comum, uma vez que os eventos sediados pela cidade trazem reconhecimento e prestígio não apenas para as cidades em que são hospedados, mas também para o país de forma geral.

De autoria de Gabriel Vieira de Macedo e Joséli Fiorin Gomes, o sétimo artigo traz uma análise um tanto inusual, porém não menos interessante, ao focar nas relações internacionais de Marau, município gaúcho relativamente pequeno (cerca de 45 mil habitantes) e distante das regiões de fronteira. As entrevistas com os gestores locais constituem o ponto forte do artigo. O texto relata que foram entrevistados todos os nove vereadores do município, além de todos os principais membros do Poder Executivo local, incluindo o prefeito, o vice-prefeito e todos os dez secretários municipais. Com isso, os autores entendem que foram capazes de captar o chamado *interesse local internacional*. O artigo traz transcrições das entrevistas, que indicam um difuso interesse na internacionalização do município, mas também revelam a dificuldade dos agentes locais em traduzir essa disposição para ações práticas. Atualmente, a atividade paradiplomática do município se resume, praticamente, ao irmanamento com a cidade italiana de Isola Vicentina. Contudo, mesmo nesse caso, parece haver certa incompreensão dos gestores locais a respeito dos objetivos e da funcionalidade da iniciativa.

Encerrando esta edição, o oitavo artigo, escrito por Cairo Gabriel Borges Junqueira, analisa as instituições de representação subnacional do Mercado Comum do Sul (Mercosul): a rede Mercocidades e o FCCR. As duas instituições foram implantadas seguindo lógicas bem distintas, o que se refletiu nos resultados alcançados. Segundo o autor, a Mercocidades surgiu em 1995 como uma resposta de governos municipais mais progressistas à onda neoliberal que influenciava as políticas adotadas pelos países da região. Com burocracia própria, a Mercocidades se desenvolveu às margens das instâncias decisórias do Mercosul. Por sua vez, o FCCR foi instituído de cima para baixo, ou seja, foi criado como instância formal e legalmente inserida no arcabouço institucional do Mercosul. Portanto, enquanto o interesse municipal explica o surgimento da Mercocidades, o FCCR pautou-se mais por interesses dos Estados-partes do Mercosul, com reflexos sobre as respectivas agendas. Não surpreendentemente, os resultados também foram discrepantes: enquanto a Mercocidades se expandiu continuamente (conta, atualmente, com 380 cidades-membros, em onze países latino-americanos), com relativo sucesso no estímulo à cooperação técnica entre seus membros, o FCCR tornou-se inoperante, com poucas ações efetivamente executadas. A parte empírica do artigo, baseada em entrevistas e na aplicação de questionários, investiga o lugar ocupado pelo Mercosul nas estratégias de internacionalização de onze municípios, três associações municipais e cinco estados brasileiros. Entre os entes da amostra, as cidades revelam-se mais interessadas na internacionalização via Mercosul, especialmente as localizadas no Sul e no Sudeste, enquanto os estados demonstram pouco interesse. Na conclusão do artigo, o autor apresenta uma proposta de relançamento do FCCR, na qual elenca elementos fundamentais para que a instituição seja mais efetiva na função de fomentar a cooperação técnica e a troca de experiências entre os entes subnacionais do bloco regional.

André Gustavo de Miranda Pineli Alves

Editor

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).

CITY NETWORKS AND DIPLOMACY

Renato Nunes Balbim¹

SINOPSE

A característica internacional das cidades é intrínseca, dando relevância a seu papel geopolítico no cenário global. A recente criação e relevância de um espaço interconectado de cidades que pode ou não ser influenciado por Estados-nações tem fomentado pesquisas sobre as relações internacionais protagonizadas por cidades. O objetivo deste artigo é apresentar a diplomacia das cidades para além da diplomacia ocidental. Buscamos conceituar e categorizar a diplomacia das cidades, suas estratégias e agentes desde seu surgimento. Tendo como foco o Brasil, busca-se compreender de que maneira o Sul global tem se engajado nesse campo. Considerando que o território das cidades é central para estratégias globais de produção e acumulação, por vezes a diplomacia das cidades encontra-se em meio a contradições, num campo de forças em que grandes corporações, Estados-nações, agências multilaterais, organizações não governamentais (ONGs) e cidadãos disputam espaços de poder e visões da cidade e de mundo. Este cenário leva à formação de redes: i) de projeto; ii) corporativas; e iii) de cidades. As cidades brasileiras têm se postado internacionalmente como consumidoras do mundo, muito mais do que produtoras; entretanto, outras cidades do Sul global buscam inserir-se como produtoras de soluções globais a partir da valorização de estratégias locais. De um modo geral, o campo de estudos sobre a diplomacia das cidades demanda avanços teóricos e metodológicos para compreender este complexo fenômeno.

Palavras-chave: diplomacia das cidades; redes de cidades; Sul global; neoliberalismo; solidariedade organizacional.

ABSTRACT

The international character of cities is intrinsic, giving relevance to their geopolitical role in the global arena. The recent creation and relevance of an interconnected space of cities that may or may not be influenced by nation-states has fostered research on international relations carried out by cities. The purpose of this article is to present the city diplomacy beyond western diplomacy. We seek to conceptualize and categorize city diplomacy, its strategies, and agents since its inception. Focusing on Brazil, we seek to understand how the global South has engaged in this field. Considering that the territory of cities is central to global production and accumulation strategies, city diplomacy sometimes finds it self in the midst of contradictions, in a field of forces in which large corporations, nation-states, multilateral agencies, non-governmental organizations (NGOs), and citizens compete for spaces of power and visions of the city and the world. This scenario leads to the formation of three types of networks in which cities take part: i) project; ii) corporate; and iii) city. Brazilian cities have positioned themselves internationally as consumers of the world, much more than producers, however other cities in the global South seek to insert themselves as producers of global solutions based on the valuation of local strategies. In general, the field of study on city diplomacy requires theoretical and methodological advances to better understand this complex phenomenon.

Keywords: city diplomacy; city networks; global South; neoliberalism; organizational solidarity.

JEL: F02; F54; F55; O19.

Artigo recebido em 2/8/2023 e aprovado em 31/10/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art1>

1. Researcher at the Department of Regional, Urban and Environmental Policies and Studies of the Institute for Applied Economic Research (Dirur/Ipea). E-mail: renato.balbim@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4905-7078>.

1 INTRODUCTION

Cities, especially the largest ones, have always been international in some ways. Their emergence as crossroads of routes (Mumford, 1991) emphasizes their geopolitical role. Since ancient times, several cities have actively participated in global geopolitics by constituting power fields in the international domain. Athens, Rome, Sparta, Bangkok and many others were recognized as sources of power, imprinting their rationality on vast regions of the world. However, the power of City-States declined over two centuries of revolutions and territorial unification that followed the development of the Nation-State since the Peace of Westphalia (1648).

Nowadays cities play different roles in the international scenario. In some ways, they still play as a generic actor, attached to the roles designated by States, particularly in the peacemaking process and soft power strategies. However, it is also clear that cities, both ordinary and global cities, all over the world are speaking out about their own issues, interests, solutions, and conditions in a coordinated way. This constellation of cities forms a supra-regional space of connections and flows that can be, or not, influenced by Nation-States.

Although recent, this process has been intense and rapid, leading some authors to envision scenarios of a new world order (Bulkeley et al., 2003; Acuto, Morissette and Tsouros, 2017; Moita, 2017) or new state spaces based on urban governance (Brenner, 2004; Sassen, 2005). For some (Moita, 2017), in the future, city networks would resemble a Hanseatic system² of global power organization, in which cities and corporations will respond to an essential dimension of the global order.

In this context and considering that this article's author is a researcher affiliated to a public think tank located in the global South, the primary goal of the article is to present the diplomacy of cities beyond the western public diplomacy and global studies approach, where the theme was first established.

We aim to present, conceptualize, and categorize city diplomacy, its strategies, and agents since its inception in 1913, and its interactions with nation's soft power. Additionally, using Brazil as a case study, this paper presents some examples and ideas about the global South's engagement in city networks and diplomacy, which are typically overlooked in academic works from the global North.

With this work, we hope to contribute to improving communication between knowledge fields and to a more robust conceptual understanding of the phenomenon.

2 CITY NETWORKS CONCEPTION AND HISTORICAL PERIODS

Since 2016, as a result of the efforts to produce Brazil's official report for the third United Nations (UN) Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), the need to conceptualize the idea of city diplomacy has become evident. To this end, the main landmarks of cities' international relations were recovered, resulting in a periodization that supports the conceptualization presented later in this article.

2. In "reference to what happened in the vast coastal area of the Baltic Sea, since the end of the Middle Ages, on a proto capitalist experience in which, in the absence of a unifying political power, the management of that zone was assured by an alliance between cities (Lübeck, Bergen, Hamburg, Riga...) and a merchant league, the Hanseatic League" (Moita, 2017, p. 9).

The global process of city internationalization can be understood, from a historical perspective, through four periods (Balbim, 2016; 2021). The first period, from 1913 to the end of World War II (WWII), was characterized by a “protodiplomacy” that was affected by the conflicts between nations.

In the 1950s, under the auspices of the United States and European countries, cities became sisters as a soft power strategy. This period is called here the “cities for peace” period, identified with the post WWII world reconstruction order and the progress of the nations also based on technical cooperation among cities.

The third period, from the 1970s to the 2000s, saw a strengthening of technical cooperation between countries along the north-south axis, implemented by cities. This was a result of the various UN conferences on cross-cutting issues with significant impact on cities (environment, peace, human rights, and settlements), especially in Europe and its areas of influence. This period’s logic was founded on the world order idea of development and underdevelopment, which recognized the role of cities in the international arena, particularly marked by Habitat I (1976).

In this scenario, a global rationality was established through multilateral agreements, which also stemmed from UN conferences. These agreements were implemented through multilateral agencies, programs, and financing, with cities playing a major role in bringing them into effect. Based on a technical-scientific and informational environment (Santos, 1996), different institutions and forms of global governance arose, along with organizational solidarity (Santos, 1996), a global rationality that has influenced relations and lifestyles all over the world.

Between the third and the fourth periods, a new kind of cooperation between cities gained strength: decentralized cooperation. The European Commission defines decentralized cooperation as “the publicly and privately funded aid provided by and through local authorities, networks, and other local actors” (EU, 2008, p. 3). Regional programs³ such as the Italian 100 Citta, the Rhône-Alpes Region, and the Junta de Andalucía Cooperation involved several cities in the global south and significant financial contributions (EU, 2008).

In this process, there was less or even no direct intervention from Nation-States in cooperation instruments. Instead, national and multilateral agencies and banks took over, representing the interests of States, international corporations, and funds (Balbim, 2016).⁴

In the current period, which is clearly installed since the beginning of the second decade of this century, it is possible to observe a multiplication of city networks, which now form a tangled web of connections. These networks deal with diverse issues, often overlapping and extending throughout the world. They work as instruments for the diffusion of “organizational solidarity”.

3 SOLIDARITY, NETWORKS AND CITIES

The process of internationalization of cities has reached its current apex with the formation of several international city networks, a particular form of organization that cities have adopted and which

3. From the European perspective, city diplomacy is linked to the secular regional phenomenon and identity, the recognition of which is at the foundation of the European Union’s common ground. The external dimension of the regional phenomenon and its substantive capacities, i.e. structural funds, were deeply analyzed by Aldecoa (1999).

4. Interview carried out with Vicente Trevas, Municipal Secretary of International Relations of the City of São Paulo (SMRI/PMSP). São Paulo, 2015.

is the focus of this paper. However, before discussing this phenomenon and its particularities, such as the solidarity that engages and organizes cities in networks, it is necessary to highlight some critical approaches for a deeper understanding.

First, it is important to note that the academic production on this subject is usually descriptive or non-critical. This approach is likely related to what Brenner and Theodore (2002, p. 369-372) describe as the “urbanization of neoliberalism”, a global process that is related to the commoditization of urban land (Rolnik, 2019), or, in other words, the global financial capitalism order. Additionally, it is not difficult to notice the commitment of part of this academic production to business opportunities, the concerns of international urban services corporations, and global urban requalification projects, as will be seen later.

Secondly, it is important to clarify the difference between city networks and urban networks. From a monocentric to polycentric region, the concept of urban network seeks to identify the life of relations established between cities. This means identifying the limits of the influence of a large city and analyzing the existence and location of several hierarchical intermediate cities. This theoretical approach was developed in different schools over a century to overcome the limitations of the natural conditions or the landscape homogeneity used to define the region and explain territorial configuration. The flows of all orders and the necessary infrastructure are organically and hierarchically organized. The hierarchical relations of functionalities and complementarities between nodes form a fabric, differently composed depending on the scale of analysis. The urban network theory works with homogeneous and delimited space (scale), including the global one. This is the understanding behind definitions and explanations of global cities, a homogeneous space of production, financial institutions, cultural services, and other modern flows hierarchically organized.

However, city networks do not necessarily result in flows, hierarchical functionalities, and complementarities. At first, when analyzing a city network, in addition to the political, cultural, humanist, and other explicit commitments that establish the organization, it is not obvious to verify hierarchies or homogeneity (more than the commitments) among their nodes or participants. It is the organization of cities, institutions, and agreements that draw the flows and connect the nodes. City networks can be understood using social and spatial network knowledge, but the network results from political decisions more than practical logic.

In this sense, it is possible to say that urban networks result from organic solidarity, involving interdependence, complementarity, and functionality. In comparison, city networks are the expression of a kind of organization that defines the conditions and structures of solidarity, cooperation, and competition.

The “organic solidarity” (Durkheim, 1978) is responsible for the organization of individuals in the division of labor, establishing complementarities that enable social unity. In geography, organic solidarity responds to a local order of interaction between beings and objects in a contiguous way, in a delimited space (Castillo et al., 1997) on multiple scales.

Complementary to this understanding and responding to the transformations of the “technical-scientific-informational milieu” (Santos, 1994a), Milton Santos (1996) proposed the concept of organizational solidarity, which responds to a global order that enables the gathering of sparse objects according to an exogenous reason, mainly by making use of information.

Following Santos's argument, the local and the global order constitute two genetically opposite situations, even if, in each one, it is possible to verify aspects of the other. In the first case, the local reason is organic. Its organization is a result of solidarity established based on communication, which takes precedence. In the second case, the universal reason is organizational. Solidarity is a product of organization and information, which takes precedence. Information, in fact, is synonymous with the organization (Santos, 1996, p. 338-339). Organic solidarity is characterized by interdependence, complementarity, and communication. Material flows design the skeleton of the urban system, the urban network. Organizational solidarity, as Milton Santos suggests, is marked both by cooperation and competition. In this case, information flows design the space of relations.

Based on "organizational solidarity", city internationalization subverts hierarchies and connects cities designing new urban flows and frames. As a result, it is no longer accurate to talk about this or that city as an international, cosmopolitan, or global city. Instead, we should talk about the city as an agent that combines its strategies, means, and mechanisms of participation in the global scenario according to an organization that escapes their own and individual control.

The primary expression of this phenomenon, given its complexity, is the network of cities, its increase in numbers and subjects discussed, as well as the proliferation of other diplomatic mechanisms (i.e., agreements, forums) used by cities in their joint, complementary and supportive action on the international scale.

Regarding strategies and agents involved, it is important to first define accurately the city's internationalization process. Here, we understand it as the intentional action taken by the local public authority to project the city abroad, to promote attractiveness (capital, science, innovation, culture) in search of investments, exchanges of experiences and knowledge, and, on a higher level of importance, to assert the city's influence in international networks and multilateral organizations, thus participating in global governance.

International cooperation between cities is strictly instituted by heads of local government, citizens, and city representatives. These actors have legal prerogatives that are more or less established to enforce non-binding international agreements of various kinds with other subnational powers.

Non-governmental corporations and organizations can also initially establish cooperation between cities, acting as ambassadors. The wide range of agents involved in the internationalization of cities is due to the closeness between local authorities and other public and private groups that coexist in the complex urban space and diverse urban lifestyle production.

The internationalization of cities can happen in multiple ways, starting with different agents and far surpassing the individual capacity of the local government. It can even be intrinsic to the city, a constituent of its social and spatial foundation.

The city's internationalization strategy is not only a response to transnational reasons. It is also associated with gains and changes in local, national, or regional policy. Local authorities – mayors and others – engage in these processes not only to take part in and influence processes and decisions on a global scale, but also because they see gains, often symbolic, in the internal scenario of their countries and regions.

Governance at the global, regional, national, and local scales all play a role in the internationalization of cities. The decentralization of power and the gathering of nations that has characterized the

constitution of the European Union (EU) since the 1980s has influenced discussions about global governance models that involve cities in networked multilevel governance.

This experience and other forms of multilevel international cooperation benefit from both technical and informational development, which make possible the simultaneous and instantaneous connection of places. Paradoxically, this also leads to the multiplication of worldwide issues related to the increase in connections. From food and sanitary safety (pandemics, for example) to migration, innumerable are the global problems that affect the multiple scales of the social, economic, and political order in different ways.

The relationships of cities with particular global challenges reveal their central role in the new world order. At Habitat III (Quito, 2016), cities once again called for a leading role in negotiating the Urban Agenda. The UN did not meet this demand, but it did receive a request to revise its governance model to include cities as members.

Regarding climate change and social development themes, cities have earned a relevant spot in the international scenario. The Sustainable Development Goals (SDGs) reveal a significant advance to cities' centrality into development and a significant challenge (Slack, 2015). A specific SDG to address cities and several urban policy indicators show this significant role. However, there is still a challenge to advance towards an effective governance strategy that builds on existing efforts and engages most local governments in the success of this agenda.

The immense challenges that cities will face in the 21st century, especially megacities, such as climate change and access to housing, make it clear that urgent action is needed to establish global, innovative, and effective city governance structures. Trevas⁵ proposes a multilateral tripartite body composed of cities, citizens, and Nation-States to define future global plans. This body would ensure civil participation in order to hold governments and corporations accountable for implementing agreed-upon agendas.

In a globalized world, the internationalization of cities and the consequent formation of a new power space has led to a much wider range of cities participating than just megacities and global cities. Regional capitals, medium cities, and even small cities comprise dozens of international organizations representing various interests, seeking to interfere in global processes by negotiating with corporations, multilateral organizations, and the Nation-States.

The role of cities in the current system of power is no longer determined by the prominence of any single city or by hierarchical urban network explanations. Instead, what matters is the emergence of an advanced stage of globalization in which global rationality, a totality, organizes solidarity between the parts, the cities, that form it.

The analysis of academic production on the process of internationalization of cities reveals the multiplicity of fields of knowledge that deal with the subject. These include international relations, sociology, political science, economics, geography, urbanism, history, public management, and a myriad of related thematic interests, such as peace processes, culture, migration, health issues, innovation, employment, financing, and human rights. Given the diversity of perspectives, a rigorous definition of this process is needed. Moreover, the insertion of this process in a broad theoretical framework

5. Interview carried out with Vicente Trevas, Municipal Secretary of International Relations of the City of São Paulo (SMRI/PMSP). São Paulo, 2015.

will allow the communication between fields of knowledge, resulting in a better understanding of the matter at hand.

It is possible to state that the field of action and knowledge about the internationalization of cities, particularly about city diplomacy, is still in its initial stage of formation. However, this theoretical fragility does not arise, as sometimes pointed out, from the lack of academic production on the subject. On the contrary, since the 1990s, there has been a profusion of works that advocate for a new world order based on networks of all kinds, and especially on city networks. This work was pioneered by authors like Craven and Wellman (1973) and Castells (1996).

The field of knowledge about the internationalization of cities is deficient in theoretical and methodological rigor. This is due to the fact that many of the concepts and frameworks used in this field are borrowed from political sociology and economics without being adequately adapted to the specific context of cities. This is evident in the broad use of the term global city to refer to both internationalization and city diplomacy.

The repeated use of this yardstick is most likely due to the relevant theoretical and empirical production about global cities since the 1960s, following the publication of a seminal book by Peter Hall (1966), *World Cities*, resulting in the wide diffusion of the concept to several areas of knowledge. All of these discussions are based, to some extent, on the ideas that come from the central place theory (Christaller-Lösch)⁶ and the functional hierarchical areas of influence of each city. As Santos (2017, p. 19) argues, the predominant use of the term “global city” represents a generalization or a consideration of the big picture as the only reality.

The notion of a hierarchical network remains a central concept in the study of global cities. Over the years, this explanatory framework has been adapted and refined, becoming a kind of theoretical paradigm with wide practical application, including in urban planning. In 1996, Peter Hall revealed a load of truth in the widely held idea that the networks were replacing hierarchical logic. However, linked to this movement of horizontal network spreading, there is a reinforcement of the leadership position of corporations from global cities.

The need to explain the internationalization process of non-global cities and their participation as agents of global rationality in the formation of power spaces highlights the urgency of overcoming the reductionism of the global city theory, which has been transposed to other knowledge areas too quickly.

Several analyses based on Saskia Sassen's (2005) and also Castells (1996) studies consider the intrinsic characteristics of the urban economy to qualify cities as global, reinforce the notion of city hierarchy and the understanding of the city as an “organizational commodity” (Sassen, 2005, p. 39). This idea, which is often used generically in other academic disciplines, seals the city off as a mere functional part of the global sphere, without recognizing its differences and particularities or understanding its active role.

6. The central place theory was first introduced by the German geographer Walter Christaller in 1933. Its seminal piece entitled *Central Places in southern Germany* proposed a hierarchical distribution of settlements according to the provision of goods and services. In 1940, the German economist August Lösch, in his book *The Spatial Organization of the Economy*, expanded this theory and proposed a regular pattern of specialized places' distribution which configure the hierarchical system of towns and cities.

In turn, theoretical insights such as the idea of glocalization in contrast to the project of national territorial equalization associated with Keynesian welfare national states and their role in the global scenario, emphasize the nation states strategies of

Glocalizing Competition State Regimes (GCSRs) in which (a) significant aspects of economic regulation are devolved to subnational institutional levels and (b) major socioeconomic assets are reconcentrated within the most globally competitive urban regions and industrial districts (Brenner, 2004, p. 447).

Although there is a rescaling to the regional level and a recognition of the cities and nation-states dissociation role in the global scenario, these analyses reinforce the economic role of the urban process and fails to encompass the everyday relationships, the politics of places and their active role in international agendas and agreements.

Thus, the study of the internationalization of cities is essential to understand new geopolitics aspects and to produce an explanatory framework that: i) reaches the universe of all cities that participate in the process; ii) recognizes the active and autonomous role of cities in the process, rather than simply seeing them as a stage for globalization or as part of the Nation-State; and iii) considers the dialectical understanding of relations established between cities as a driving force for creating the internationalization space, that is, of globalization.

4 PARADIPLOMACY OR CITY DIPLOMACY?

For many scholars of international relations, cities, as well as corporations, unions, churches, political parties, and non-governmental organizations (NGOs), have been challenging the State-centric paradigm of international relations by engaging in a sort of paradiplomacy. The process of internationalization, which was once almost exclusively the domain of Nation-States, is now also being carried out by social agents, subnational entities, and increasingly influential transnational corporations. At the same time, global issues – such as climate crisis, deterioration of human rights, drug trafficking, migration, terrorism, and violence – emerged, transcending the responsibility of any single Nation-State, crossing national borders and directly affecting local governments.

Paradiplomacy of cities has played a prominent role in the international geopolitical scenario since the 1990s, associated with major UN conferences on human rights, environment, urbanism, and social issues, sparking a debate about the most appropriate terminology to describe this phenomenon.

The strategic actions of local governments in the international arena have most often been based on the terms paradiplomacy or diplomacy of cities. Local diplomacy and federative diplomacy have also been used, but they have been less common and have had more limited explanatory power. Local diplomacy, for example, is a broad term that refers to all forms of diplomacy exercised from a local scale. The term federal diplomacy, in turn, is more limited in scope, as it refers specifically to the diplomacy of federal states.

More recently, the term metro diplomacy has appeared, seemingly restricted to the North American area of influence (Attwell, 2014; Hormats, 2013). The United States Department of State created or supported the strategy to strengthen the diplomacy of growing metropolitan areas around the world. The goal of this strategy is to increase business opportunities.

For some authors, the strategies established by cities to act in the international arena constitute parallel diplomacy or semi-diplomacy, which use city networks as one of their instruments (Moita, 2017).

Despite this multiplicity of wordings, the term paradiplomacy is still more frequently used than other terms (Balbim, 2016, p. 140), though it encompasses not only subnational governments but also non-state social actors engaged in diplomatic negotiations. However, this myriad of actors, both public and private, gathered under the same conceptual umbrella unquestionably leads to analytical inaccuracies.

As Pluijijm (2007) states, the use of paradiplomacy evidences the existence of a central and a parallel system. However, Santos (2017, p. 33) argues that this contradicts the current reality, in which cities often exceed the Nation-State in different areas of diplomatic activity, such as trade agreements.

The growing role of cities in the international business arena is one of the reasons why a specific term should be used to describe their diplomatic activity. For example, cities often play a central role in promoting significant private investments, which can have a major impact on the respective national economy. As another example, we can mention that the international competition to host the Olympic Games is strongly associated with the symbolic capital of each contender.

The relative autonomy of cities on specific global issues is another reason for using the term city diplomacy, instead of paradiplomacy. North American cities that have opposed the federal government's decision to withdraw from the Paris Climate Agreement are an example of this autonomy (Boffey, 2017; Tabuchi and Fountain, 2017; Pinault and Cavicchioli, 2017; Palacková, 2017).⁷ As Abraham (2015, p. 37) points out, when a national government does not reflect local interests, cities can legitimately act as operative agents alongside transnational bodies, other cities and countries (technical cooperation), and even corporations. In this sense, we could remember Borja and Castells (1997) when they proposed understanding the local scale as a territorial manager of the global forces, exercising an effective, active, and relatively autonomous diplomacy.

In addition to an active and relatively autonomous role, diplomacy exerted by cities has its own instruments, characteristics, means, and attributes, which are distinct from those used by national States. All these conform to an active professional field of diplomacy.

Pluijijm (2007, p. 6) defines city diplomacy as the process by which cities, or local governments in general, engage in relations with actors in an international political arena in order to represent themselves and their interests. In short, city diplomacy is the conjunction between the intentions and competencies of local governments and their "ambassadors" to represent the symbolic, cultural, social, economic, and political power of a place and its people, history, and fate. Alternatively, city diplomacy can be understood as the representation, on an international scale, of a specific and particular socio-spatial formation, which constitutes a totality and represents, in the international arena, the fundamental factors of each place, including its political, cultural, social, territorial, technological constituents, and so on.

The concept of socio-spatial formation (SSF), proposed by Milton Santos (1977a; 1977b), is an extension of the Marxist concept of social and economic formation. The importance of the concept

7. Available at: <https://medium.com/@ClimateMayors/climate-mayors-commit-to-adopt-honor-and-uphold-paris-climate-agreement-goals-ba566e260097>.

lies in its application to the analysis of specific societies. Societies are totalities that differ from each other by their distinct techniques, means and modes of production as well as their different stages of development.

In this sense, each city has its own unique way of generating urban space, constituting a totality with its own practices, techniques, technologies, and lifestyle. This distinguishes cities from each other. If the theoretical, methodological, and empirical viability of using this concept can be established, city diplomacy could use this framework to advance in two critical issues that are related to each other: i) overcoming the exclusive view of a city as a stage for international actions (Acuto, Morissette and Tsouros, 2017, p. 15); and ii) legal recognition of the city as an entity with relative autonomy from States to establish relations with other SSFs in the international arena.

Cities have been solidifying their diplomatic action through a series of instruments, the main ones being city twinning, bilateral agreements, and participation in international networks. These instruments help cities to leverage their power in a scenario of disputes and agreements between large corporations, nations, regions, and other cities.

In addition to networks, cities use a variety of instruments to establish diplomatic relations, including bilateral agreements; thematic agreements and/or protocols; technical cooperation protocols; decentralized cooperation protocols; delegations; organization of international events; capacity building; technological and professional exchanges; participation in international campaigns, councils, federations, leagues, covenants, forums, committees, platforms and, last but not least, programs and projects counting on exclusive financing.

Among the characteristics and specific aspects of city diplomacy, it is essential to note that the initiatives are generally flexible and customized mainly in the image of their representatives, who often voluntarily choose to establish and/or reinforce diplomatic instruments. Additionally, city diplomacy is characterized by being very pragmatic. The ability to institute peculiar and precise thematic relations of variable duration and commitment should also be noted.

City diplomacy, which differs from traditional Nation-State diplomacy, requires specific aspects of local governance. These include healthy interdependence between social actors and groups, as well as a robust intersectoral understanding of the issues at hand.

The mayor or head of government is the main agent of city diplomacy, but there are also other essential actors, such as universities, companies, and sports' teams, which carry the city's ideals and play the role of city ambassadors.

The necessary infrastructure for implementing city diplomacy include hotels, venues for events, ports, airports, technological platforms for communication and transportation. These infrastructures enable cities to host international visitors, facilitate trade and investment, and promote cultural exchange.

However, basic infrastructure does not seem to be the main attribute to ensure the internationalization of a city and its participation in city networks and other forms of diplomacy. The social environment that characterizes a place, its identities, and its method of generating urbanity, seem to be the elements that contribute to the city's international reputation and its ability to project itself onto the global stage. Nonetheless, the essential means and attributes for

internationalization and city diplomacy are not always clear-cut. They vary depending on the networks and other instruments with which cities are associated.

Universities play a particularly important role in cooperation and city diplomacy. They have a number of unique characteristics that make them valuable partners for cities, including their history of international exchanges; their ability to articulate different sectors of the economy and society (especially linked to innovation and entrepreneurship); their appeal to foreign investors; their contribution to technical cooperation; their ability to transfer knowledge; their ability to articulate social networks through university extension programs; and their ability to shape public opinion through the speeches of students, professors and their disciplines.

Beyond the search for investment and market opportunities, city diplomacy affirms its symbolic space and identity as strategic, something that differs it from the diplomacy exercised by the Nation-States which, on its turn, is based on the art of mediation and their representation in disputes for domination, security, trade, and affirmation among peoples.

5 SHARED VALUES IN THE INTERNATIONALIZATION OF CITIES

While the specific goals and objectives of each city's internationalization strategy may differ, they often share a common set of values. Here, we identify four essential values that have historically driven the strategies of cities' internationalization.

Cities share three central values in their internationalization strategies: peace, culture, and sustainability. Additionally, there is a set of values associated with social participation, decentralization of power, and local management, which together could be called democratic values. These four sets of values each constitute transversal problems, with expression in multiple scales, often projecting places to an international scale.

The limited political and geographic capacity of cities to enforce common goals when participating in city networks or other forms of international cooperation is offset by their ability to build solidarity and soft power. In this respect, although competitiveness increasingly appears in official discourses and efforts related to the internationalization of cities, it remains marginal in practice. When discussing city internationalization, it is important to consider the diversity of the parts that constitute each city as a totality – in other words, cities are not monolithic entities. Furthermore, the value of competitiveness does not emanate from cities themselves, but rather from markets and their agencies tailoring organizational solidarity between cities. Underlining this is crucial to a better understanding of city networks.

Peace is a central pillar of the world order established by the UN after the WWII. The subject of peace was also present in the formation of the first networks of cities and at the beginning of city diplomacy, with the twinning of cities and other soft power instruments. It is both a way for cities to stand autonomously on the international stage, overcoming differences between national States, and a way to associate cities with national diplomacy and its efforts to reconcile and build peace. Furthermore, we cannot overlook the growing importance of cities and their internationalization in the field of security, surveillance, and safety business promotion (products, services, markets, and networks) (Balbim, 2016).

Culture, in turn, is one of the most prominent areas of internationalization for cities. It is multifaceted, involves various sectors, and is capable of forming identities and symbolic values. This makes it a powerful tool for cities to use in their diplomacy and internationalization efforts. Cities often use culture to cooperate with other cities in areas such as technology, education, and research. They may also use culture to support humanitarian and pacifist causes. Due to their cultural aspects, sports and tourism are also important components of cultural diplomacy.

International cultural events, such as book fairs and expositions, provide a transversal platform for cities to support their internationalization process. However, culture also plays an ambiguous role in the internationalization of cities, as the cultural industry associated with it involves harsh competition, global marketing strategies, and cultural domination. Culture is as much an expression of the local scale as it is of the global one. The intersection between these two scales of life occurs in a variety of ways, often spontaneously, taking the monopoly of diplomacy out of the hands of the State.

Just like culture, sustainability plays a central and strategic role in the internationalization of cities. “City networks for global environmental governance show how cities can matter beyond their territories and are one expression of our globalizing world in which norms and practices are shaped and dispersed through networks” (Bouteligier, 2013, p. 2). Sustainability is also a key aspect of a strong marketing strategy for cities, just as it is for companies.

Social participation, decentralization, and local management – themes associated with democratic values – have been linked to the internationalization of cities since the formation of the first city network in 1913.⁸ Democracy and decentralization were also present in the agendas of “international partisan organizations” in 20th century Europe, and more expressively after the WWII, which was one of the events that fostered international cooperation between cities.⁹ The very presence of local governments in the international arena presupposes the existence of a minimally democratic environment in the local, national, and regional arenas.

The improvement of local management is often seen as a goal associated with other issues related to the internationalization of cities. However, it is important to note that improved management is not just a goal in itself, but also a necessary foundation for internationalization and it plays a vital role in each city’s domestic environment.

In turn, social participation is a potent symbolic content in the internationalization strategies of cities. It is often required by funding bodies and global policy managers, but it is also important for local authorities to speak out on behalf of their inhabitants in the global arena.

6 URBAN REQUALIFICATION: THE ACTIVE ROLE OF THE CITY?

For more than a century, urban requalification projects and major urban modernization projects have been a key part of the local and global strategies of city internationalization. These large-scale projects are used to market cities to investors and tourists, and to make their land markets more

8. In 1913, the first international network of cities emerged in Europe. L’Union Internationale des Villes arose from a search for inter-communal cooperation, raising the flags of local democracy, solidarity and peaceful relations among peoples. It was the first constitution of a diplomatic space for cities on the international level. However, that evolved very little between the two world wars, delaying transformations to a further historical period.

9. Interview carried out with Vicente Trevas, Municipal Secretary of International Relations of the City of São Paulo (SMRI/PMSP). São Paulo, 2015.

attractive to foreign investment. The driving force behind these projects is competition for investment and marketing.

These projects involve academic and stylistic debates, architecture competitions, internationally recognized professionals, and urban planning offices. There is also a whole complex composed by normative, financial, engineering, and architecture elements that involve international organizations and agencies.

The current model of these interventions is part of a postmodern global urban process marked by what Brenner and Theodore (2002, p. 349) call “creative destruction”. This term describes “the geographically uneven, socially regressive, and politically volatile trajectories of institutional/spatial change that have been crystallizing under these conditions”. Ribeiro (2012, p. 58) reminds us that this is a condition of capitalism, represented in the

famous statement of the Communist Party Manifesto that, under the ruling of the bourgeoisie, all that is solid melts into air, [which] contains an ever-current truth: capitalism builds and destroys. Its dynamics imply the control of nature and other men, as well as the desecration of scriptures, laws, limits, and previous certainties.

By “scriptures, laws, limits, and previous certainties”, one can also take to mean the territory.

Urban requalification projects are initiated by changes in local legislation and the establishment of benefits that favor specific groups of investors and segments of society. These changes enable the appropriation of spaces that were previously occupied by dysfunctional uses and groups. The space is then refunctionalized through the normalization of the territory, as is the case of urban operations in Brazil (Balbim, 2011). This process often leads to the eviction of those who previously lived there, which is also known as gentrification (Brenner and Theodore, 2002).

These business models are often presented and developed by international consultants, through projects financed by banks or multilateral agencies. The argument is that large-scale projects are not financially viable without the involvement of multiple actors, including all levels of government, different types of companies, and various forms of financial securitization. In practice there is the establishment of a regulatory environment that goes beyond the previous legal understanding of the rules – in other words, “organizational solidarity”, the global rationality that influences relations and lifestyles all over the world, enables urban operations to join the international market.

Such projects also allow the opening of the market to international companies, with all the guarantees defined, involving small risks for investors. This is one of the mechanisms of urban land commodification, which inserts land into the global market following neoliberal rationalization.

Neoliberal ideology calls for and establishes competitive economic development mechanisms with deregulated markets and minimal state interference. However, as in other sectors, the production of urban space requires a series of new regulations that enable the international action of corporate groups, often deepening and expanding inequalities.

However, the global market and cities’ marketing often portray these different places and processes as homogeneous, ready to receive the same rationality and investments, in the analysis of urban restructuring under the neoliberal order, which Brenner and Theodore (2002) call the “urbanization of neoliberalism”. This global rationality must be sensitive to the characteristics of each place, their

“roughness”¹⁰ or their peculiarities, in a simplification. This means that the global rationality, in order to promote the “urbanization of neoliberalism”, must adjust and/or adapt to each place.

The goal is to produce an ambiance with less resistance. To achieve this, international agencies and corporations not only scrutinize and investigate the produced space, its fixed physical forms. They also need to rationalize its flows, institutional frameworks, political regimes, regulatory practices, political forces, and symbolic contexts. In this sense, each city and its particular socio-spatial formation plays an active and crucial role in this process, often identified as the source of resistance.

Urban requalification mechanisms are part of a new context of the neoliberal ideology in which global rationality acknowledges the existence of “roughness” and imposes local adaptation strategies. These strategies often involve partnerships between different levels of government and governance mechanisms that “normalize” or “standardize” the various fragments of the world (Brenner and Theodore, 2002).

Different places should constitute a unique business environment, forming a “smooth” space at the exclusive service of the corporations. This exclusivity of the corporations in the appropriation of city internationalization happens because the Nation-State operates internationally but limited to its territory. Companies seize fragments of territory in various countries, forming and operating those in networked space. It would, therefore, be questionable how city networks resemble the corporate organization of territories on a global scale.

In many ways, large urban projects participate in the globalized agenda of capital accumulation, and urban territory increasingly becomes global merchandise, a commodity. These projects create “spaces of globalization” (Santos, 1994b, p. 24), which are constantly refunctionalized to serve the most modern interests with a high level of urbanity and information infrastructure, often symbolically segregated from other city areas. The international negotiation of these megaprojects is also part of city diplomacy.

To illustrate how the internationalization of cities takes place, we present some examples of destruction-creation processes discussed by Brenner and Theodore (2002). They reveal typical situations of production of “spaces of globalization”, which are driven by the internationalization rationality of cities.

The first neoliberal location mechanism, or the production of “spaces of globalization”, can be described as a recalibration of intergovernmental relations and would be associated with the broad movement, started in the 1990s, of decentralization of State power. Central governments dismantled support systems for local action and transferred new tasks, duties, and responsibilities to local governments. This was accompanied by the creation of incentive structures to reward local entrepreneurship and catalyze endogenous growth. The model of internationally rewarding good practices is one example of this logic.

In a way, as seen in the analysis of local governments’ participation at Habitat II (Balbim and Amanajás, 2015), decentralization was more of a strategy by the Nation-State in response to neoliberal dictates than an appreciation of local governments in the international arena.

10. “Roughness” (Ribeiro, 2012) is the unique quality of each place that transforms and particularizes the result of a global movement of obsolescence, degradation, and destruction of certain areas of the city. This results in the creation of new urbanities that are then refunctionalized, requalified, and ennobled, becoming smoother for new waves of international investment.

The location of neoliberal global rationality also reconfigures the institutional infrastructure of local governments. First, local bureaucracies are dismantled. In many cases, this already precarious infrastructure is further weakened by the transfer of responsibility to community organizations and NGOs. These arrangements are often unable to meet the needs of society. Over time, these precarious arrangements are replaced by public-private partnerships (PPPs) and various forms of quasi-non-governmental organizations (quangos). The goal is to institute new forms of governance of city projects geared towards competition, redirecting the influence range of local governments and community decisions to the business field.

The final result of these internationalization of cities strategies based on urban requalification, megaprojects, and the production of spaces of globalization is invariably the destruction of the city as a space of diversity and difference, which is replaced by more homogeneous spaces that fulfill predefined roles for exogenous rationality (Highsmith, 2015).

Beyond large cities, where capital interests seem to be more explicit, the model presented is reproduced on smaller scales to enable investments and transformations that connect small and medium-sized cities to the international level. This creates a functional transnational network of spaces of globalization, or “organizational solidarity”.

7 CITY NETWORKS: A CLASSIFICATION PROPOSAL

Since the 1980s, the role of networks of all kinds has gained importance in a new form of global governance, the network governance. Regarding city networks, several authors (Acuto, Morissette and Tsouros, 2017; Bulkeley et al., 2003; EU, 2008; Moita, 2017) relate their expansion to a clear EU policy. This is evidenced by the number of networks resulting from EU financial projects and support, as well as the launch, in 1988, of the European Charter of Local Autonomy. This European Economic Community (EEC) regional strategy has spread all over the world and has served as a blueprint for other forms of city cooperation. These city cooperation initiatives often gain their political maturity when they found or join international networks of cities.

The most comprehensive survey of city networks to date was conducted in 2016 by a team led by Michele Acuto. The study was commissioned by the City Leadership Laboratory at the University College of London and the World Health Organization’s Healthy Cities Network (WHO-UN). The study used three primary sources of information: literature, national city networks, and surveys in networks formed by projects financed by multilateral bodies. The study found that there are around 200 city networks in the world, of which 170 were analyzed in greater detail (Acuto, Morissette and Tsouros, 2017, p. 15).

Although this survey does not categorize the different city networks and includes national networks in its aggregation, which may result in an exaggerated coverage that equates networks with different strategies, goals, and scales of action, its importance in creating a database warrants summarizing its conclusions below. After that, we begin the necessary refinement based on our own database, which is currently in formation.

With over two hundred networks active globally, city diplomacy is no rare occurrence and city networks are a widespread phenomenon. (...) Importantly, we see an expansion in supra-national city diplomacy. While national networks continue to represent the largest type of city networks (49 percent in total, and 36 percent of the networks created since 2001), there is also a growing trend for regional urban

associations in Europe, Latin America or Asia (21 percent in total, representing 30 percent in networks created since 2001). This is equally pushed forward by regional bodies like the EU or the Asean, but also by multilateral processes like those of WHO (...) International networks (29 percent of the total, 46 percent of the networks created since 2001) are starting to populate the overall landscape quite substantially. The WHO is not unique in its push for this cooperation. For instance, the UN agency for human settlements, UN-Habitat, launched in 2012 a Global Network of Safer Cities aimed at strengthening cooperation on matters of urban safety. The internationalization of city networks is not only being pushed by multilateral organizations but also by influential members of the private sector. Just over 63 per cent of the 'international' city networks surveyed by the Lab have forms of multilateral and corporate partnership with organizations including UNICEF, the ILO, UN-HABITAT, or private interests like Google, SAP, and Cisco, or philanthropic influence as with Bloomberg Philanthropies and the Rockefeller Foundation (Acuto, Morisette and Tsouros, 2017, p. 16).

Taking into account diverse sources of information such as literature, research reports, city management reports, EEC reports, surveys in multilateral organizations, field surveys during international seminars (particularly World Urban Forum (WUF) and Habitat III), and interviews with international relations managers, we estimate the current number of international networks of cities to be 120. Of these, probably 80 have only cities as their primary partners.

To contribute to the study of city diplomacy, it is necessary to move beyond two limiting perspectives. The first perspective is the Durkheimian view that sees city diplomacy as the simple creation of a new international bureaucracy. The second perspective is the specific and partial view that sees city diplomacy as a phenomenon that is exclusively related to the field of international relations. Instead, we should adopt a view that recognizes the active role of cities in the organization of the world system. This perspective allows us to see city diplomacy as the constitution of spaces of power. From this perspective, city networks can be classified into three types: project networks, corporate networks, and city networks.

This classification is not just analytical, it also reflects significant differences and particularities between the organizations. The most important characteristic for classifying them is to determine the institution that heads the network. In this framework, we can identify three general groups of networks, led by international organizations, corporations, or cities.

Project networks are formed by cities that are associated with projects initiated by international or multilateral organizations. These networks have a hierarchical structure, with coordination provided by funding bodies and national governments, either directly or through international agencies. Typically, these networks adhere to rigid bureaucratic standards.

Corporate networks involve cities and private capital in multiple ways. All of them are clients and can be recipients, donors, buyers, and/or sellers of specific knowledge, which is negotiated in an international consulting market. This market is usually introduced in the initial phase of the project as a form of technical cooperation.

The private lobby and its articulation with city networks are not much different from the technical cooperation of the 1990s or the decentralized cooperation of the 2000s. In those periods, rich countries and regions, through their cities, offered technical expertise and consultants to the global South to produce market viability studies for their public and private companies. The only difference is that the current consulting market has been expanded and privatized, and is no longer necessarily tied to a country or city. This has led to even greater diversity in the field of corporate

action. Like other networks, corporate networks differ from each other thematically, strategically, and according to their influence areas or regions.

Self-organized city networks are not new to global geopolitics or diplomacy, but they have gained relevance in recent decades. In the past, these networks had emerged with at least two of three key goals: decentralization, democracy, and peace. Today, there is a growing number of networks that focus on sustainability, but they still share the original principles.

City networks seek to increase the representation of cities in major global agreements, especially those taking place under the auspices of the UN and those that address specific issues with global dimensions. Some examples of city networks include United Cities and Local Governments (UCLG); Metropolis; C40; World Network of Port Cities; and International Association of Educating Cities.

8 A LOOK AT BRAZIL

The specific study of city diplomacy in Brazil dates back to the 1950s, with the practice of city twinning¹¹ (Zelinsky, 1991; Tavares, 2016). Since then, it has evolved into an institutionally fragile and a scarcely diversified – both spatially and thematically – field (Balbim, 2018).

In the late 1980s, Brazil underwent a process of democratization and decentralization. This, along with the country's insertion into neoliberal logic and the modernizing discourse of globalization in the 1990s,¹² led some cities to diversify their international actions and even outline strategies and structures for internationalization.¹³

In Brazil, as in other countries, the international activity of subnational entities does not have a constitutional formalization. Since 2005, there is a proposal for a constitutional amendment in the National Congress (Proposta de Emenda à Constituição – PEC No. 475) that would allow subnational entities to establish international partnerships, but only with the authorization of the federal government. In the absence of such a formal mechanism, the legitimacy of cities in the formation of international cooperation could be questioned. In contrast, in the EU, this subject has been regulated since 1988, when the European Charter of Local Self-Government entered into force.

The first structures to deal with international relations in Brazilian municipalities emerged in the early 1990s, motivated by different factors. In 1993, Rio de Janeiro established an international relations office in the wake of the Earth Summit (ECO 92). In the following year, Porto Alegre

11. The process of twinning cities started in Brazil in the 1950s from the United States soft power strategies, notably the communication one. On the part of the American government, through the sister cities strategy, equipment for local radio transmission was donated, which also served to broadcast the Voice of America. "Because of opposition by US commercial broadcasters, the Voice of America did not air until 1942, after the attack in Pearl Harbour" (Gregory, 2011, p. 365).

12. During the Brazilian Social Democracy Party (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) presidencies in the 1990s under the aegis of neoliberalism, the Brazilian government's willingness to internationalize relativized foreign policy nationalist perspectives from previous moments, opening space for new multilateral architectures and decentralized forms of cooperation (Mesquita, 2013).

13. The relationship between the neoliberal logic and the idea of democratization through the decentralization of policies and the strengthening of local entities' power and autonomy was identified in Habitat II's analysis. At that time, both decentralization and the increasing role of non-governmental organizations in international debates were celebrated. However, it was found in the same period that a similar process that occurred in several countries of the global South was related to the guidelines of international agencies to reduce the State and shrink national agencies in the execution of urban policies (Balbim and Amanajás, 2015).

created an international bureaucracy seeking international investment (Salomón and Nunes, 2007). Both initiatives followed global rationalities.

Other initiatives took place between 1997 and 2001. Two medium-sized cities, Santo André (in the state of São Paulo, Southeast of Brazil) and Maringá (in the state of Paraná, South of Brazil), created their international relations departments when they were ruled by the Workers' Party (Partido dos Trabalhadores – PT), which has a history of internationalism. Between 2001 and 2004, other eight cities followed suit, including the capital cities of São Paulo (state of São Paulo) and Recife (in the state of Pernambuco, Northeast of Brazil), both headed by left-wing mayors during that time (Balbim, 2018).

The internationalization of Brazilian cities is quite recent and timid, for several reasons. Global cities such as Rio de Janeiro and São Paulo have only recently played a significant role in some international networks. Rio de Janeiro's mayor chaired the C40 after the city was chosen to host the 2016 Olympics. In turn, São Paulo chaired the Mercocities network.¹⁴ However, until 2016, the effective strategies of internationalization of these cities were subject to a political-partisan agenda that, in general terms, dictates the actions of public management in Brazilian cities.

This logic can be seen in government reports, abandoned projects, and even in the mere shift of the ruling party due to elections, as portrayed by Jakobsen (2004). For example, the International Relations Secretariat of the City of São Paulo (Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI), created in 2001, was disbanded at the beginning of the next government, despite its many achievements in a short period of time and with little investment. From 2001 to 2004, the Secretariat attracted three times more investment from international sources than the city had foreseen (Jakobsen, 2004). The city also hosted its first UN conference – the 11th United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – and was chosen to coordinate an EEC network project. During a visit to São Paulo, the UN Secretary-General at the time visited one of the city's flagship public administration projects, the Unified Educational Centers (Centros Educacionais Unificados – CEUs), exposing this experience to the eyes of the world.

There is a relative consensus that there is a strong correlation between the political party in power and the structuring of management mechanisms and internationalization policies in Brazilian cities. For example, Godoy (2013), Milani and Ribeiro (2011) and the CNM (2011) have all found that a significant part of the international relations structuring in Brazilian cities is linked to PT's local governments of the early 1990s. In turn, the multiplication of the number of cities with international relations management mechanisms in the 2000s was linked to the federal government's support for the matter, as the PT took over the country's presidency in 2003.

Analysing the internationalization strategies of the PT mayors, Godoy (2013) warns that these efforts were not just about seeking technical and financial assistance for projects. There was also a strategy to strengthen inclusive development agendas, thus symbolically and materially complementing an anti-hegemonic discourse by giving visibility to locally developed policies. This movement reinforces

14. The Mercocities network dates back to 1995. It seeks regional integration based on diversity and participatory citizenship. Today it is one of the most important local government's networks in South America, with 375 member cities from 10 countries (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Peru and Colombia), representing more than 120 million people. More information available at: <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades/>.

some of the hypotheses raised in this article, particularly the correlation between internationalization strategies, local democracy, and social participation, which is one of the leftist banners in Brazil.

According to Trevas,¹⁵ the internationalization of Brazilian cities is rooted in the leftist governments of European countries, such as Italy, France, Germany, Spain, and Denmark, with whom the most relations were established. The socialist and communist parties in these countries developed cooperation, via cities, with cities that had left-wing governments, particularly PT, in Brazil. The internationalist foundation of these parties' ideologies, the relative and belated rise of social democracy in the South American context, and the need for support from structured leftist local administrations all influenced the PT's international practices.

In Brazil, decentralized cooperation seems to be the main instrument of city diplomacy, with city networks playing a secondary role. This is undoubtedly due (in part) to the strong encouragement of the PT's national government between 2003 and 2014, when specific areas were created in the federal government to deal with the issue, especially the Federative Affairs Office of the Presidency of the Republic. During this period, the federal government signed decentralized cooperation protocols with Italy and France, which regulated and promoted city cooperation. This period also saw the emergence of the International Relations Secretaries Forum and the Decentralized cooperation Observatory, both with support from the national Undersecretariat of Federative Affairs (Subchefia de Assuntos Federativos – SAF), as well as the promotion of the three national city networks (Federação Nacional de Prefeitos – FNP, Confederação Nacional de Municípios – CNM and Associação Brasileira de Municípios – ABM).

In most Brazilian cities, the international relations area reports directly to the mayor. This reinforces the view that the internationalization of cities is a very personalistic action. However, mayors do not necessarily prioritize the international agenda, often lacking the activism and commitment necessary to sustain internationalization efforts, thus making discontinuity one of their hallmarks. According to Trevas, in the international arena, Brazilian cities are the consumers of the world, not the producers, revealing a posture characterized by passivity, subjugation, in relation to cities that carry out and export techniques, culture, etc. Additionally, there is no national project that brings together a framework built around convergent international strategies.

The increase in the number of organizations dedicated to international relations in Brazilian cities is closely linked to their participation in specific projects that involve financial resources, mainly through international agencies (Agence Française de Développement – AFD, Canadian International Development Agency – CIDA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (German Society for Technical Cooperation – GTZ), Global Fund for Cities Development – FMDV and Japanese Agency for International Cooperation – JAICA) and their initial technical cooperation offers. For example, the URB-AL network, an EEC project,¹⁶ was responsible for funding and providing technical support for the structuring of the SMRI in São Paulo and, indirectly, for the creation of Mercocities.

A CNM (2011) study analyzes the actions of municipalities with international relations structures according to four axes: international politics, international cooperation, economic promotion, and

15. Interview carried out with Vicente s, Municipal Secretary of International Relations of the City of São Paulo (SMRI/PMSP). São Paulo, 2015.

16. More information on this cooperation program that aimed at developing direct, sustainable links between local communities, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_02_598 and <http://aei.pitt.edu/51415/1/B0499.pdf>.

urban marketing.¹⁷ In the area of economic promotion, there is a clear tutelage of the national State through the Central Bank, the Ministry of Development, and the Commission of External Borrowings (Comissão de Financiamentos Externos – Cofix). However, this is not the case for technical cooperation, which has been disputed, at the federal government level, between the Brazilian Cooperation Agency (Agência Brasileira de Cooperação – ABC) and the SAF for several years. Today, technical cooperation is largely drained, leaving room for direct action by municipalities.

International politics and international cooperation are the two main axes of the internationalization strategies of Brazilian cities. This is partly due to the strategic actions of the federal government to encourage decentralized cooperation, South-South cooperation, and discourage funding from multilateral organizations, at least between 2003 and 2010. The particular performance of Brazilian cities in the scope of Southern Common Market (Mercosur), especially the border municipalities and the Consultative Forum of States and Municipalities (Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR), is also worth mentioning.

As in other countries, the twinning of cities continues to be an important tool for structuring internationalization strategies in Brazilian cities. The first twinning of Brazilian cities took place between Rio de Janeiro and Istanbul in 1965. Of the cities surveyed by the CNM (2011), all except Itu, in the state of São Paulo, had sister cities, with 157 cities involved. The most common twin cities are in Portugal (22), China (15), Japan (14), United States (12), and Italy (11). The main agenda of this form of bilateral cooperation continues to be the promotion of peace and fraternity among peoples, although technical cooperation and cultural exchanges remain essential.

Although the volume of financial resources circulating in the international cooperation of cities is small, especially compared to the inter-country volume, these associations provide Brazilian cities with important benefits related to the technical and financial tools that complement local resources and capabilities.

In Brazil, as in other countries, the internationalization of a city ultimately aims to strengthen agendas that are blocked or hindered by the correlation of forces between cities and regional and national governments. After all, international recognition of local governments and politicians responsible for these projects can change the balance of power in future political disputes.

9 FINAL REMARKS

The territory of cities is central to global strategies of production and accumulation. Urban land is increasingly becoming a commodity that is bought and sold by global capital. The corporate urban space of cities is then regulated and standardized, no longer only by citizens, but, above all, by the international interests coordinated by large corporations. City networks are, in part, the vectors of this global rationality.

International programs, plans, cooperation, and agreements involving cities are multiplying in an environment of intense competition for investments and recognition of capacities and good practices. Ultimately, the internationalization of cities creates the necessary stability for new forms of accumulation to take place, by establishing a single ideal urban regulatory space.

17. It is important to note that this separation is only analytical, as there is often overlap between these categories in practice. However, we believe that categorization is necessary to advance our understanding of the specificities of international relations in Brazilian municipalities.

The commoditization of urban land seems to be the leading institute of these new forms of accumulation. To this end, urban environments and landscapes are transformed to conform to a globalized logic that erases the image of the industrial city, the working classes, and the values associated with disorder, danger, and poverty. Urban requalification, gentrification, and megaprojects are all mechanisms of this logic.

The competition between cities seeking for investments, resources, symbolic capital and cultural domination is leading to a moment of aggressive policies in search of new markets. This will likely result in the destruction of the city based on organic solidarity, and the emergence of an even more functional city based on organizational solidarity. This new city is exogenous, global, and does not result from quotidian interaction in the space, but rather produces the daily life of cities in its favor.

On the other hand, cities concentrate most of the world's population. While many people benefit only partially or precariously from the urbanity and wealth produced by the global reason, they also experience the daily consequences of climate change, deepening social inequality, increasing poverty and violence, and the side effects of geopolitical positions of Nation-States and corporations, especially migration and terrorism.

Cities are also the place of crises, opportunities, and innovations that emerge from everyday life. This other city, based on a local order, on organic and territorial solidarity, also participates in the deepening of the internationalization of cities, especially with the multiplication of its networks and the structuring of new fields of power, which seek a greater autonomy of cities to participate in global agendas.

City diplomacy is called upon to contribute to the definition of a new global order in a complex field of forces formed by transnational corporations, national States, multilateral agencies, NGOs, and, most importantly, city networks directed by citizens.

Therefore, it is necessary to advance in our understanding of this complex phenomenon, seeking to elaborate theoretical and methodological instruments for its practice. We must surpass exclusively State-centric views and ensure that city diplomacy has the adequate and necessary autonomy to negotiate in the global scenario.

A thorough understanding of the state of the art of international city networks, specifically their geopolitical cartography, is essential for cities to recognize themselves in this scenario and exert their power strategies more clearly. This information is also crucial for social movements and for citizenship, which, after all, constitutes the ultimate resistance to exogenous reasons and the first production line of a future shared by individuals, peoples, cities, and nations.

The internationalization of cities is a process that will multiply and deepen rapidly in the coming years, due to the existence of the necessary means to do so, as well as the increasing interests of corporations, humanitarian organizations, and environmental groups in regulating land use, daily life, and human-scale processes. Those interests mainly aim at market's increase and control.

Paradoxically, cities and peoples' resistance to organizational solidarity, which seeks to smooth out any kind of roughness, seems to derive from the innovation and particularities produced by the daily life of each place.

Despite the enormous potential for expansion, the internationalization of cities in Brazil does not seem to have a bright future. From a political standpoint, international relations between Brazilian cities and other cities around the world were mainly established during a time when the left-wing was in power and the country had a strong desire to participate in global geopolitics. This situation has changed dramatically since 2016. The recent return of PT to the presidency in 2023 has not yet led to a renewed focus on city diplomacy or decentralized cooperation.

On the other hand, from a structural perspective, Brazilian cities, as actors from the periphery of capital, have been relegated to the role of consumer of the world, much more than a producer. This is also how public managers have positioned themselves on the international scene. Other cities, including some cities from countries at similar development stage, such as Medellín, in Colombia, and Mexico City, have sought to insert themselves by valuing local strategies to produce global solutions.

REFERENCES

- ABRAHAM, L. D. La acción internacional de los gobiernos locales: evolución teórica para consolidar la práctica. **Revista Mexicana de Política Exterior**, n. 104, p. 33-47, 2015.
- ACUTO, M.; MORISSETTE, M.; TSOUROS, A. City diplomacy: towards more strategic networking? Learning with WHO Healthy Cities. **Global Policy**, v. 8, n. 1, p. 14-22, 2017.
- ALDECOA, F. Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European union (1985-2005). **Regional and Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 82-94, 1999.
- ATTWELL, W. The rise of cities as global actors: what consequences for policy? **Global Policy**, v. 5, n. 3, 2014.
- BALBIM, R. Urbanização brasileira e o desafio de uso de instrumentos adaptados: o caso das operações urbanas de São Paulo. In: CALDANA, V.; CAMPAGNER, L. (Org.). **Projetos urbanos em São Paulo: oportunidades, experiências e instrumentos**. São Paulo: Livre Expressão, 2011.
- _____. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. In: BALBIM, R. (Coord.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 143-171.
- _____. The Workers' Party contribution to the city diplomacy in Brazil: a local-global ideology. **Rising Powers Quarterly**, v. 3, n. 3, p. 87-109, 2018. Retrieved from: <https://risingpowersproject.com/the-workers-party-contribution-to-the-city-diplomacy-in-brazil-a-local-global-ideology/>.
- _____. **International city's networks and diplomacy**. Brasília: Ipea, 2021. (Discussion Paper, n. 257). Retrieved from: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.38116/dp257>.
- BALBIM, R.; AMANAJÁS, R. Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III. In: SOUZA, A.; MIRANDA, P. (Ed.). **Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, planejamento e política pública**. Brasília: Ipea, 2015.
- BOFFEY, D. Mayors of 7,400 cities vow to meet Obama's climate commitments. **The Guardian**, June 28, 2017. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/28/global-covenant-mayors-cities-vow-to-meet-obama-climate-commitments>.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local and global: management of cities in the information age**. London: Routledge, 1997.
- BOUTELIGIER, S. **Cities, networks, and global environmental governance: spaces of innovation, places of leadership**. London: Routledge, 2013.
- BRENNER, N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe: 1960-2000. **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 3, p. 447-488, 2004.

- BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 349-379, 2002.
- BULKELEY, H. et al. Environmental governance and transnational municipal networks in Europe. **Journal of Environmental Policy and Planning**, v. 5, n. 3, p. 235-254, 2003.
- CASTELLS, M. **The rise of the network society**. Cambridge: Blackwell, 1996. v. 1. (The information age: economy, society, and culture).
- CASTILLO, R. et al. Três dimensões da solidariedade em geografia. **Experimental**, São Paulo, ano II, n. 3, 1997.
- CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros**. Brasília: CNM, 2011.
- CRAVEN, P.; WELLMAN, B. The network city. **Sociological Inquiry**, v. 43, p. 57-88, 1973.
- DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- EU – EUROPEAN UNION. **Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions**. Local authorities: actors for development. Brussels: EU, 2008. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>.
- GODOY, S. **Por que internacionalizar uma cidade?** As esferas locais, as relações internacionais e a disputa de hegemonia. [s.l.]: Fonari, 2013.
- GREGORY, B. American public diplomacy: enduring characteristics, elusive transformation. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 6, n. 3-4, p. 351-372, 2011.
- HALL, P. **The world cities**. New York: McGraw-Hill, 1966.
- HIGHSMITH, A. R. **Demolition means progress: Flint, Michigan, and the fate of the American metropolis**. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.
- HORMATS, R. D. Metro diplomacy: the State Department is engaging the world’s growing cities like never before: a top U.S. diplomat explains why. **Foreign Policy Magazine**, Mar. 28, 2013. Retrieved from: <http://foreignpolicy.com/2013/03/28/metro-diplomacy/>.
- JAKOBSEN, K. Rasgando notas de cem. **Diário de São Paulo**, Dec. 24, 2004.
- MESQUITA, L. R. O pensamento internacionalista do PSDB: da adoção neoliberal à crítica ao Lula. **Textos e Debates**, v. 1, n. 18, 2013.
- MILANI, C. R. S.; RIBEIRO, M. C. M. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **Brazilian Administration Review: BAR**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 21-36, 2011.
- MOITA, L. A paradiplomacia de uma cidade: a estratégia de internacionalização de Lisboa nas últimas décadas. In: _____. (Coord.). **A internacionalização de Lisboa: paradiplomacia de uma cidade**. Lisboa: Observare, 2017. p. 110-145.
- MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- PALACKOVÁ, E. The race for climate leadership in the era of Trump and multilevel governance. **European View**, v. 16, n. 2, p. 251-260, 2017.
- PINAULT, E.; CAVICCHIOLI, A. Trump’s withdrawal from the Paris Agreement shines light on city climate leadership. **Public Diplomacy Magazine**, n. 18, p. 43, 2017.

- PLUIJIM, R. V. D. **City diplomacy**: the expanding role of cities in international politics. [s.l.]: Netherlands Institute of International Relations, 2007.
- RIBEIRO, A. C. T. Homens lentos, opacidades e rugosidades. **Redobra**, ano 3, n. 9, p. 58-71, 2012.
- ROLNIK, R. **Urban warfare**: housing under the Empire of Finance. London: Verso, 2019.
- SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007. Retrieved from: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000100004>.
- SANTOS, M. Society and space: the social formation as theory and as method. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 54, 1977a.
- _____. Society and space: social formation as theory and method. **Antipode**, v. 9, n. 1, 1977b.
- _____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994a.
- _____. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994b.
- _____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, S. J. As cidades como atores das relações internacionais. In: MOITA, L. (Coord.). **A internacionalização de Lisboa**: paradiplomacia de uma cidade. Lisboa: Observare, 2017. p. 16-39.
- SASSEN, S. The global city: introducing a concept. **Brown Journal of World Affairs**, v. 11, n. 2, 2005.
- SLACK, L. The post-2015 Global Agenda: a role for local government. **Commonwealth Journal of Local Governance**, n. 16/17, p. 3-11, 2015. Retrieved from: <https://doi.org/10.5130/cjlg.v0i0.4483>.
- TABUCHI, H.; FOUNTAIN, H. Bucking Trump, these cities, states and companies commit to Paris accord. **The New York Times**, June 1, 2017. Retrieved from: <https://www.nytimes.com/2017/06/01/climate/american-cities-climate-standards.html>.
- TAVARES, R. Forget the nation-state: cities will transform the way we conduct foreign affairs. **World Economic Forum**, Oct. 4, 2016. Retrieved from: <https://www.weforum.org/agenda/2016/10/forget-the-nation-state-cities-will-transform-the-way-we-conduct-foreignaffairs/>.
- ZELINSKY, W. The twinning of the world: sister cities in geographic and historical perspective. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 81, n. 1, p. 1-31, 1991.

“PARADIPLOMACIA DA RESISTÊNCIA”: A REAÇÃO SUBNACIONAL À POLÍTICA (ANTI)AMBIENTAL DE BOLSONARO

Marinana Andrade e Barros¹
Daniela Vieira Secches²

SINOPSE

Historicamente, as divergências entre os entes federados brasileiros no âmbito da paradiplomacia são raras. Contudo, a agenda política de Jair Bolsonaro (2019-2022), baseada no questionamento da ordem internacional liberal, levou a uma importante fratura nos entendimentos estabelecidos entre os governos estaduais e federal sobre a atuação internacional subnacional. Alguns estados-membros, na contramão do Executivo federal, passaram a cooperar diretamente com entidades estrangeiras ao identificar, em discursos radicalizados e ações negacionistas, dinâmicas nocivas aos governos estaduais – com perda de recursos financeiros ou erosão de políticas públicas locais. Chamamos esse fenômeno de “paradiplomacia de resistência”. É possível vê-lo em vários campos da agenda política, especialmente no âmbito da preservação ambiental. Seguindo a diretriz de extrema-direita e com o apoio do agronegócio, o governo Bolsonaro classificou a questão climática como pauta marxista e secundária. O artigo analisa as ações tomadas por governos estaduais frente aos questionamentos propostos por atores internacionais sobre os índices de desmatamento e queimadas, e as reações à perda de recursos financeiros internacionais. Ao engendrar uma ruptura com essa antipolítica, concluímos que os governos estaduais usaram a paradiplomacia para moderar a posição federal, buscando assim se aproximar da governança ambiental global.

Palavras-chave: paradiplomacia; Brasil; governança ambiental global.

ABSTRACT

Historically, disagreements between Brazilian federated bodies within the scope of paradiplomacy are rare. However, Jair Bolsonaro’s political agenda (2019-2022), based on questioning the liberal international order, led to a major fracture in the understandings established between state and federal governments regarding subnational governments’ international action. Some member states, going against the federal executive branch, started to cooperate directly with foreign entities as they identified, in radicalized speeches and denialist actions, harmful dynamics to state governments – with loss of financial resources or erosion of local public policies. We call this phenomenon “resistance paradiplomacy”. It can be seen in various fields of the political agenda, especially in the field of environmental preservation. Following the far-right guideline and with the support of agribusiness, the Bolsonaro government classified the climate issue as a Marxist and secondary agenda. The article analyzes the actions taken by state governments in response to the questions posed by international actors about deforestation rates and forest burning, and the reactions to the loss of financial resources provided by other countries. By engendering a breach with this anti-policy, we conclude that state governments used paradiplomacy to moderate the federal position, thus seeking to come closer to global environmental governance.

Keywords: paradiplomacy; Brazil; global environmental governance.

JEL: D7; F59; H77; H79; K32.

Artigo recebido em 30/7/2023 e aprovado em 30/8/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art2>

1. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e do Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH); e doutora em direito internacional pela Université Paris 1 e em relações internacionais pela PUC Minas. *E-mail:* marinana_andrade@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7903-5190>.

2. Professora da PUC Minas e da UniBH; doutora em relações internacionais pela PUC Minas; mestra em ciências políticas pela Masaryk University, na República Tcheca; e membra do Grupo de Pesquisa em Potências Médias (GPPM) do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. *E-mail:* drvieira@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4682-4665>.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, uma onda de líderes políticos de extrema-direita chegou ao poder em diferentes países com discursos e agendas questionadores de valores que pareciam, em alguma medida, assentados para boa parte do mundo. Ciência, proteção ambiental, direitos humanos, inclusão de minorias e democracia eleitoral foram os mais constantes valores a serem sistematicamente atacados por esses líderes que tiveram vitórias expressivas nas urnas e mostraram que se está longe de um consenso sobre o mínimo a ser resguardado nos âmbitos doméstico e internacional. O Brasil foi um dos países que viveu esse fenômeno com a ascensão de Jair Bolsonaro (2019-2022) ao poder. As reações às políticas por ele implementadas foram muitas e vieram de diferentes setores. Este estudo se centra em um desses movimentos de oposição, aquele que ocorreu no plano dos governos subnacionais, ou seja, municípios e estados, no âmbito internacional. À atuação internacional de governos subnacionais dá-se o nome de paradiplomacia.

A hipótese que aqui se desenvolve é de que houve, naquele período, um tipo particular de atividade paradiplomática desenvolvida no Brasil pela primeira vez de forma sistematizada e que teve como elemento central a oposição ao governo federal. Esse movimento ocorreu em diferentes áreas – no enfrentamento da pandemia de covid-19, no âmbito comercial e na abordagem da política ambiental. Essa análise recai, especificamente, sobre a última esfera. A agenda de desmonte da proteção ao meio ambiente promovida por Bolsonaro levou a uma reação de parte dos governos subnacionais, especialmente dos Estados, que operacionalizaram a paradiplomacia com o objetivo fazer frente à perda de fundos e à desarticulação das políticas domésticas de proteção.

Em termos metodológicos, o estudo utiliza, como estratégia, a análise documental e da revisão bibliográfica qualificada. O caminho traçado para este estudo trará, primeiramente, uma breve análise conceitual acerca da paradiplomacia (seção 2). Ainda que as discussões sobre este tema sejam abundantes na literatura, defende-se a necessidade de se repensar o repertório conceitual acerca da atividade internacional dos governos subnacionais para acomodar o tipo de ação sobre a qual esse trabalho se debruça, qual seja, a instrumentalização da paradiplomacia para oposição entre os níveis de governo no âmbito externo. Em seguida, serão investigadas as características tradicionais da paradiplomacia no Brasil (seção 3). O argumento que se desenvolve nessa seção é de que o comportamento de municípios e estados brasileiros seguiu, com raras exceções, certo padrão de consonância com o governo federal ao longo do tempo. Depois, serão analisadas as políticas do governo Bolsonaro para o meio ambiente (seção 4). Este exame buscará elucidar a agenda do governo federal que leva à reação dos governos subnacionais por meio da paradiplomacia. A forma peculiar da atividade paradiplomática de resistência e oposição ao governo federal na esfera da proteção ambiental será tratada a seguir (seção 5). Nela, serão analisados os esforços dos atores subnacionais para buscar mitigar ou modificar as consequências internacionais das escolhas políticas do governo federal para o meio ambiente.

2 NOTA CONCEITUAL

A atuação internacional dos governos subnacionais não é recente, mas a sistematização de seu estudo sim (Prado, 2018). Na Grécia antiga, já havia notícia de ação das cidades-estados e cidades para além de suas próprias fronteiras (Junqueira, 2018). No moderno sistema de Estados, remontam ao século XIX as primeiras experiências de governos não centrais para além das fronteiras nacionais de forma ainda

pontual. Nesse sentido, há relatos sobre este movimento tanto da Europa (Tavares, 2016) quanto no Brasil (Maia e Saraiva, 2012). O período após a Segunda Guerra Mundial levou a um aprofundamento relativo da prática (Sassen, 2001), como parte do esforço pela pacificação. Desde então, alguns dos contornos assumidos pela sociedade internacional atuaram de forma positiva para essa dinâmica como a globalização, a integração regional, a intensificação dos fluxos transfronteiriços (Froio, 2015), a atuação das organizações internacionais em âmbito global e regional em favor da ação externa dos entes subnacionais (Tavares, 2016; Rodrigues, 2004), e as ondas de democratização. De maneiras diferentes cada um desses movimentos contribuiu para retirar os governos subnacionais das margens dos acontecimentos internacionais. Se, até meados do século XX, discutia-se o monopólio político dos governos centrais no âmbito externo, atualmente, essa simplificação afasta-se de forma cabal dos contornos da política internacional.

Governos subnacionais, ou seja, “cidades, municípios, Estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, *länder, oblasts*” (Junqueira, 2014, p. 230) corriqueiramente participam de atividades internacionais, ainda que este tipo de prática e, conseqüentemente, as análises, recaiam mais comumente sobre Estados federativos. Estudos sobre a ação internacional dos governos subnacionais datam da década de 1970, mas os esforços de conceituação surgem na década de 1980, com Ivo Duchacek e em seguida com Panayotis Soldatos (Kuznetsov, 2015). O termo paradiplomacia, abreviação de “diplomacia paralela”, já era empregado com outros sentidos na literatura (Junqueira, 2018), mas coube a Duchacek (1984; 1986) seu emprego significando a atividade internacional dos governos subnacionais, mesmo que a definição tenha sido, a princípio, pouco clara. Em 1990, Soldatos, em nova empreitada, traçou um conceito de paradiplomacia como a ação internacional dos governos subnacionais para complementar, duplicar ou desafiar a atividade diplomática do Estado.

Apesar da importância do esforço de conceituação, há problemas nessa definição, alguns deles bastante reconhecidos pela literatura (Zabala, 2000; Hocking, 2004). Afirmar que as atividades dos governos subnacionais no exterior são uma espécie de diplomacia dificulta a aceitação do fenômeno – já que ele toma contornos de uma forma de usurpação das atividades típicas do Estado Nacional. Além disso, é imprecisa porque o que esses governos fazem não se assemelha àquilo que os governos nacionais fazem. Se as atividades ocorrem, fundamentalmente, nos âmbitos de competência dos governos subnacionais, não há de se imaginar que se trata de uma usurpação. O que há é a atividade típica dos governos subnacionais realizada para além das fronteiras nacionais.

Outro problema da definição de Soldatos (1990) é colocar em um mesmo termo ações tão díspares como “complementar, duplicar ou desafiar” a atividade dos Estados. Há um termo específico cunhado por Duchacek (1990) para definir a ação internacional de governos não centrais que tenha como objetivo a separação em relação ao Estado Nacional. A protodiplomacia trata, assim, de um tipo bastante particular de atuação internacional que tem uma finalidade também peculiar. É possível afirmar que, atualmente, tem-se a paradiplomacia como atividade complementar ao Estado e a protodiplomacia, como uma atividade desestabilizadora (Prado, 2018). Há, contudo, entre a paradiplomacia e a protodiplomacia a possibilidade de um terceiro tipo de ação internacional que deve ser analisada de forma apartada por possuir características que lhes são muito próprias. Trata-se da atuação internacional realizada em explícita oposição ao governo central.

O argumento que aqui se desenvolve é que se trata, esse tipo de empreendimento, de uma atividade que se coloca entre a paradiplomacia e a protodiplomacia, aproximando-se mais da

primeira do que da segunda. Nela, o governo subnacional, ao discordar de uma ação doméstica ou internacional realizada pelo governo central, instrumentaliza a paradiplomacia deixando evidente sua contraposição ao governo. Essa oposição, ou resistência, pode ter diferentes motivações e objetivos. O estímulo pode resultar do cálculo – a percepção de que determinado comportamento acarretará mais benefícios para quem o pratica – e/ou da crença – que se relaciona à convicção acerca do certo/errado. A finalidade de uma ação de oposição ao governo central em âmbito internacional pode ser a tentativa de reestabelecer o *status quo ante*; a busca de ganhos que não seriam obtidos sem se opor ao governo central; ou a demarcação de um espaço de diferenciação em termos de valores. Essa atividade visa moderar a política do governo central no âmbito externo. Nomeia-se aqui este tipo de ação internacional dos governos subnacionais de paradiplomacia de resistência.³

A opção pelo termo paradiplomacia para integrar a expressão apesar das críticas à ideia de uma diplomacia paralela decorre de sua ampla aceitação e emprego tanto na literatura sobre o tema quanto entre aqueles que lidam com sua prática. Outras expressões já foram e algumas seguem sendo utilizadas: política externa federativa, cooperação descentralizada, diplomacia das cidades, cooperação internacional federativa.⁴ Contudo, por diferentes motivos, nenhuma delas ganhou o destaque e a recorrência do termo paradiplomacia, mesmo com suas imprecisões.

O conceito da paradiplomacia de resistência confere o anteparo teórico para o caso aqui analisado. A instrumentalização da paradiplomacia para oposição ao governo central no plano internacional já foi estudada anteriormente, ainda que não haja uma literatura em profusão sobre o tema – o caso do México foi objeto de interessante estudo em período que se estende entre 2000 e 2010 (Schiavon, 2010) e o caso da Califórnia também foi examinado em relação ao governo Trump (Prado e Lopes, 2019). Aqui, o objetivo é compreender a paradiplomacia de resistência no Brasil durante o governo Bolsonaro. Para se chegar a essa análise, primeiro é preciso apreender como tradicionalmente se caracteriza a paradiplomacia realizada pelos governos subnacionais brasileiros. A essa problemática se dedica a próxima seção.

3 CARACTERIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

No Brasil, uma sistematização da atividade paradiplomática somente começa a acontecer a partir dos anos 1990. A redemocratização, a redefinição do modelo federativo com a alçada dos municípios a membros da Federação com a Constituição de 1988 e a crise econômica da chamada década perdida foram eventos que influenciaram o movimento de busca dos estados e municípios por recursos e intercâmbios com instituições estrangeiras e internacionais, públicas e privadas notadamente em acordos financeiros e de cooperação técnica (Barros, 2010). A paradiplomacia não ocorre, contudo, de forma homogênea e coordenada entre os entes subnacionais brasileiros.

A assimetria entre as regiões brasileiras, fato histórico bastante reconhecido, influencia essa dinâmica. De forma geral, a dissimetria dos entes federados é entendida como mecanismo propulsor da paradiplomacia (Soldatos, 1990; Kuznetsov, 2015) e o caso brasileiro reafirma essa correlação (Schiavon, 2019). Desde sua emergência, as ações internacionais dos governos estaduais e municipais variam consideravelmente. Não há uniformidade em relação à institucionalização da ação internacional,

3. A ideia aqui desenvolvida começou a ser traçada no artigo de Barros (2021).

4. Para mais informações sobre as possíveis nomenclaturas acerca da atividade internacional dos governos subnacionais, ver Junqueira (2017).

ainda que a grande maioria considere que a ação internacional pode gerar frutos importantes (Froio, 2015; CNM, 2009). A abordagem dos governos subnacionais diante da ação internacional varia dependendo das tendências ideológicas dos partidos que governam municípios e estados-membros (Brigagão, 2005; CNM, 2009; Bueno, 2010; Matsumoto, 2011; Froio, 2015) e das características pessoais dos líderes do Poder Executivo subnacional (Lessa, 2007; Froio, 2015). As atividades paradiplomáticas no país são, geralmente, ocasionais, informais e pouco sistematizadas (Barros, 2021).

Em termos práticos, as motivações para ação internacional dos governos subnacionais brasileiros se enquadram na já clássica proposição de Keating (1999), dividindo-se em abordagens econômicas, políticas e culturais. As análises empíricas realizadas no Brasil sobre paradiplomacia não são recentes, mas ajudam a traçar um quadro geral sobre o tema. Para o plano estadual, os ganhos econômicos despontam como o principal estímulo para a atividade paradiplomática sendo o incentivo ao comércio exterior e a captação de recursos os principais eixos da internacionalização (Bueno, 2010; Froio, 2015). No âmbito municipal, há tanto achados que indicam a cooperação técnica e a captação de recursos como principais motivos para se buscar o internacional (CNM, 2009) como outros que apontam para “questões políticas” como a principal razão (Matsumoto, 2011). Em termos organizacionais, percebe-se que a imensa maioria dos municípios não conta com aparato institucional para as atividades paradiplomáticas (CNM, 2009; IBGE, 2013). A tendência se modifica nos estados-membros, todos têm, ao longo dos anos, transformado suas estruturas administrativas para inserir as ações internacionais como parte da política estadual (Froio, 2015).

O Brasil é uma federação bastante peculiar. Além de ser bastante ampla – são 5.570 municípios (Brasil, 2021) conformados em 26 estados-membros, mais o Distrito Federal – trata-se de uma Federação trina, ou seja, com três planos de repartição de competências: União, estados-membros e municípios, e Distrito Federal que reúne as competências dos municípios e dos estados-membros. Essa configuração se fez com a Constituição de 1988, que consagrou a redemocratização do país e incluiu os municípios como membros da Federação. A dinâmica dos três planos, como realizada pela Constituição Brasileira, não encontra similar em outras Federações do mundo. Apesar disso, desse forte indício de descentralização, o Brasil é uma Federação bastante centralizada em torno da União. Isso pode ser percebido tanto nas atribuições de cada ente em termos de políticas a serem empreendidas por cada um quanto da arrecadação tributária.

A centralização constitucional em torno da União se realiza também em relação às ações internacionais. Não há qualquer menção à possibilidade de atuação externa dos entes subnacionais, apesar de já ter havido proposta de alteração constitucional nesse sentido.⁵ É fato, contudo, que há esforços, ainda que não sistemáticos, para acomodar a paradiplomacia (Miklos, 2011) tanto institucionalmente⁶ quanto legalmente.⁷ Se, por um lado, não houve mudanças significativas para inserir definitivamente a paradiplomacia no repertório político e jurídico brasileiro, por outro, em termos práticos, ela segue acontecendo sem muitos entraves externos. Com exceção de alguns pareceres que demonstravam preocupação do Ministério das Relações Exteriores com a perda do monopólio da ação internacional por parte do Executivo federal (Medeiros, 2007), os constrangimentos à paradiplomacia

5. Nesse sentido, configurou-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 475/2005 que não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

6. Ao longo dos dois primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2020), por exemplo, a estrutura institucional do governo federal contou com órgãos que promoviam a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos subnacionais (Barros, 2010).

7. Por exemplo, os decretos nºs 7.400/2010 e 9.139/2017 tratam da celebração de acordos com os governos da Itália e da França, respectivamente, dispondo sobre a cooperação internacional dos governos subnacionais brasileiros.

se relacionam mais firmemente às dificuldades dos próprios governos municipais e estaduais do que de obstáculos interpostos por terceiros.

Essa acomodação, precária e sem oposição estruturada, pode ter sua explicação na própria forma como a paradiplomacia se realiza no país. O primeiro impulso das ações internacionais dos governos subnacionais relacionou-se exatamente à redução do Estado Nacional em termos econômicos segundo a perspectiva neoliberal emergente nos anos 1980/1990, quando a América Latina vivenciou uma aproximação profunda com o modelo econômico bradado pelo Consenso de Washington. A possibilidade de busca de canais de investimentos e financiamento para além das fronteiras nacionais não foi entendida pela administração pública federal como uma afronta. As ações dos governos subnacionais, é fato, retiravam certo fardo do governo federal.⁸

Tradicionalmente, municípios e estados o fizeram sem causar quaisquer constrangimentos à União. A ação internacional ocorreu, como regra, em busca de satisfazer as competências constitucionalmente constituídas – além de promoverem investimentos diretos e ampliação das exportações, buscaram aprimorar políticas relacionadas à saúde, à educação, à preservação ambiental, ao turismo e à cultura. São bastante pontuais os casos de tensão entre o governo federal e os governos subnacionais – estaduais, mais precisamente – causados por uma ação internacional destes. A literatura cita apenas dois casos: um, relacionado ao estado do Rio Grande do Sul e à estatização de subsidiárias de multinacionais americanas em 1962; e outro, ligado a uma moratória realizada pelo estado de Minas Gerais em 1999 (Prado, 2018).

A tendência de conformidade das ações paradiplomáticas com o quadro da política externa e das políticas domésticas empreendidas pelo governo federal constituiu-se como regra de raras exceções até 2019. Naquele ano, a vitória de Jair Bolsonaro para a Presidência da República significou uma mudança radical em vários sentidos no país. Em um contexto de intensa polarização, a vitória do político conservador se constituiu como a primeira vez em que a extrema-direita chegou ao poder no Brasil pela via eleitoral. A agenda de Bolsonaro preconizava uma perspectiva conservadora em termos de costumes – contra o aborto, questionadora do papel da mulher na sociedade, contra a pauta LGBTQIA+ e os movimentos sociais –, militarista, crítica dos instrumentos da democracia liberal e negacionista em relação à ciência.

O quadro de polarização política no âmbito federal foi reproduzido, a partir das eleições, em embates entre parte dos governadores e o presidente. E a arena internacional foi palco de parte desse embate, instrumentalizado no âmbito da paradiplomacia de resistência. Ações com esse escopo puderam ser percebidas fundamentalmente em três âmbitos: no comércio internacional com embates entre os governos brasileiro e chinês; no enfrentamento à covid-19, já que Bolsonaro menosprezou a gravidade da pandemia e foi um crítico das medidas protetivas, o que levou governos subnacionais a buscarem alternativas por meio da cooperação internacional;⁹ e na abordagem à preservação ambiental, tema deste estudo. A seção a seguir busca caracterizar a agenda ambiental do governo Bolsonaro para que, em seguida, seja possível analisar o conteúdo e a forma das ações paradiplomáticas nessa temática.

8. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu livro de memórias sobre seu tempo na Presidência (1995-2002), explica, em alguma medida, essa dinâmica: "(...) os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso no passado era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina, pelo Mercosul, é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você nem fica sabendo (...). O Itamaraty no começo não assimilava essa ideia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (...)" (Cardoso e Toledo, 1998, p. 263).

9. Para mais informações sobre as ações paradiplomáticas de oposição ao governo federal, ver Junqueira, Alves e Santos (2021).

4 A POLÍTICA AMBIENTAL DE BOLSONARO: PASSANDO A BOIADA

Em uma reunião ministerial realizada em abril de 2020, pouco mais de um mês depois da declaração da Organização Mundial da Saúde (OMS) de que o mundo vivia uma pandemia, o então ministro do Meio Ambiente do governo de Jair Bolsonaro, Ricardo Salles, proferiu uma frase que sintetizava a abordagem do Poder Executivo às políticas ambientais: "(...) precisa ter um esforço nosso (...) nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando as normas" (Migalhas, 2020). A partir de então, o termo "boiada" passou a ser usado para aludir ao desmonte socioambiental realizado pelo governo federal (OC, 2023). O que se viu durante o governo Bolsonaro foi tentativa de concretização em alguns casos e, em outros, a concretização de uma proposta de revisão da abordagem da governança ambiental para mitigá-la ou eliminá-la.

Ainda durante a campanha presidencial, uma das bandeiras de Bolsonaro era a fusão entre os ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente. A compreensão da problemática ambiental no Brasil passa por entender a díade que se forma no país entre o desenvolvimento do agronegócio e a preservação da natureza. Há, por parte de parcela relevante da elite econômica e política, a concepção de que o agronegócio – um dos mais importantes setores da economia do país – tem seu crescimento obstaculizado por leis e políticas que tenham como objetivo a proteção do meio ambiente e dos povos originários. O poder do agronegócio aparece capilarizado tanto em sua influência econômica quanto política – por meio da bancada ruralista, grupo de deputados e senadores com ampla articulação no Congresso Nacional. A solução encontrada por Bolsonaro foi de não acabar com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), mas deixá-lo alinhado ao agronegócio (OC, 2023). Além desse alinhamento, outros elementos se somaram, tecendo o fio que conduz e, em certa medida, explica a política de desmonte da preservação ambiental entre 2019 e 2022.

A própria criação da *persona* de Bolsonaro passou por seu posicionamento em relação ao meio ambiente ao longo dos tempos. Ainda deputado – de atuação pouco significativa – centrava muitas críticas à proteção dos povos originários. Criou projeto de lei para extinguir a demarcação das terras ianomamis, o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 365/1993 (Câmara, 2023) e afirmou que a incompetência da cavalaria brasileira fez com que restassem indígenas no Brasil, diferente do que havia feito a competente cavalaria norte americana, que os dizimou (Guedes, 2022). Bolsonaro presidente seguiu os preceitos de Bolsonaro deputado ao afirmar, ainda durante a campanha, que abriria as reservas indígenas e quilombos ao garimpo (Camporez, 2018) e que acabaria com o ativismo ambiental xiita (Basso, 2018). Eleito, continuou afirmando que se não fosse obrigado, não haveria mais reserva indígena no Brasil (OC, 2023) e em diferentes oportunidades celebrou a diminuição da fiscalização das atividades agrícolas pela autarquia responsável pela proteção ambiental (Basso, 2018).

Na gestão dos ministérios, o então presidente buscou se cercar de pessoas com pensamento semelhante ao seu. O mais eloquente ministro das Relações Exteriores daquele governo acreditava que a problemática ambiental seria o "último refúgio do marxismo" (Araújo, 2021, p. 88) e afirmava também a existência do "climatismo – uso da questão climática como instrumento de controle econômico" (Araújo, 2021, p. 699) e dispunha que as negociações sobre o clima e a proteção ambiental seriam uma forma planejada de prejudicar o setor agrícola brasileiro (Araújo, 2021). O ministro do Meio Ambiente questionava a influência das ações humanas nas mudanças climáticas (Struck, 2019), já havia sido condenado por fraude ambiental antes de assumir o cargo e acabou se demitindo por um escândalo de favorecimento de madeireiras. O ministro da Economia, figura mais influente entre os

ministros daquele período, reconhecido pela postura vigorosa pró-mercado, afirmou no Fórum Econômico Mundial em Davos que o desmatamento seria uma consequência da fome das pessoas – como se fosse praticado pelas classes menos favorecidas e não, em regra, pelas elites econômicas, como sugerem diversos estudos (Forte, Rodrigues e Cabrera, 2020). Esses são alguns exemplos de discursos que não esgotam, mas contribuem para a compreensão do enfoque dado pelo governo à questão ambiental.

As medidas tomadas pelo governo Bolsonaro em relação ao meio ambiente foram chamadas pela ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmem Lúcia, em uma ação que analisava o desmatamento da Amazônia, de “cupinização institucional” pois corroíam os alicerces que sustentam as políticas de preservação (Brasil, 2022a). O processo de desmonte ocorre, fundamentalmente, pelos seguintes mecanismos: extinção de órgãos públicos federais responsáveis pela fiscalização e proteção ambiental; redução e repressão aos funcionários dos órgãos de fiscalização; redução do orçamento destinado às ações ambientais; militarização do aparato institucional de fiscalização e proteção; proposição de medidas legislativas que tornem mais brandas as restrições ambientais; perdão de multas ambientais (Pereira, 2022). As principais consequências dessas ações ocorreram no âmbito do desmatamento, das mudanças climáticas e da proteção aos povos indígenas.

As políticas contra o desmatamento são assumidas como prioridade no Brasil entre 2005 e 2010, especialmente durante o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Em um ambiente de estabilidade política e econômica, políticas sociais bem-sucedidas e apoio popular ao governo, a pauta ambiental finalmente passou a receber atenção. Grande parte das mais importantes iniciativas de proteção das florestas foi concebida naquele momento – por exemplo, criação de unidades de conservação ambiental, de legislação protetiva e do Fundo Amazônia (Pereira e Viola, 2022). Naquele período, o Brasil se torna um importante *player* nas discussões em conferências e acordos internacionais. Essa tendência de comportamento do governo federal muda a partir de 2011 até 2015, no governo Dilma Rousseff, quando ocorre o que Pereira e Viola (2022) classificam como um período de estagnação e regressão no âmbito do desflorestamento. Então, a bancada ruralista no Congresso Nacional amplia-se, assim como sua capacidade de articulação e de influência nas medidas votadas pelo Legislativo. Esse contexto somado ao fim da estabilidade econômica no país tornam as políticas ambientais secundárias. A bancada ruralista foi ator importante no processo de *impeachment* de Rousseff. O sucessor, Michel Temer, inaugurou um período de aprofundamento da marginalização da proteção das florestas, promovendo diversas medidas de redução das áreas protegidas e de suspensão da demarcação de terras indígenas (Pereira e Viola, 2022).

Foi, contudo, na administração Bolsonaro que a política contra o desmatamento atingiu seu ponto mais baixo. Os dados sobre desmatamento e queimadas na Amazônia, publicados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) mostraram, em agosto de 2019, que teria havido, em junho daquele ano, um aumento de 278,0% no desmatamento da Amazônia se comparado ao mesmo período do ano anterior (G1, 2018). Bolsonaro não só questionou publicamente a pesquisa do Inpe e demitiu o responsável pelo órgão, como sugeriu que organizações não governamentais ambientais seriam responsáveis pelas queimadas (OC, 2023). Segundo o Observatório do Clima (2023), nos quatro anos do governo Bolsonaro, o desmatamento aumentou 59,3% e houve, ao mesmo tempo, uma queda de 38,0% nas multas aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A forma como o governo lidaria com a problemática do aquecimento global esteve em pauta ainda durante a campanha presidencial. Não havia no programa de governo qualquer menção à

questão climática (Brasil, 2018a). Mas Bolsonaro sinalizou, ainda antes das eleições, que retiraria o Brasil do Acordo de Paris alegando que a soberania nacional seria violada pelo documento (Ascema, 2020). No período da formação dos ministérios, veículos de imprensa noticiaram que, após a decisão de manter o MMA – que a princípio poderia se fundir com o da Agricultura – a busca do novo governo era por um ministro que se comprometesse a retirar o Brasil do Acordo sobre o Clima (OC, 2023). A denúncia do tratado não ocorreu por ter-se concluído que o desgaste provocado pela retirada seria grande diante da sociedade internacional e que a inação em relação aos compromissos assumidos seria o caminho mais adequado (OC, 2023).

Logo na formulação do MMA ficou definida a extinção da Secretaria de Mudança Climática e Florestas deixando a pasta de ter um órgão específico para lidar com o tema, como nos anos anteriores. Para que restasse evidente o lugar ocupado pela questão climática na agenda do governo federal, a COP-25, que seria realizada no Brasil, teve sua sede mudada para Madrid, como consequência da decisão do governo de não receber o evento. O Brasil participou da conferência, mas bloqueou temporariamente o acordo questionando o texto que acabou sendo adotado (BBC, 2019). No Plano Plurianual da União para o período de 2020-2023, o único trecho vetado pelo Presidente foi o que dispunha sobre a persecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A justificativa foi de que não deveria tornar obrigatória matéria meramente recomendatória vinda de organização internacional (Senado, 2019).

A questão indígena foi outro ponto que chamou atenção naquele período. A Constituição Brasileira garante a demarcação e o respeito às terras indígenas de acordo com a ocupação¹⁰ como forma protegê-los. Há, ainda, uma relação direta entre a proteção dos povos indígenas e a preservação das florestas no Brasil – 23% da floresta amazônica constitui reservas indígenas demarcadas (Pereira e Viola, 2021). A percepção negativa de Bolsonaro sobre os povos tradicionais – quilombolas incluídos – era bastante clara desde seus tempos de congressista. Ainda durante a campanha presidencial, Bolsonaro prometeu abrir terras indígenas e quilombos ao garimpo, inclusive com venda das terras (Camporez, 2018), combatendo o que chamava de “indústria de demarcação” (Seto, 2018) e afirmou que as políticas ambientais e os direitos indígenas seriam entraves para o desenvolvimento. Já no primeiro ano de governo, o Inpe alertou que o desmatamento em terras indígenas teria aumentado 38% (Bragança, 2019). Na mesma toada, ainda em 2019, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) advertiu que as invasões às terras indígenas teriam aumentado 44% em relação ao mesmo período do ano anterior (Ascema, 2020). Durante o mandato, houve vários esforços do governo, em alguns casos bem-sucedidos, para alterar legislações mitigando os direitos dos indígenas (Ascema, 2020).

A extensão da tragédia indígena ficou clara logo após a fim do mandato de Bolsonaro, em janeiro de 2023 com as notícias sobre a situação na terra indígena Yanomani, a maior terra indígena do Brasil. O avanço do garimpo nas terras ianomamis data de 2017 e se intensificou de 2019 a 2022 com um avanço de 300% (G1, 2023). Como consequência, o povo Yanomami foi exposto a doenças às quais não tem imunidade e perdeu sua principal fonte de subsistência com a devastação da mata e a contaminação dos rios pelo mercúrio usado no garimpo. Dados indicam um aumento de 360% na morte de crianças por desnutrição, naquele período, segundo o Ministério da Saúde. A gravidade dos fatos se aprofunda com a informação de que as dezenas de pedidos de ajuda realizados formalmente ao governo federal – 21 em quatro anos – foram sistematicamente ignorados, mesmo quando o Poder Judiciário o exigiu (G1, 2023).

10. Art. 231 da Constituição Brasileira de 1988.

Os estudos sobre a política ambiental do governo Bolsonaro são abundantes. A peculiaridade do desmonte realizado, a forma estruturada e consciente de desmobilização do aparato de fiscalização e proteção ambiental, o discurso e a prática de marginalização dos povos tradicionais geraram críticas que seguem reverberando. No plano externo, o Brasil foi de *player* central da agenda ambiental a pária internacional (Malanski, 2022). Parte dos governos subnacionais, aqueles que se opunham ao posicionamento ideológico e à práxis do governo federal, vocalizaram doméstica e internacionalmente sua insatisfação. Nesse contexto, as atividades paradiplomáticas deixaram de ter, em larga medida, o tradicional viés de concertação com o governo federal. Ao longo de todo o governo Bolsonaro, é possível perceber que as arestas domésticas foram expostas e exportadas para o âmbito internacional, em um fenômeno que aqui nomeia-se de paradiplomacia de resistência. Na próxima seção, essa oscilação das características paradiplomacia brasileira será analisada especificamente em relação à perspectiva ambiental.

5 PARADIPLOMACIA DE RESISTÊNCIA NA ESFERA AMBIENTAL

A agenda ambiental de estados e municípios começa a se fortalecer em torno de 2010, em um movimento que acompanha a abordagem do governo federal. Enquanto o Brasil se estabelecia internacionalmente como ator central da governança climática e tinha os primeiros frutos claros do controle do desflorestamento iniciado em 2005, os governos subnacionais passaram a incorporar, em suas agendas, questões ambientais (Franchini, Mauad e Viola, 2020). Os municípios então se mobilizavam domesticamente, com aprovação de leis e de políticas públicas e, ao mesmo tempo, atuavam no âmbito internacional principalmente por meio de redes de cidades que focavam no tema do meio ambiente. Os estados incluíam a questão climática em seus planos de ação. Os estados amazônicos, especificamente, se comprometiam então com a preservação da floresta (Franchini, Mauad e Viola, 2020). Um dos símbolos daquele movimento foi a Carta de Manaus, emitida pelas cidades amazônicas na Cúpula Amazônica de Governos Locais em 2009. A Carta era uma preparação dos governos locais para a COP-15 que ocorreria em Copenhague.

Em um movimento sincrônico, a degradação do compromisso com questões ambientais, especialmente climáticas, reduz-se tanto no plano federal quanto no subnacional entre 2011 e 2018. Os discursos dos municípios e estados continuaram sendo de participação ativa na agenda climática, mas a implementação das políticas foi bastante frágil naquele período (Mauad e Betsill, 2018). O paralelismo entre o governo federal e os governos subnacionais na abordagem à questão ambiental persiste até a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, mas não de forma homogênea. As maiores cidades do país tenderam a acompanhar a trajetória de degradação das políticas ambientais, com raras exceções (Franchini, Mauad e Viola, 2020). As divergências ao desmonte das políticas ambientais do governo federal puderam ser percebidas com bastante clareza no âmbito estadual. E o sentido da polarização relacionada às eleições de 2018 contribui para se entender as características do contexto da paradiplomacia de resistência.

A polarização política no Brasil em 2018 ocorre com um país dividido ao meio: o Nordeste brasileiro votou em peso no candidato contrário a Jair Bolsonaro – Fernando Haddad –, no Norte, há uma divisão regional com alguns estados votando por Bolsonaro e outros por Haddad, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul tiveram a maioria dos eleitores de Bolsonaro (Brasil, 2018b). A região Nordeste do Brasil, reconhecida nacionalmente por sua tendência a um voto mais à esquerda no espectro ideológico, teve, desde o início do mandato presidencial, uma postura de forte oposição ao governo federal doméstica e internacionalmente. A região Norte, que congregou certa diversidade em

termos eleitorais, abriga a maior parte da Amazônia Legal – a porção nacional que contém a floresta amazônica que se espalha por nove estados brasileiros. A região foi especialmente impactada pela agenda ambiental de Bolsonaro. Dessas duas regiões vêm as mais relevantes ações da paradiplomacia de resistência na esfera ambiental daquele período. E elas acontecem, portanto, tendo como atores centrais Estados.

A literatura demonstra que as principais reações a Bolsonaro vieram de consórcios estaduais, especificamente do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) e do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (Consórcio Amazônia Legal) (Prado, Junqueira e Mauad, 2019; Franchini, Mauad e Viola, 2020; Junqueira, Alves e Santos, 2021). Os consórcios públicos são instituições que têm amparo legal e permitem a constituição de pactos territoriais que facilitam as relações entre governos subnacionais diminuindo a burocracia e propiciando a participação da sociedade civil para a implementação de políticas públicas (Clementino, 2019). No caso do Consórcio Nordeste, todos os governadores envolvidos na empreitada de sua criação, em 2019, eram oposição ao governo Bolsonaro. No âmbito do Consórcio da Amazônia Legal, havia governadores do mesmo grupo político e outros de grupos contrários ao presidente.¹¹

O primeiro ano do novo governo deu a tônica das políticas ambientais dos quatro anos de mandato e das reações a ela. O discurso da campanha se repetia, mas agora com pragmatismo para o desmonte do aparato de fiscalização e proteção. Todo o contexto de acomodação da política ambiental no governo federal serviu como pano de fundo que moldou a reação dos governadores. Mas parece possível destacar um evento que teve maior impacto para influenciar diretamente os contornos das ações dos governadores, qual seja, a reação de Bolsonaro aos dados sobre o desmatamento da Amazônia. A partir desse acontecimento, que teve impacto relevante para os estados, a forma como os governadores dos consórcios se apresentavam no âmbito internacional passou a ter um claro viés de confrontação com o governo federal.

A partir da divulgação dos dados do Inpe sobre os incêndios e sobre o desmatamento da Amazônia em agosto/setembro de 2019, teve início o primeiro grande embate entre os governadores do Consórcio Amazônia Legal e o governo Bolsonaro. A reação do governo federal aos dados foi de desacreditá-los, uma postura condizente com toda a lógica anticidência que o acompanhava. A projeção internacional do grupo se inicia com a publicação de um documento de alerta solicitando que o governo federal atentasse com urgência para o que ocorria na região. O imbróglie teve impacto no Fundo Amazônia. O programa, criado no governo Lula em 2008, é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal, que funciona como um captador de doações para projetos de preservação da floresta. Desde 2018 e até o fim do governo Bolsonaro, o fundo ficou paralisado, com todos os seus recursos congelados (Neder, 2020). Já nas últimas semanas do governo Bolsonaro, uma decisão do STF determinou sua reativação (Brasil, 2022b), o que só se per fez no primeiro dia do terceiro mandato de Lula (2023-2026), que o sucedeu (Mazui e Gomes, 2023).

Os dados sobre desmatamento somados à tentativa do MMA de mudar a destinação dos recursos do fundo levaram Alemanha e Noruega a suspenderem suas doações. Noruega e Alemanha eram, então, em 2019, os dois principais doadores do Fundo Amazônia, respondendo por 93,8% e 5,7% das doações, respectivamente (Fundo Amazônia, 2018). As reações dos governos

11. O apêndice sistematiza a relação de alinhamento ou de oposição dos governadores dos consórcios Nordeste e Amazônia Legal ao governo de Jair Bolsonaro.

estaduais e federal variaram bastante. Bolsonaro sugeriu que a Noruega usasse a quantia doada para reflorestar a Alemanha, afirmou a desnecessidade dos valores para o Brasil e acusou, sem provas, de desvios a gestão do fundo (Prado, Junqueira e Mauad, 2019). Afirmando a importância do fundo e das doações, os governadores do Consórcio da Amazônia Legal realizaram reuniões com embaixadores da Alemanha, Noruega e Reino Unido (Franchini, Mauad e Viola, 2020) em uma tentativa de reverter a situação. O fundo tem especial importância para os estados da região que são os mais constantes parceiros no desenvolvimento de projetos (Fundo Amazônia, 2018). As negociações diretas com parceiros internacionais tornaram-se corriqueiras para os estados, assim como a participação em foros internacionais (Franchini, Mauad e Viola, 2020) em que o posicionamento diverso do governo federal ficava evidente.

Nesse mesmo sentido, nos eventos paralelos à Cúpula do Clima, em 2019, os governadores buscaram protagonismo com posicionamento oposto ao Executivo federal. Bolsonaro usou o evento para demonstrar seu alinhamento ao então presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, discursou criticando as organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas e de defesa dos direitos dos indígenas e reafirmando a soberania brasileira sobre a Amazônia (EBC, 2019). Paralelamente, os governadores do Consórcio Nordeste afirmaram que, diante da perspectiva de retrocesso no âmbito climático resultante da posição do governo federal, as gestões estaduais assumiam de forma enfática o papel da governança climática no país e a defesa do Acordo de Paris (Mello, 2019). Concomitantemente, o presidente do Consórcio da Amazônia Legal participava de evento organizado pelos governos da França, Chile e Colômbia para discutir o financiamento para programas de proteção da floresta (Mello, 2019). Por uma intervenção do Ministério das Relações Exteriores do Brasil com o governo da Colômbia, o membro do Consórcio foi desconvidado para discursar no evento (Dias, 2019).

Entre a Cúpula do Clima e a COP-26, o movimento de participação dos governadores foi aprofundado. Na COP de 2021, 25 governadores brasileiros participaram compondo uma coalizão que denominaram Governadores pelo Clima¹² em um tipo inédito de participação dos governos subnacionais brasileiros nas conferências climáticas. A preparação para a Conferência do Clima já mostrava que os governadores colocariam os poderes Executivos estaduais como atores importantes para o enfrentamento da questão climática. Nessa toada, reuniram-se com o presidente da COP-26, Alok Sharma, e com o enviado especial dos Estados Unidos para o Clima, John Kerry (Cidade Verde, 2021). Durante a COP, os governadores lançaram o Consórcio Brasil Verde, um novo consórcio público que reúne 22 estados e segue em fase de formalização em termos legislativos. Para justificar a necessidade da nova entidade, o presidente do Consórcio afirmou que “afastamento do governo federal do tema ambiental” levava à necessidade de se “apresentar uma nova fotografia do Brasil” sem substituir o Executivo federal, mas colocando-se como uma alternativa (Espírito Santo, 2021).

Em sua busca direta de cooperação internacional para as políticas ambientais, alguns acordos foram concluídos. O Consórcio Nordeste assinou um acordo com o governo francês (Prado, Junqueira e Mauad, 2019). No âmbito do Consórcio da Amazônia Legal, todos os estados assinaram propostas ou cartas de intenções com a Leaf Coalition que reúne governos e empresas em um fundo de mais de US\$ 1 bilhão para apoiar projetos que tenham como finalidade a redução da emissão de carbono resultante do desmatamento (Leaf, 2023).

12. O movimento Governadores pelo Clima havia começado ainda em 2019 como uma articulação para a Cúpula do Clima. Naquele momento reunia quase exclusivamente os estados do Consórcio Nordeste.

A postura de desmonte do aparato de proteção ambiental realizada ostensivamente pelo governo federal brasileiro entre 2019 e 2022 foi um catalisador para as atividades paradiplomáticas dos governos estaduais brasileiros. Em uma tentativa de moderar a política do Executivo federal e demonstrar a existência de vozes dissonantes, aproximando-se da perspectiva da governança ambiental global, os governos subnacionais escreveram um novo capítulo da história da paradiplomacia brasileira e demonstraram a importância da articulação internacional para enfrentar políticas contrárias à proteção ambiental.

6 CONCLUSÃO

A onda de ascensão de líderes de extrema-direita nas últimas décadas trouxe alguns desafios particulares para a governança global. Uma das esferas mais afetadas por esse movimento foi, sem dúvida, a governança ambiental. No Brasil, esse processo se deu com o questionamento da ciência que levou à refutação da contribuição humana para a mudança climática, com a marginalização dos povos tradicionais e com a percepção das florestas como parte de um projeto econômico. Desde que a proteção ambiental entrou na pauta política no Brasil, o período de 2019 a 2022 representou um retrocesso sem equivalente. A prática do governo Bolsonaro foi de desmonte do aparato público federal de fiscalização e proteção ambiental que resultou em uma reação dos governos subnacionais em âmbito doméstico e internacional.

O Brasil é uma Federação centralizada na União e as ações paradiplomáticas ocorrem ainda de forma irregular e pouco homogênea no país. Tradicionalmente, a atuação internacional dos governos subnacionais acontece sem oposição ao governo federal. Por isso, com alguma surpresa, constata-se um percurso dinâmico e relativamente concertado de uma paradiplomacia instrumentalizada para demonstrar, internacionalmente, uma oposição sistemática ao governo federal em relação à política ambiental. A paradiplomacia de resistência não se inaugura nesse episódio da história brasileira, há casos documentados similares em outras federações, mas ela aparece como uma ruptura significativa se considerado o histórico da atividade internacional dos governos subnacionais no país.

A análise desse fenômeno expõe uma forma singular de enfrentamento da agenda antiambiental e da atividade paradiplomática. Os resultados da paradiplomacia de resistência podem ter alcance limitado – a impossibilidade de retomada do Fundo Amazônia ainda durante o governo Bolsonaro foi representativo. Ainda assim, ela se traduz como um instrumento importante de vocalização das dissidências domésticas que buscam modular a ação internacional do governo central e recalibrando o posicionamento do Estado. As divisões expostas a partir da paradiplomacia de resistência mostram uma das possíveis e complexas articulações entre os diferentes níveis de governo e evidenciam a importância da ação externa dos governos subnacionais em situações de adversidade doméstica.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ernesto. **Política externa**: soberania, democracia e liberdade – coletânea de discursos, artigos e entrevistas do ministro das Relações Exteriores – 2020. Brasília: Funag, 2021.

ASCEMA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS DE CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE. **Cronologia de um desastre anunciado**: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil. Brasília: Ascema, 2020.

BARROS, Marinana Andrade e. **A atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. **Revista Monções**, Dourados, v. 10, n. 19, jan./jun. 2021.

BASSO, Gustavo. Bolsonaro comemora queda de fiscalização pelo Ibama; especialista vê pulverização do Estado Brasileiro. **Forum**, 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2019/6/13/bolsonaro-comemora-queda-de-fiscalizacao-pelo-ibama-especialista-v-pulverizacao-do-estado-brasileiro-57028.html>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BBC – BRITISH BROADCASTING CORPORATION. Cop-25: Brasil tenta bloquear acordo, mas discussões terminam em compromisso por metas mais rigorosas. **BBC**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50800984>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRAGANÇA, Daniele. Bolsonaro diz que diretor do INPE pode estar “a serviço de alguma ONG”. [s.l.]: OECO, 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/bolsonaro-diz-que-diretor-do-inpe-pode-estar-a-servico-de-alguma-ong/>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PDC nº 365/1993**. Torna sem efeito o decreto de 25 de maio de 1992, que homologa a demarcação administrativa da terra indígena Yanomani nos estados de Roraima e Amazonas. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/13724>. Acesso em: 10 jul. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plano de governo – PSL Somos Todos Bolsonaro**. Brasília: TSE, 2018a. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/SP/69698/2030402020/25001099703/pje-ee579547-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2023.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Votação e resultados**. Brasília: TSE, 2018b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/votacao-e-resultados>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

_____. Senado. **Veto parcial aposto “por inconstitucionalidade”**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8060765&ts=1630375912676&disposition=inline>. Acesso em: 2 jul. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Desmatamento na Amazônia: ministra Cármen Lúcia apresenta início do voto**. Brasília: STF, 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484550&ori=1>. Acesso em: 1º jul. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **STF determina reativação do Fundo Amazônia no prazo de 60 dias**. Brasília: STF, 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496793&ori=1>.

BRASIL, Cristina Índio. Brasil tem 49 municípios com mais de 500 mil habitantes. **Agência Brasil**, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas do Brasil: estados e municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CAMPOREZ, Patrik. Bolsonaro promete liberar garimpo em terras quilombolas. **O Globo**, 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-promete-liberar-garimpo-em-terras-quilombolas-22884565>. Acesso em: 13 jul. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique; Toledo, Roberto Pompeu de. **O presidente segundo o sociólogo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CIDADE VERDE. Pela primeira vez, governadores vão à COP e articulam novo consórcio nacional. **Cidade Verde**. 2021. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/355184/pela-primeira-vez-governadores-voa-a-cop-e-articulam-novo-consorcio-nacional>. Acesso em: 7 jul. 2023.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Brasília: Ipea, p. 165-177, jul-dez. 2019.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009.

DIAS, Marina. Itamaraty barra discurso de governador do Amapá sobre Amazônia na ONU. **Folha de S.Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/itamaraty-barra-discurso-de-governador-da-amazonia-em-reuniao-do-clima-na-onu.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2023.

EBC – EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-09/presidente-jair-bolsonaro-discursa-na-assembleia-geral-da-onu>. Acesso em: 2 jul. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Governadores lançam Consórcio Brasil Verde durante COP-26, na Escócia. **Governo do Espírito Santo**, 2021. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/governadores-lancam-consorcio-brasil-verde-durante-cop-26-na-escocia>. Acesso em: 2 jul. 2023.

FORTE, Bárbara; RODRIGUES, Paula; CABRERA, Rômulo. Porque Guedes errou na declaração sobre meio ambiente em Davos. **UOL**, 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/01/21/porque-guedes-errou-em-declaracao-sobre-meio-ambiente-em-davos.htm>. Acesso em: 29 jun. 2023.

FRANCHINI, Matías; MAUAD, Ana Carolina Evangelista; VIOLA, Eduardo. De Lula a Bolsonaro: uma década de degradação de la gobernanza climática en Brasil. **Análisis Político**, Bogotá, n. 99, p. 81-100, 2020.

FRÓIO, Líliliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2015.

FUNDO AMAZÔNIA. Relatório de atividades. **Fundo Amazônia**, 2018. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/ RAFA_2018_port.pdf. Acesso em: 13 jul. 2023.

G1. Área com alertas de desmatamento na Amazônia sobem 278% em julho se comparado ao mesmo mês de 2018. **G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/area-com-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-sobem-278percent-em-julho-comparado-ao-mesmo-mes-de-2018.ghtml>. Acesso em: 3 jul. 2023.

_____. Malária, pneumonia, desnutrição, contaminação por mercúrio: Fantástico mostra a tragédia humanitária na Terra Indígena Yanomami. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/01/29/malaria-pneumonia-desnutricao-contaminacao-por-mercurio-fantastico-mostra-a-tragedia-humanitaria-na-terra-indigena-yanomami.ghtml>. Acesso em: 3 jul. 2023.

GUEDES, Octavio. Bolsonaro já lamentou que o Brasil não dizimou os indígenas. **G1**, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2022/03/16/bolsonaro-ja-lamentou-que-o-brasil-nao-dizimou-os-indigenas.ghtml>. Acesso em: 1ª jul. 2023.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *In*: WANDERLEY, Luiz Eduardo. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 77-108.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros**: 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

JUNQUEIRA, Cairo. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional**: uma análise da União Europeia e do Mercosul. 2014. 267 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

_____. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, 2017.

JUNQUEIRA, Cairo; ALVES, Maria Rafaela; SANTOS, Sandrielly. Entre a política pública e a oposição política: duas faces do Consórcio Nordeste em meio à covid-19. **Espirales**, 2021.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (Ed.). **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Cass, 1999. p. 1-17.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and practice of paradiplomacy**: subnational governments in international affairs. New York: Routledge, 2015.

LEAF. **Leaf coalition**. [s.l.]: Leaf, 2023. Disponível em: <https://leafcoalition.org/>.

LESSA, José Vicente. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, 2002.

MALANSKI, Daniel. A reviravolta estética do Brasil: de nação emergente à pátria internacional. **Significação**, São Paulo, v. 49, n. 57, p. 198-214, 2022.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia**: o caso dos municípios brasileiros. 2011. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MAUAD, Ana; BETSILL, Michelle. A changing role in global climate governance: São Paulo mixing its climate and international policies. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

MAZUI, Guilherme; GOMES, Pedro Henrique. Lula assina decreto que retoma Fundo Amazônia e outras medidas ambientais. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/01/lula-assina-decreto-que-retoma-fundo-amazonia-e-outras-medidas-ambientais.ghtml>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. Prefácio. *In*: LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no mundo**: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Editora UFV, 2007.

MELLO, Patrícia Campos. Rebeldes, estados brasileiros driblam Bolsonaro. **Folha de S.Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/patriciacamposmello/2019/09/rebeldes-estados-brasileiros-driblam-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 2 jul. 2023.

MIGALHAS. Salles fala em aproveitar pandemia para “mudar todo o regimento” do meio ambiente. **Migalhas**, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/327591/salles-fala-em-aproveitar-pandemia-para-mudar-todo-o-regimento-do-meio-ambiente>. Acesso em: 29 jun. 2023.

MIKLOS, Manoela. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação de suas unidades constituintes. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 83-100, jan./jun. 2011.

NEDER, Vinícius. Fundo Amazônia tem 40 projetos paralisados que somam R\$ 1,4 bilhão. **CNN Brasil**, 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/fundo-amazonia-tem-40-projetos-que-somam-r-1-4-bi-paralisados/>.

OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nunca mais outra vez**. São Paulo: Observatório do Clima, 2023.

PEREIRA, Joana Castro. As políticas amazônicas do Brasil (2019-2022) e a necessidade de uma mudança transformadora. **Relações Internacionais**, p. 5-15, 2022.

PEREIRA, Joana Castro; VIOLA, Eduardo Viola. Brazilian climate policy (1992–2019): an exercise in strategic diplomatic failure. **Contemporary Politics**, p. 1-24, 2021.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do; JUNQUEIRA, Cairo; MAUAD, Ana. Ativismo subnacional e conflitos no governo de Jair Bolsonaro: uma análise das ações dos estados brasileiros na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2019. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 114-132, 2021.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do; LOPES, Isabella Ferrarez Fernandes. A resistência estadual às políticas de Donald Trump: o caso da Califórnia. *In*: VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. **Trump: primeiro tempo – partidos, políticas, eleições e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

SCHIAVON, Jorge. La diplomacia local de los gobiernos estatales em Mexico (2000-2010). **Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE**, Santa Fé, n. 201, p. 1-40, 2010.

_____. **Comparative paradiplomacy**. New York: Routledge, 2019.

SETO, Gabriel. Bolsonaro diz que pretende acabar com “ativismo ambiental xiita” se for presidente. **Folha de S.Paulo**, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-pretende-acabar-com-ativismo-ambiental-xiita-se-for-presidente.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2023.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federal states as foreign-policy actors. *In*: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans. (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

STRUCK, Jean-Phillip. Salles questiona contribuição humana na mudança climática. **DW**, 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/em-berlim-salles-questiona-contribui%C3%A7%C3%A3o-humana-na-mudan%C3%A7a-clim%C3%A1tica/a-50665744>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ZABALA, Iñaki Aguirre. “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Relação dos governadores dos consórcios Nordeste e Amazônia Legal com o governo federal durante a Presidência de Jair Bolsonaro

A.1A – Consórcio Nordeste

| Estado | Governador (2018-2022) | Sigla | Relação com o governo de Jair Bolsonaro |
|---------------------|------------------------|-------|---|
| Alagoas | Renan Filho | MDB | Oposição |
| Bahia | Rui Costa | PT | Oposição |
| Ceará | Camilo Santana | PT | Oposição |
| Maranhão | Flávio Dino | PCdoB | Oposição |
| Paraíba | João Azevedo | PSB | Oposição |
| Pernambuco | Paulo Câmara | PSB | Oposição |
| Piauí | Wellington Dias | PT | Oposição |
| Rio Grande do Norte | Fátima Bezerra | PT | Oposição |
| Sergipe | Belivaldo Chagas | PSD | Oposição |

A.1B – Consórcio Amazônia Legal

| Estado | Governador (2018-2022) | Sigla | Relação com o governo de Jair Bolsonaro |
|-------------|-----------------------------|--------------|---|
| Acre | Gladson Cameli | PP | A favor |
| Amapá | Waldéz Goés | PDT | Oposição |
| Amazonas | Wilson Lima | PSC | A favor |
| Maranhão | Flávio Dino | PCdoB | Oposição |
| Mato Grosso | Mauro Mendes | DEM | A favor |
| Pará | Hélder Barbalho | MDB | Oposição |
| Rondônia | Coronel Marcos Rocha | PSL | A favor |
| Roraima | Antônio Denarium | PSL | A favor |
| Tocantins | Mauro Carlesse ¹ | PHS/PSL | A favor |
| | Wanderley Barbosa | Republicanos | A favor |

Elaboração das autoras.

Nota: ¹ Carlesse foi afastado do cargo de governador do Tocantins em 2021, a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), e renunciou antes do julgamento de *impeachment*, em 2022. Seu vice, Wanderley Barbosa, assumiu o cargo, terminando o mandato.

Obs.: MDB – Movimento Democrático Brasileiro; PT – Partido dos Trabalhadores; PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PSD – Partido Social Democrático; PP – Partido Progressistas; PDT – Partido Democrático Trabalhista; PSC – Partido Social Cristão; DEM – Democratas; PSL – Partido Social Liberal; PHS – Partido Humanista da Solidariedade.

SÃO PAULO, XANGAI: CONVERGÊNCIAS, CHOQUES E PERSPECTIVAS DA PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-CHINA

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa¹

Gilberto M. A. Rodrigues²

SINOPSE

Valendo-se de uma estrutura paradiplomática desenvolvida ao longo dos anos 1990 e 2000, o estado de São Paulo (ESP) passou a incrementar suas relações com a China, em convergência com o adensamento das relações sino-brasileiras em nível subnacional. Entretanto, durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), o ESP entrou em choque com o governo federal, incluindo as suas relações paradiplomáticas, que se desenvolveram em conflito com a política externa brasileira (PEB) de Bolsonaro e se exacerbaram com a pandemia da covid-19, levando o ESP a realizar ações paradiplomáticas não apenas comerciais, mas sanitárias e políticas. Com o fim da pandemia e as eleições de 2022, o ESP passou a ser governado em 2023 por um político do campo bolsonarista. O artigo tem como objetivo investigar as convergências, choques e perspectivas da paradiplomacia de São Paulo com a China, maior parceiro comercial do país e sócio estratégico em várias áreas, visando compreender como as relações internacionais de São Paulo têm se pautado na chave cooperação-conflito com a União, tendo a China como foco.

Palavras-chave: paradiplomacia; estado de São Paulo; China; Brasil; covid-19.

ABSTRACT

Based on a paradiplomatic structure developed throughout the 1990s and 2000s, the São Paulo state (SPS) began to increase its relations with China, in convergence with the strengthening of Sino-Brazilian relations at the subnational level. However, with the Bolsonaro administration (2019-2022), the SPS clashed with the federal government, including its paradiplomatic relations, which developed in conflict with Bolsonaro's Brazilian Foreign Policy and exacerbated with the covid-19 pandemic, leading the SPS to carry out paradiplomatic actions not only in the commercial area, but also in the sanitary and political ones, in opposition to the federal government. With the end of the pandemic, and the 2022 elections, the SPS is currently governed by a politician from the bolsonarist side. The article aims to investigate the convergences, clashes and perspectives of São Paulo state's paradiplomacy with China, the country's largest trading partner and strategic partner in several areas, in order to understand how São Paulo state's international relations have been based on the cooperation/conflict key with the Union, with China as its focus.

Keywords: paradiplomacy; state of São Paulo; China; Brazil; covid-19.

JEL: F59; H77; H79.

Artigo recebido em 31/7/2023 e aprovado em 29/9/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art3>

1. Professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (PPG-PRI/UFABC); e membra do Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (Opeb). *E-mail:* ana.tereza@ufabc.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7580-4797>.

2. Professor associado na área de relações internacionais da UFABC; membro do Opeb; e pesquisador produtividade nível 2 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *E-mail:* gilberto.rodrigues@ufabc.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5150-5146>.

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas e os estudos sobre a paradiplomacia no Brasil se intensificaram a partir da década de 2000, acompanhando o aumento das atividades internacionais de estados e municípios (Rodrigues, 2008). Contudo, como sinalizaram Tavares (2014) e Medeiros (2010), o estado de São Paulo (ESP) não foi um dos atores que tiveram centralidade nesse processo, apesar de contar com iniciativas internacionais. Fosse pelo fato de o estado se sentir amparado pela diplomacia federal (Medeiros, 2010) ou por dificuldades de continuidade na implementação de uma diplomacia subnacional, “as primeiras experiências internacionais do governo de São Paulo não foram originais” (Tavares, 2014, p. 22).

Tal fato começou a mudar a partir de 2011, quando o estado se tornou o primeiro da Federação a formular um Plano de Relações Internacionais, que foi instituído pelo Decreto nº 57.932, de 2 de abril de 2012. Novamente, a partir de 2019 o estado atraiu a atenção para suas atividades paradiplomáticas ao exibir um comportamento externo proativo. Um dos destaques foi a relação com a China, que resultou na abertura de um escritório da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (InvestSP) em Xangai, e no acordo entre o Instituto Butantan e o laboratório chinês Sinovac para a produção da vacina CoronaVac contra a covid-19.

Diante da crescente atividade internacional, o interesse em compreender a paradiplomacia paulista também aumentou. Trabalhos como o de Aguiar (2021) e Sousa e Rodrigues (2021), analisando as ações internacionais do estado em períodos específicos – respectivamente, de 2011 a 2016 e de 2019 a 2021 –, chamaram a atenção para o fato de que nem sempre a paradiplomacia desempenhada pelo estado esteve em convergência com a União. Tal interpretação contradiz o comumente afirmado pela literatura sobre o caso brasileiro, para o qual pontua-se ter havido convergência e complementaridade entre a ação dos governos subnacionais e da União (Vigevani, 2006; Rodrigues, 2008).

Neste trabalho, tendo como base a análise da paradiplomacia do ESP voltada para a China, tratamos de avançar na compreensão dessa questão. Ao tomar um período mais alongado para avaliação das relações externas paulistas com a China (os últimos 23 anos), argumentamos: i) que a paradiplomacia de São Paulo tem sido voltada para questões econômicas visando oportunidades de desenvolvimento para o estado; e ii) que os choques com o governo federal se deram apenas no contexto específico de uma gestão (do ex-presidente Jair Bolsonaro) que subverteu posicionamentos tradicionais da diplomacia brasileira. Dizer que o conflito entre estado federado e União não tem sido a tônica das relações, contudo, não implica em deixar de reconhecer que, desde o início da década de 2010, o estado tem visado o desenvolvimento de relações externas mais autônomas com relação à União.

No cenário atual, no qual o governo do ESP passou a ser do campo bolsonarista, com gestão de Tarcísio de Freitas (Partido Republicanos), e o governo federal voltou para o Partido dos Trabalhadores (PT), com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a discussão proposta neste trabalho ganha ainda mais relevância. Estudos preliminares sobre a política externa brasileira (PEB) em vigor no novo governo Lula têm assinalado para a retomada de aspectos tradicionais da atuação internacional do Brasil, como o universalismo, multilateralismo, pacifismo, a atribuição de importância às relações com a América Latina e o pragmatismo (Lima, 2023). Assim, um eventual conflito do governo de Tarcísio com a PEB significaria não apenas ir contra a União – governada pelo PT –, mas assumir uma postura na qual o estado se colocaria contrário aos parâmetros de política externa que tem defendido ao longo das últimas décadas.

Este artigo analisa a paradiplomacia do ESP com a China em três chaves: i) convergência com a União; ii) choque com a União; e iii) perspectivas a partir de 2023. Para tanto, como método, realizamos revisão bibliográfica e levantamento de dados primários. Na segunda seção, o artigo recapitula brevemente o histórico das relações Brasil-China e aponta o lugar do ESP nessas relações. Na terceira, destacamos a paradiplomacia do ESP voltada à China, considerando tanto aspectos convergentes como divergentes em relação à política do governo federal. Na quarta, apresentamos as perspectivas da paradiplomacia do ESP com a China. Por fim, apontamos as considerações finais.

2 RELAÇÕES BRASIL-CHINA E O LUGAR DO ESP

Brasil e China restabeleceram oficialmente suas relações diplomáticas em 1974. Antes disso, a desintegração do império chinês a partir da segunda metade do século XIX, os conflitos pelos quais a China passou até meados do século XX e a revolução comunista chinesa de 1949 – que colocou Brasil e China em lados distintos da Guerra Fria – atrasaram o desenvolvimento das relações. Uma tentativa de aproximação no início dos anos de 1960, no âmbito da política externa independente dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, foi frustrada com o golpe militar de 1964. Apenas diante da adoção de um maior pragmatismo e universalismo na política externa, com o governo de Ernesto Geisel, na década de 1970, foi possível a retomada das relações oficiais (Sousa, 2016).

Em 1979 foi celebrado o primeiro acordo comercial entre os dois países e durante a década de 1980 uma série de tratativas bilaterais deram base para a estruturação das relações, com destaque para a área da ciência e tecnologia. Entretanto, foi na década de 1990 que as relações entre os países se intensificaram (Oliveira, 2012). A contínua ascensão econômica da China, que criou a necessidade de o país expandir suas fontes de importações – sobretudo de *commodities*, produtos energéticos e matérias-primas –, e seus mercados de exportação para produtos industrializados, especialmente, contribuiu para o adensamento das relações. O Brasil possuía excedente em vários produtos de que a China necessitava, com destaque para a soja e o minério de ferro, ao passo que a competitividade chinesa no setor industrial possibilitou o aumento das exportações para o Brasil (Biato, 2010).

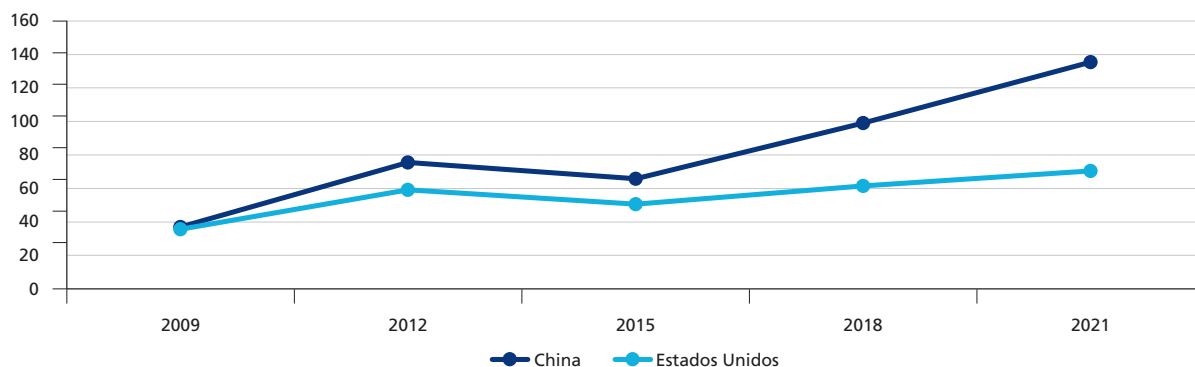
Outro elemento importante de aproximação foi a percepção mútua dos países de que podiam ter um papel estratégico um para o outro. O Brasil foi o primeiro país do mundo com o qual a China celebrou uma parceria estratégica, em 1993, voltada a adensar as relações não só no âmbito econômico, como também no político e científico-tecnológico (Oliveira, 2012). Na década de 2000, houve um aprofundamento adicional. Na gestão de Lula (2003-2010), o Brasil desenvolveu com a China mecanismos institucionais para as relações – em destaque a criação, em 2004, da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (Cosban). Ainda, aumentou a cooperação voltada à atuação no cenário global, com a formação do grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), e, também, com a participação conjunta em negociações, a exemplo do grupo Brasil, África do Sul, Índia e China (BASIC) para temas ambientais (Sousa, 2016).

O aprofundamento das relações políticas foi alimentado pela própria centralidade que as relações econômicas com a China passaram a ter para o Brasil. Diante de um quadro, na década de 2000, marcado pelo *boom* das *commodities* e, posteriormente, pela retração econômica, em especial nos países centrais, provocada pela crise de 2008, a China avançou para se tornar a maior parceria comercial do Brasil e o seu maior saldo da balança comercial a partir de 2009, tendo aumentado de forma significativa a distância para o segundo maior parceiro brasileiro (Estados Unidos), desde então, conforme o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Corrente de comércio do Brasil com China e Estados Unidos

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2023).

No início da década de 2010, a parceria estratégica entre os países se aprofundou com a criação da Parceria Estratégica Global e do Diálogo Estratégico Global, em 2012, voltados a articular a posição dos países em temas globais. No BRICS, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR) representou vínculos adicionais. Paralelamente, não só as relações comerciais continuaram a se aprofundar, como os investimentos chineses começaram a chegar mais intensamente ao país (Schutte, 2020). O estudo de Tulio Cariello pontuou que, na América Latina, o Brasil é o país que mais recebeu investimentos diretos chineses. “Entre 2007 e 2021, empresas chinesas anunciaram 270 projetos no Brasil com potencial de investimentos que chegaram a US\$ 116,5 bilhões. Desse total, 202 projetos foram efetivados, somando estoque de US\$ 70,3 bilhões” (Cariello, 2022, p. 29). Adicionalmente, entre 2005 e 2022, o Brasil foi o segundo país da região (atrás apenas da Venezuela) na recepção de financiamento chinês, tendo obtido cerca de US\$ 31 bilhões para projetos em setores diversos, com destaque para a área de energia.³

A centralidade econômica que a China passou a ter para o Brasil não foi desacompanhada de efeitos distributivos desiguais aos setores internos. Enquanto o agronegócio e segmentos atrelados às áreas de energia, minério e petróleo despontaram como principais beneficiados pelas relações econômicas, o setor industrial – que passou a ter a concorrência de produtos chineses, tanto no mercado interno como nos mercados externos –, frequentemente atribuiu, em parte, à China a culpa pela desindustrialização precoce do país e pela (re)primarização da pauta exportadora (Sousa *et al.*, 2021). Destaca-se que o comércio bilateral sino-brasileiro tem sido caracterizado por um padrão norte-sul, no qual o Brasil vende bens básicos, em destaque soja, minério de ferro e petróleo, e compra produtos manufaturados diversos, o que tem ensejado críticas do setor industrial nacional.

Apesar disso, até o fim da gestão Temer (2016-2018), o entendimento – tanto para beneficiados como para prejudicados pelas relações econômicas com a China – foi de que era necessário manter a aproximação política entre os países e aprofundar a cooperação, até como elemento que poderia ajudar a resolver as assimetrias bilaterais (Santoro, 2020).

Essa percepção, contudo, mudou durante o governo Jair Bolsonaro. Na sua gestão, diante do alinhamento (em especial nos dois primeiros anos) com os Estados Unidos – que estavam colocando em prática uma guerra comercial e tecnológica contra a China, e pressionando outros países a ajudá-los

3. Disponível em: https://www.thedialogue.org/map_list.

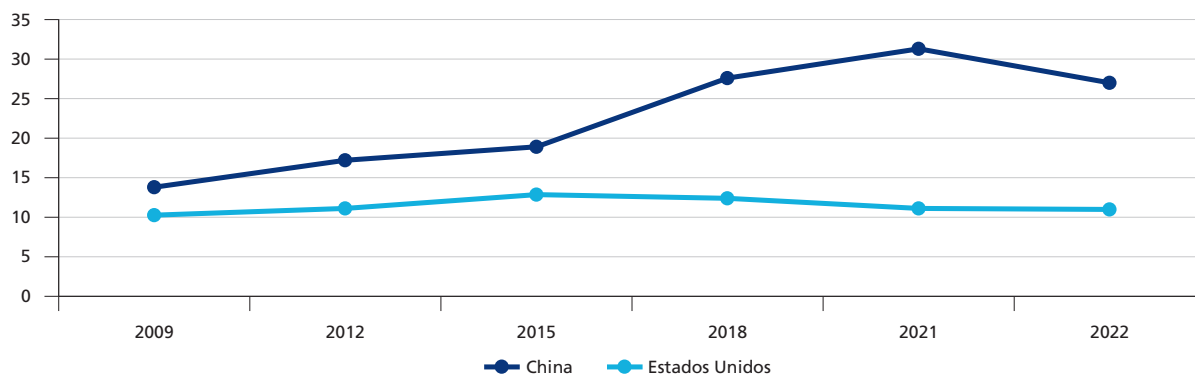
na estratégia de contenção aos chineses –, Bolsonaro atuou para tentar deslocar a China do papel de importância que tinha para o Brasil (Sousa *et al.*, 2021). Ainda candidato, Bolsonaro visitou Taiwan, acompanhado de seus filhos, o que irritou a China, que considerou a viagem um desrespeito à política de “uma só China”. Além disso, o país foi acusado de estar “comprando o Brasil”, em uma referência negativa aos investimentos chineses no país (Sousa *et al.*, 2021).

Em termos concretos, a recusa inicial do governo Bolsonaro de adquirir imunizantes chineses (Sousa e Rodrigues, 2021),⁴ bem como as ameaças veladas de que iria banir a atuação de empresas de tecnologia da informação chinesas das redes de internet nacionais (Sousa *et al.*, 2021), exemplificaram a tentativa, ainda que frustrada, de uma política de afastamento do Brasil com a China. Como afirmaram Sousa *et al.* (2021), grupos exportadores, em especial do setor do agronegócio e empresas envolvidas nas relações bilaterais, bem como o legislativo ligado aos interesses desses setores e alguns representantes do próprio governo Bolsonaro – em destaque o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Vice-Presidência da República – atuaram para inviabilizar a política de afastamento e obtiveram sucesso relativo. Conforme mostra o gráfico 2, durante a gestão Bolsonaro, a China manteve-se como primeiro destino das exportações brasileiras, tendo alcançado seu pico em 2021. Em termos de investimentos, no mesmo ano, o Brasil se tornou o maior destino dos investimentos chineses no mundo (Cariello, 2022).

GRÁFICO 2

Participação de China e Estados Unidos nas exportações totais do Brasil

(Em %)



Fonte: Brasil (2023).

As dificuldades de Bolsonaro colocar a China em segundo plano nas relações externas brasileiras evidenciaram a importância que o país adquiriu para o Brasil, sendo capaz de mobilizar grupos políticos e econômicos internos voltados à defesa das relações (Sousa, 2022). Entre os atores que pautaram a aproximação com a China e contribuíram para impulsionar a cooperação sino-brasileira, além dos mencionados, destacaram-se os governos subnacionais. No cenário do crescente envolvimento bilateral entre os países nas últimas décadas, de um lado, e de intensificação das atividades paradiplomáticas de entidades subnacionais brasileiras, de outro, os estados da Federação passaram a buscar diretamente relações com atores chineses (Sousa e Rodrigues, 2021).

4. Como apontado por Sousa e Rodrigues (2021, p. 58), “várias declarações do presidente demonstraram que parte dos problemas que o governo federal criou com a CoronaVac se deveu ao fato de ela ter origem chinesa”. Bolsonaro apelidou a vacina de Vachina e externou por inúmeras vezes visões negativas sobre a capacidade de o imunizante funcionar. Em novembro de 2020, chegou a afirmar: “Morte, invalidez, anomalia. Esta é a vacina que o Doria queria obrigar todos os paulistanos a tomarem” (Bolsonaro *apud* Teixeira, 2020).

Destaca-se que, na China, as atividades internacionais de províncias têm sido incentivadas desde o início das reformas econômicas, no fim da década de 1970. O processo de descentralização de tarefas em direção aos governos locais e a internacionalização da economia levou, em especial, as províncias costeiras a intensificarem o seu engajamento em busca de oportunidades para o desenvolvimento econômico, visando a atração de investimentos e o aumento de exportações (Chen, 2005). Institucionalmente, cada província desenvolveu um Escritório Provincial de Assuntos Estrangeiros (EPAE) e um Comitê Provincial de Comércio Exterior e de Cooperação Econômica (CCECE) para auxiliar as atividades de internacionalização e prover “suporte técnico e profissional aos demais órgãos da administração pública em seus contatos internacionais” (Silva, 2010, p. 94).

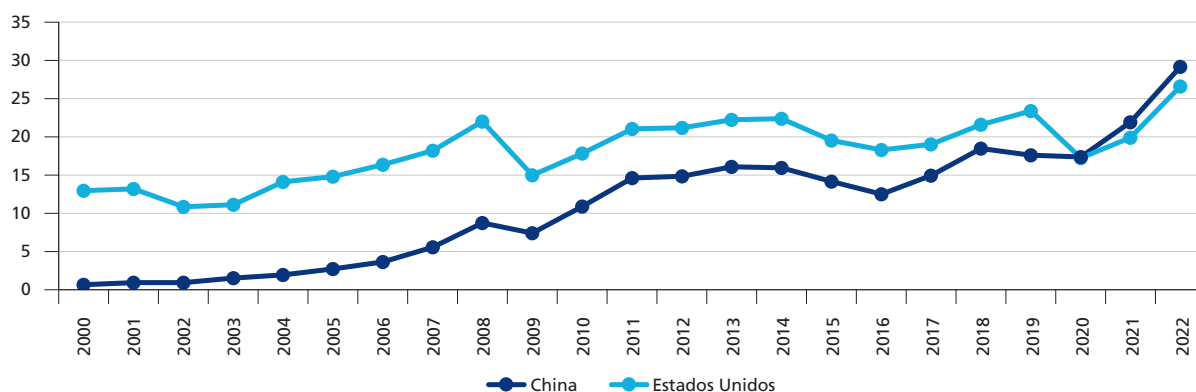
Com a ascensão econômica do país, que se tornou a segunda maior economia do mundo em 2010, tanto a capacidade dos governos subnacionais chineses para atuarem internacionalmente como a atratividade da China para atores estrangeiros aumentaram (Silva, 2010). O país despontou como importante fonte de investimento direto externo e financiamentos para o mundo. Como destacaram Myers e Gallagher (2018), no que concerne à América Latina, os bancos chineses suplantaram, entre 2005 e 2017, outros bancos, incluindo o Banco Mundial, como maiores provedores de recursos para a região. A atuação econômica desses bancos, acompanhada de um discurso de cooperação ganha-ganha e desprovida de condicionalidades que exigissem reformas econômicas internas ou mudanças políticas nos países, foi outro elemento que a tornou mais atrativa.

No caso do ESP, o interesse em desenvolver relações externas com atores chineses acompanhou a própria evolução da importância da China para o Brasil, cujo reflexo também esteve nas relações sino-paulistas. O estado é o local no qual, atualmente, “residem cerca de 200 mil chineses, 90% da comunidade chinesa no Brasil” e, ainda, que abriga “a maior parte das duzentas empresas chinesas instaladas no país” (Doria, 2019). Desde 2020, a China é a maior parceira comercial do estado, considerando o tamanho da corrente de comércio, conforme o gráfico 3.

GRÁFICO 3

Corrente de comércio do ESP com China e Estados Unidos

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2023).

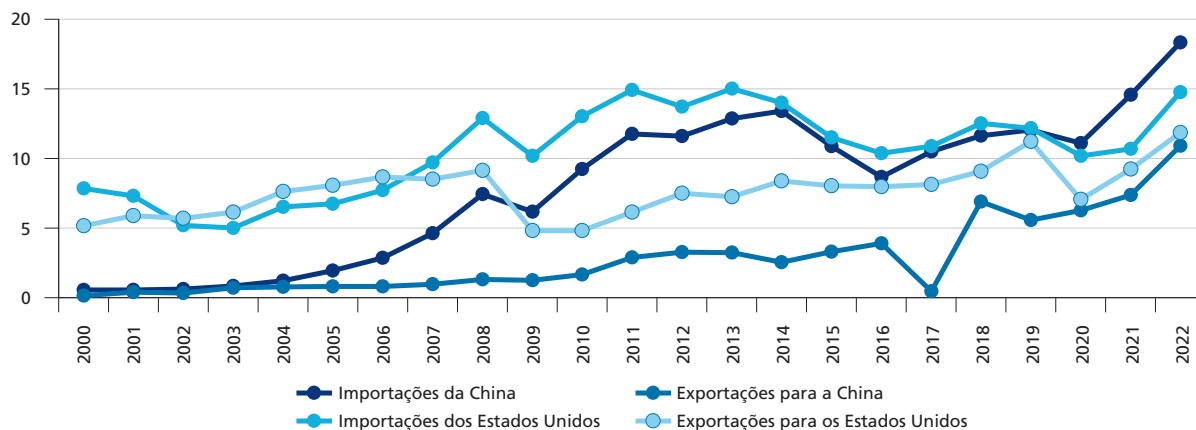
Especificamente, o que permitiu a China ultrapassar os Estados Unidos como principal parceiro comercial paulista foi o aumento das importações de produtos chineses no estado. Conforme o gráfico 4, a China se tornou em 2020 a principal origem de importações. Da mesma forma, apesar

de ainda permanecer em segundo lugar como destino para as exportações paulistas, aproximou-se dos Estados Unidos como mercado para as vendas do estado.

GRÁFICO 4

Comércio do ESP com China e Estados Unidos

(Em US\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2023).

Quando considerado o panorama geral das relações comerciais externas de São Paulo, na última década, as trocas com a China fizeram diferença. Segundo dados de Panzini (2023, p. 20), entre 2012 e 2021, tendo como referência o crescimento anual médio das exportações do estado para o mundo, houve uma redução de 0,9%. Contudo, com a China, no mesmo período, o crescimento médio das exportações foi de 9,5%. Ainda que as exportações paulistas para o país tenham perdido em diversidade na última década – em 2012, 56 produtos representavam, ao menos, 0,1% da pauta exportadora do estado para a China, enquanto em 2021 o número de produtos com essa margem diminuiu para 41 –, São Paulo é um dos estados que apresentam as maiores “oportunidades para manter, ampliar ou iniciar exportações para a China”, segundo a pesquisa realizada por Panzini (2023, p. 51) para o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC).

Em termos de investimentos, entre 2007 e 2020, o estudo de Cariello (2021) revela que o ESP despontou como o principal beneficiário no país, recebendo cerca de 31% dos projetos confirmados no período. Pinto (2023), por sua vez, indica que cerca de US\$ 29 bilhões foram investidos por chineses no estado nas últimas duas décadas, abarcando setores diversos, como energia, finanças, construção, indústria e transporte. Destaca-se, por exemplo, “os catorze trens da linha 17 da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), que estão sendo construídos pela BYD Company Limited, de Shenzhen, pelo valor de US\$ 185 milhões” (Pinto, 2023, p. 12) e, ainda, “o Metrô da Linha 2, que está sendo construído pela Power Construction Corporation of China (PowerChina), de Pequim, pelo valor de US\$ 1,4 bilhão” (*idem, ibidem*). Diante do aumento da importância econômica da China para o ESP, uma diplomacia subnacional voltada ao país, tanto para a busca de oportunidades econômicas como visando explorar áreas mais amplas de cooperação, desenvolveu-se, conforme analisamos a seguir.

3 SÃO PAULO, XANGAI: A PARADIPLOMACIA DO ESP COM A CHINA

3.1 Convergências do ESP com a União

O primeiro órgão específico de relações internacionais do ESP foi criado em 1991, a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, durante o governo de Luiz Antônio Fleury Filho. Em 1996, houve uma descontinuidade administrativa, com a extinção dessa assessoria, no governo de Mário Covas. Quase dez anos depois, em 2005, no governo de Geraldo Alckmin, foi estabelecida a Unidade de Apoio ao Assessoramento em Assuntos Internacionais, vinculada à Casa Civil.

Além da assessoria internacional, que atua como elo de coordenação paradiplomática, outros órgãos do estado atuam diretamente nas relações internacionais, como a InvestSP, criada em 2008, focada em economia e negócios. Além disso, diversos órgãos autônomos do estado, como a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e o Instituto Butantan, realizam ações e participam de projetos de cooperação internacional, com perfil paradiplomático.

A estrutura paradiplomática principal do ESP se manteve desta forma até 2019, quando foi criada a Secretaria Especial de Relações Internacionais no governo de João Doria Junior (São Paulo, 2019), mantendo-se a InvestSP como braço da promoção econômica do ESP.

Nesse quadro, a relação direta do ESP com a China tem seu ponto de alavancagem no período de crescimento da relação bilateral Brasil-China, analisado na seção anterior. Em documento sobre as relações de São Paulo com a China, elaborado pela Secretaria de Relações Internacionais do estado e atualizado até março de 2023 (São Paulo, 2023), a cronologia das relações se inicia em 2004, durante o governo de Geraldo Alckmin.

Foi durante o período de 2004 a 2018 – quando se observa o progressivo adensamento da paradiplomacia do ESP com a China – que a convergência entre as relações internacionais de São Paulo e o governo federal alcançou seus pontos mais culminantes. Dois fatores principais evidenciam essa convergência: a participação do governo do ESP em missões internacionais do governo federal à China; e o lançamento do “São Paulo no Mundo”, o Plano de Relações Internacionais 2011-2014 do ESP.

Em ambos os casos, as ações paradiplomáticas se deram em plena convergência com o governo federal e o Ministério das Relações Exteriores. Vale sublinhar que o Plano de Relações Internacionais 2011-2014 se alinha com a diplomacia do país, indicando seu propósito cooperativo e convergente com as relações exteriores do Brasil. Um fato simbólico dessa convergência se deu no ato de lançamento do “São Paulo no Mundo”, no Palácio dos Bandeirantes, que contou com a presença do então Ministro das Relações Exteriores do governo de Dilma Rousseff, embaixador Antonio Patriota.

Essa convergência da paradiplomacia de São Paulo com o governo federal, em geral, e, particularmente, em suas relações com a China, se mantém até o início de 2019, quando se principiam os choques do ESP com a União.

3.2 Choques do ESP com a União

O período de choques da paradiplomacia do ESP com o governo federal começa com o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). De janeiro de 2019 a março de 2020, os embates se deram, principalmente, em relação à política ambiental, tendo em conta as posições negacionistas da ciência e da mudança climática de Bolsonaro e de alguns de seus ministros. Isso pôs em xeque a PEB e a posição do Brasil como *player* das negociações globais sobre o clima e afetou diretamente os interesses de estados e municípios engajados em agendas globais relacionadas ao Acordo de Paris (2015) e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), vinculados à Agenda 2030 (Berringer, Maringoni e Shutte, 2021). Nesse cenário, em 2019, Bolsonaro atacou a gestão do Fundo Amazônia e estabeleceu um conflito diplomático com os governos da Alemanha e da Noruega, contribuintes estrangeiros do fundo (Couto, 2020).

O então ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo (2019-2021), constantemente destacou as diferenças de identidade entre Brasil e China em discursos, e fez críticas às relações comerciais e à aposta do Brasil no BRICS.⁵ Ao longo de 2020, em meio a discussões de Twitter com o então embaixador da China no Brasil, Yang Wanning, Araújo chegou a solicitar a Pequim por duas vezes a retirada do diplomata do Brasil, inaugurando-se um contexto de animosidade inédito nas relações bilaterais (Sousa, 2022; Wiziack e Coletta, 2021).

Nesse período, os choques entre governos subnacionais alinhados em certa medida com a ciência e com os compromissos ambientais envolveram a maioria dos estados federados e de diversos municípios, incluindo alguns que haviam sido apoiados por Bolsonaro ou que o tinham apoiado – como foi o caso do governador João Doria Junior no ESP (Abrucio *et al.*, 2020).

Entre abril de 2020 e dezembro de 2022, o ESP assume o protagonismo em opor-se politicamente e tecnicamente ao governo Bolsonaro, o que passou a incluir a paradiplomacia ambiental e sanitária.

Em pleno conflito retórico entre parte do governo de Bolsonaro e as autoridades chinesas, ainda em período anterior à pandemia de covid-19, em agosto de 2019, o governo do ESP promoveu uma missão à China, detalhada pela InvestSP:

a maior comitiva multissetorial de empresários já enviada à China pelo Brasil realizou viagem de dez dias ao maior parceiro comercial do país. O grupo foi formado pelo governador João Doria, cinco secretários de Estado (Fazenda e Planejamento, Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Abastecimento, Transportes Metropolitanos e Relações Internacionais) e representantes de 31 empresas. A missão foi liderada e organizada pela InvestSP. Durante a missão, foi realizada a inauguração do escritório de promoção comercial da InvestSP, instalado em Xangai (São Paulo, 2020, p. 7-8).

A InvestSP tornou-se o braço paradiplomático do governo do ESP, com foco em negócios e promoção comercial. Por meio dela, o governo do ESP passou a contar com um escritório de representação em Xangai, o epicentro econômico da China. A abertura do escritório da agência na metrópole chinesa teve como objetivo “fortalecer a relação comercial entre os dois países por meio da facilitação das exportações, identificação de oportunidades de investimentos e o intercâmbio nas áreas de inovação, tecnologia e educação” (São Paulo, 2020, p. 18).

5. Adicionalmente, como apontado por Ana Tereza Sousa e Gilberto Rodrigues, Araújo chegou a pontuar em seus discursos que “Brasil e China possuíam identidades contrapostas, sugerindo que aprofundar as relações com ela seria ‘vender nossa alma’, e que mesmo as relações comerciais bilaterais deveriam ser vistas de forma crítica, pois a ascensão da China a maior parceria do Brasil estaria associada a ‘um período de estagnação do Brasil’ e a ‘um ciclo do Brasil com parceiros errados’” (Sousa e Rodrigues, 2021, p. 46). Ainda, em aula magna ministrada aos novos diplomatas do Instituto Rio Branco, Araújo afirmou que a aposta no mundo pós-americano, referindo-se ao BRICS, também era errônea. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0Qt1kCY7D0M>.

Tal abertura foi anunciada pelo governador João Doria Junior em 2 de abril de 2019. Tendo seu custo totalmente coberto pelo governo chinês, o escritório do InvestSP foi inaugurado em 9 de agosto de 2019 e foi o primeiro escritório da agência estabelecido pelo ESP fora do Brasil (São Paulo, 2023).

Após a decretação da emergência sanitária pela Organização Mundial da Saúde (OMS) pela pandemia de covid-19, em fevereiro de 2020, um novo cenário de choques federativos teve início no país.⁶ Com os recorrentes discursos antissanitários de Bolsonaro e sua recusa em exercer a coordenação nacional para implementar os protocolos sanitários da OMS e da OPAS, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi acionado e decidiu pelo reconhecimento da plena autonomia de estados e municípios para coordenarem a implementação das medidas sanitárias, à luz da omissão do governo federal, podendo, de tal forma, agir à sua revelia. Essa decisão, tomada em abril de 2020, torna-se crucial para revestir de plena legalidade as ações de estados e municípios em nível local, nacional e internacional no campo sanitário (Rodrigues *et al.*, 2021).

Nesse cenário, o escritório da InvestSP em Xangai, além de “atividades direcionadas à iniciativa privada, em projetos de internacionalização de empresas brasileiras na China, e a entes públicos”, também “apoiou o governo do estado de São Paulo durante a pandemia covid-19” (São Paulo, 2021, p. 46).

Esse apoio se deu de duas formas: i) pela atuação conjunta com o Comitê Executivo de Combate ao Coronavírus, para realizar levantamento qualificado de exportadores de insumos necessários durante o combate da pandemia do covid-19 no território do ESP, apoiando o setor de compras e importação da Secretaria Estadual de Saúde (São Paulo, 2021, p. 46); e ii) pela atuação conjunta com o Comitê Empresarial Solidário à covid-19, obtendo mais de R\$ 8,2 milhões em doações de máscaras cirúrgicas e equipamentos de proteção individual, por meio de uma parceria do Consulado Geral da República Popular da China, em São Paulo, com a Secretaria Estadual de Relações Internacionais e a InvestSP, mobilizando representações governamentais e privadas das províncias chinesas de Xangai, Cantão, Xunquim, Xantum e Huná (São Paulo, 2021, p. 46).

Trata-se, portanto, de uma paradiplomacia de base fundamentalmente econômica, cuja ação não se opõe à tradicional diplomacia comercial do Itamaraty. No entanto, no contexto da PEB de Bolsonaro, essa ação de cunho econômico, pragmático, ganha um perfil de oposição política.

Mas o ponto alto do choque paradiplomático do ESP com a PEB de Bolsonaro se dá com as negociações entre o Instituto Butantan do ESP e a empresa chinesa Synovac Biotech, visando a compra de insumos e a transferência de *know-how* para produzir vacinas contra a covid-19 em território brasileiro, nesse caso em solo do ESP. Todo esse processo foi realizado de forma direta, sem intermediação do Itamaraty, por qualquer de seus órgãos, fato inédito, inclusive considerando a magnitude da operação (Sousa e Rodrigues, 2021).

Cabe destacar que o governo federal em nada contribuiu para essa exitosa negociação entre o ESP e a China, por meios de suas entidades técnicas, e se não obstaculizou o processo de alguma forma foi pela decisão do STF que respaldava as ações subnacionais dos entes federados no campo sanitário – decisão frequentemente citada por Bolsonaro como o motivo para a inação do governo federal na coordenação do combate à pandemia de covid-19. Além disso, cabe registrar que, em

6. A título de exemplo, o trabalho de Alvarenga *et al.* (2020) analisa choques entre o estado do Maranhão e a União devido ao atravessamento pelo governo federal de respiradores adquiridos pela entidade subnacional. Abrucio *et al.* (2020) também analisam as questões que contrapuseram a União a entidades subnacionais no que diz respeito às políticas para a pandemia.

todo o processo de aquisição de imunizantes chineses contra a covid-19, nenhum entrave impediu a atuação de empresas chinesas no país.

A posição do governador do ESP, João Doria Junior, assumiu um tom de choque frontal ao governo federal, materializado em coletivas de imprensa diárias realizadas no Palácio dos Bandeirantes, reunindo parte do secretariado estadual, com protagonismo para o secretário de Saúde e o diretor do Instituto Butantan, com atualizações diárias e perspectivas da implementação dos protocolos sanitários, e de todo o processo de produção das vacinas em parceria com a China – CoronaVac – e de seu cronograma de execução.

Não há dúvida de que, por via da paradiplomacia, de corte emergencial sanitário, a agenda subnacional sanitária do ESP tornou-se protagonista de uma ação de âmbito nacional em choque com o governo federal (Rodrigues, 2021).

4 PERSPECTIVAS DA PARADIPLOMACIA DO ESP COM A CHINA

Uma das características políticas do ESP no período que se inicia com a redemocratização do país no âmbito estadual (1982) é a prevalência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), então o maior partido de oposição ao regime militar, com os governos de André Franco Montoro (1983-1986), Orestes Quécia (1987-1990) e Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1994). A partir de 1995, com a eleição de Mário Covas, o ESP passa a ser governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), legenda nascida da dissidência de políticos mais à esquerda do PMDB, e que se apresentava como alternativa liberal-social-democrata.

A hegemonia de duas décadas do PSDB, cujo perfil tornou-se neoliberal na sua prática, na gestão paulista, manteve-se por 28 anos ininterruptos (1995-2022). Nesse período, o governo do ESP desenvolveu sua paradiplomacia, sobretudo no campo econômico e comercial, em relativa harmonia e convergência com o governo nacional, incluindo a convivência com os treze anos e alguns meses de governo do PT em nível nacional (2003-2016).

Em 2023, com a vitória de Tarcísio de Freitas, filiado ao Partido Republicanos, lançado e apoiado por Jair Bolsonaro, este filiado ao Partido Liberal (de oposição ao governo federal), o ESP passa a ser governado por uma composição política de direita e ultradireita, à margem dos partidos tradicionais que governaram o estado no pós-redemocratização.

Após a inelegibilidade de Bolsonaro por oito anos, pela decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE),⁷ o governador Tarcísio de Freitas torna-se potencial pré-candidato à Presidência como polo aglutinador de uma parte da direita e da ultradireita nacionais para as eleições de 2026. Esse cenário político converte o ESP, potencialmente, em plataforma de ação política para uma agenda da direita e da ultradireita nacional, criando um contraponto político e político-eleitoral ao governo federal, que, em 2023, voltou a ser governado pela esquerda.

7. Até a conclusão deste artigo, segue pendente a decisão do STF sobre o recurso de Jair Bolsonaro contra o acórdão do TSE que o tornou inelegível.

4.1 Pragmático versus ideológico

Em agosto de 2021, em pleno conflito do presidente Bolsonaro com as autoridades chinesas e a “demonização da China” pelos bolsonaristas (Azzi, Rodrigues e Sousa, 2020), o então ministro da Infraestrutura de Bolsonaro, Tarcísio de Freitas, destoava do governo em suas declarações sobre a relação com Pequim. Ao ser questionado pelo jornal digital *Poder360* (Barros e Pinto, 2021) a respeito dos investimentos chineses no Brasil, Tarcísio afirmou que “dinheiro não tem carimbo”, completando que todo capital era bem-vindo e que o capital chinês já estava no país.

A moderação de Tarcísio já indicava que ele não era adepto da cartilha ideológica de ultradireita de Bolsonaro, fato que contou a seu favor, inclusive para ser bem-aceito como candidato do campo bolsonarista por parte de setores econômicos e empresariais do ESP. Além disso, a aliança com Gilberto Kassab, presidente nacional do Partido Social Democrático (PSD), notório político pragmático e com bom trânsito em todos os espectros políticos, imprimiu esse mesmo perfil tanto na candidatura de Tarcísio quanto no seu governo – Kassab assumiu em janeiro de 2023 a Secretaria de Relações Institucionais, uma pasta política estratégica.

Logo no início de seu mandato, Tarcísio se encontrou com a cônsul chinesa em São Paulo, Chen Peijie, em fevereiro de 2023, visando aprofundar a cooperação entre o ESP e a China. Segundo o governador,

mais empresas financiadas pela China são bem-vindas para investir em São Paulo, e políticas preferenciais mais competitivas serão estudadas. Estamos dispostos a aprender com a experiência bem-sucedida da China em educação, encorajar os jovens a aprender chinês e explorar mais possibilidades de cooperação, como no campo da segurança pública.⁸

Em junho de 2023, o Consulado Geral da China em São Paulo promoveu o evento “Diálogos para a Cooperação entre São Paulo e China”, no qual a Secretaria de Negócios Internacionais do ESP, junto com outras secretarias e órgãos estaduais, apresentou projetos e ações do ESP para cerca de cinquenta empresas chinesas. Segundo a notícia publicada no *site* da secretaria paulista, “na oportunidade, foi reforçado o compromisso do governo em manter um diálogo constante com o setor privado com foco em crescimento e em melhoria no ambiente de negócios”.⁹

Do ponto de vista concreto, a gestão de Tarcísio de Freitas no governo do ESP não indica choques com o governo federal na relação com a China em seus seis primeiros meses de existência. Porém, isso não significa que haja convergência com o governo federal ou não tenha havido ruídos ideológicos ecoando algumas notas dos enfrentamentos retóricos de Bolsonaro e de seus apoiadores mais radicais em relação à China.

Para exemplificar esse panorama, citamos duas situações. Na missão brasileira à China em abril de 2023 – a maior feita até hoje por um governo brasileiro –, o governador Tarcísio de Freitas não se somou ao grupo de governadores(as) que integraram a comitiva de Lula, cuja agenda tratou de reforçar os laços com Pequim, inclusive como medida de compensação pelos desgastes ocorridos no período de Bolsonaro.

O distanciamento do governo de Tarcísio em ESP desse movimento de Lula se deu não apenas na ausência da missão, mas em crítica desferida por Tarcísio à presença do MST na delegação de

8. Disponível em: <http://www.chinahoje.net/governo-de-sao-paulo-espere-aprofundamento-das-relacoes-com-parceiros-chineses/>.

9. Disponível em: <https://www.negociosinternacionais.sp.gov.br/governo-de-sao-paulo-apresenta-projetos-para-representantes-do-consulado-e-de-empresas-chinesas/>.

Lula. Tarcísio disse: “na minha avaliação, é menos grave a presença de Bolsonaro na Agrishow do que a presença do líder do MST na China” (Augusto, 2023). Essa afirmação se dá no contexto de uma crise envolvendo a participação do governo Lula na Agrishow, a principal feira de agronegócio no país, devido à presença destacada de Bolsonaro como convidado nessa feira – cujo setor se mantém dividido entre o apoio a Bolsonaro e a Lula. Ao se referir ao comparecimento de João Stedile, líder do MST, na delegação à China, Tarcísio se coloca como contraponto à política externa estratégica de Lula com Pequim, que não remete apenas a comércio e investimentos, mas a outros temas e arenas políticas multilaterais.

Quanto à política sanitária de enfrentamento à covid-19, tema que gerou o maior choque entre a paradiplomacia do ESP e o governo de Bolsonaro, os primeiros seis meses de governo de Tarcísio foram convergentes com o governo de Lula e, na aparência, não houve mudança nas relações e na parceria entre o Instituto Butantan e a empresa chinesa Synovac Biotech, bem como na produção e entrega da vacina CoronaVac ao governo federal. Com efeito, em 2023 o Ministério da Saúde avalizou a importância da CoronaVac e a sua eficácia para o enfrentamento da pandemia.¹⁰ Além disso, o Instituto Butantan continuou entregando milhões de doses de CoronaVac para o Plano Nacional de Imunização.

Embora não se possa dizer que o governo de Tarcísio de Freitas tenha entrado em choque com o governo de Lula nos primeiros seis meses dos respectivos mandatos, os discursos de Tarcísio apontam para uma via “solo” da paradiplomacia do ESP, com uma busca por articulações diretas com a China, sem a intermediação federal, visando capitalizar oportunidades econômicas para o ESP e para o governo de Tarcísio.

Contudo, a depender do horizonte das eleições municipais e nacionais no Brasil, nos próximos três anos, e considerando eventual ascensão da ultradireita em governos dos Estados Unidos e em países europeus nos próximos anos, o bolsonarismo pode afetar as ações de Tarcísio no ESP e tornar a paradiplomacia – cooperativa por ora – em elemento de conflito. À diferença da paradiplomacia do governo de Doria, que se escorou no próprio pragmatismo histórico da PEB, se a paradiplomacia de Tarcísio enveredar pelo caminho do conflito com o governo federal, não contará com o mesmo respaldo da tradição diplomática do Itamaraty. De qualquer forma, com a China, parece prevalecer um perfil pragmático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações entre o Brasil e a China aprofundaram-se a partir do primeiro e do segundo governos do presidente Lula (2003-2010), e avançaram nos governos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), tanto em nível bilateral quanto no âmbito multilateral. O perfil do comércio e dos investimentos chineses converteram a China em principal parceira comercial do país e em um de seus principais investidores diretos, seguindo tendência de atuação e presença de Pequim na América Latina e Caribe. Além disso, com a criação e evolução do BRICS, Brasil e China passaram a articular-se em torno de uma nova esfera de poder global, convergindo interesses e posições sobre a agenda multilateral ampla.

Nesse cenário de convergência de interesses e posições crescentes entre os governos nacionais dos dois países, a dimensão paradiplomática de governos subnacionais do Brasil também atuou, de forma convergente e cooperativa, até o advento do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), quando

10. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/entenda-vacinas-disponiveis-no-sus-contr-a-covid-19-tem-beneficio-superior-a-qualquer-possivel-risco>.

a PEB sofreu uma guinada radical à ultradireita e entrou em choque frontal com autoridades de diversos países da América Latina, da União Europeia e da China.

Mesmo com governos politicamente em oposição, Brasília e ESP sempre mantiveram convergência na cooperação com a China, fato que mudou com Bolsonaro, quando politicamente o governo do Brasil entrou em embate com a China, por razões predominantemente ideológicas, com pouco (ou nenhum) respaldo em fatos. Nesse período, observa-se, pela primeira vez, a paradiplomacia do ESP em choque com o governo federal, mas com alinhamento de posições com a China, especialmente no que tange às políticas de enfrentamento da pandemia de covid-19. As posições do Palácio dos Bandeirantes se intensificam e se aprofundam no período da pandemia de covid-19, quando o governo de Bolsonaro atua contra a compra e o desenvolvimento de vacinas em parceria com empresas chinesas.

Assumindo a dianteira e o protagonismo nesse campo, o ESP, valendo-se de sua estrutura paradiplomática, incluindo o seu escritório em Xangai, e, por meio do Instituto Butantan, desenvolveu a primeira vacina sino-brasileira, a Coronavac, que se converteu na primeira vacina aplicada no Brasil, à revelia do governo Bolsonaro.

A partir da análise de política externa, e considerando a literatura sobre paradiplomacia e cooperação descentralizada no Brasil, o que se pode afirmar é que a política externa do ESP manteve a convergência com a tradicional e pragmática PEB até o final de 2018. Com a posse de Bolsonaro, em janeiro de 2019, tem início a divergência com o governo paulista, inaugurando um pioneiro choque com a PEB de ultradireita de Bolsonaro.

É interessante observar que, ao contrário do que ocorre em outros casos de paradiplomacia política em conflito com o governo nacional, a do ESP não agiu contra a normalidade da diplomacia do país. Em vez disso, atuou para mantê-la nos cânones regulares, previsíveis e pragmáticos.

Esse período do mandato de Bolsonaro, em que houve o isolamento diplomático do país (Azzi, Rodrigues e Sousa, 2022), criou a possibilidade de a paradiplomacia do estado mais rico da Federação chocar-se com a política externa federal, fato que nunca antes havia ocorrido, ao menos com tal intensidade e magnitude. Nesse sentido, como objeto de análise das relações internacionais bilaterais do Brasil, a paradiplomacia do ESP incorporou, desde então, a dimensão do conflito estado-União, na chave convergência-choque, no universo de relações internacionais federativas (Rodrigues, 2008; 2021) que não indicavam para esse caminho. No caso das relações sino-brasileiras, sua tessitura passou a amparar-se não mais e apenas na relação entre governos nacionais, mas igualmente na relação direta do governo chinês com um parceiro confiável em nível subnacional, o ESP.

Adicionalmente, o problema que emerge desse novo fenômeno é em que medida a paradiplomacia do ESP retornará ao seu leito de convergência ou se, a partir do precedente do choque, se converterá em um novo meio de afirmação ideológica do estado *vis-à-vis* o governo federal. Embora o fenômeno da confrontação de estados e municípios com a União durante a pandemia de covid-19 se aplique a quase todos os estados e municípios no Brasil, o caso de São Paulo tem características próprias e impacto maior, dada a pujante posição econômica e política do estado no país.

Considerando o pragmatismo do governador Tarcísio de Freitas e dos partidos de sua aliança e sustentação política no estado, não há no horizonte visível hipótese plausível de choques da paradiplomacia estadual na relação com a China e o governo federal.

É sabido que o setor industrial, que tende a apoiar o governo de Lula, nutre antipatia pela China. O agronegócio, especialmente o grande produtor rural, por sua vez, é o grande fiador de Bolsonaro e da ultradireita brasileira, embora possua enorme dependência do país oriental. De que maneira esses setores irão atuar como freios e contrapesos em um eventual acirramento de posições do governo Tarcísio, por motivos ideológicos, com o governo federal, é uma questão a ser acompanhada e analisada.

No campo político-eleitoral, há, porém, duas situações que não podem ser ignoradas ou minimizadas e que podem causar tensões e eventuais conflitos, ou até mesmo choques: as eleições municipais e nacionais no Brasil e a eventual ascensão da ultradireita em governos dos Estados Unidos e de países europeus. Em ambas as situações, a base bolsonarista poderá exercer fortes pressões sobre o governo do ESP para elevar o nível de conflito e enfrentamento com a China.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *et. al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n4/1982-3134-rap-54-04-663.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.
- AGUIAR, I. A. O desenvolvimento da paradiplomacia no estado de São Paulo e a política externa do governo de Dilma Rousseff. **Conexões Internacionais**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/view/13313>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- ALVARENGA, A. A. *et. al.* Desafios do Estado brasileiro diante da pandemia pela covid-19: o caso da paradiplomacia maranhense. **Caderno de Saúde Pública**, v. 36, n. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Zf3ZbZDvsFWHPVNBXwGQbz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2021.
- AUGUSTO, P. Tarcísio: “é menos grave Bolsonaro na Agrishow do que líder do MST na China”. **Moneytimes**, 2 maio 2023. Disponível em: <https://www.moneytimes.com.br/tarcisio-menos-grave-bolsonaro-na-agrishow-do-que-lider-do-mst-na-china/>. Acesso em: 29 jul. 2023.
- AZZI, D. A.; RODRIGUES, G. M. A.; SOUSA, A. T. L. M. (Org.). **A política externa de Bolsonaro na pandemia**. São Bernardo do Campo: UFABC/FES, 2020.
- _____. **Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático**. Rio de Janeiro: Telha, 2022.
- BARROS, R.; PINTO, P. S. “Dinheiro não tem carimbo”, diz Tarcísio de Freitas sobre investimentos da China. **Poder360**, Brasília, 18 ago. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/dinheiro-nao-tem-carimbo-diz-tarcisio-de-freitas-sobre-investimentos-da-china/>.
- BERRINGER, T.; MARINGONI, G.; SHUTTE, G. (Org.). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**. Santo André: EdUFABC, 2021.
- BIATO JUNIOR, O. **A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)**. Brasília: Funag, 2010.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Comex Vis**. Brasília: MDIC, 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)**. Rio de Janeiro: CEBC, 2021. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

- _____. **Investimentos chineses no Brasil: 2021 – um ano de retomada.** Rio de Janeiro: CEBC, 2022. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2022/08/31/estudo-inedito-investimentos-chineses-no-brasil-2021/>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- CHEN, Z. Coastal provinces and China's policy making. In: HAO, Y.; SU, L. **China's foreign policy making: societal force and Chinese American policy.** London; New York: Routledge, 2005.
- COUTO, C. Paradiplomacia e o caso do Fundo Amazônia. **Medium** [online], 20 jan. 2020. Disponível em: https://medium.com/@Carolina_Couto/paradiplomacia-e-o-caso-do-fundo-amaz%C3%B4nia-75bdc6ebf017. Acesso em: 24 maio 2021.
- DORIA, J. São Paulo e China, uma história promissora. **Estadão**, São Paulo, 10 ago. 2019. Disponível em: <https://opinio.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,sao-paulo-e-china-uma-historia-promissora,70002961814>. Acesso em: 6 jan. 2021.
- LIMA, M. R. S. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 79-95, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/74/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- MEDEIROS, M. A. ¿Necesita São Paulo una política exterior? Hegemonía, diplomacia y paradiplomacia en Brasil. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 56, p. 163-186, 2010. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7790/7799>. Acesso em: 6 jan. 2021.
- MYERS, M.; GALLAGHER, K. **Down but not out: Chinese development finance in LAC, 2017.** Washington: Inter-American Dialogue, 2018. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/03/Chinese-Finance-to-LAC-2017-Updated.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- OLIVEIRA, H. A. **Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica.** Fino Traço: Belo Horizonte, 2012.
- PANZINI, F. **Exportações dos estados brasileiros para a China: cenário atual e perspectivas para diversificação.** Rio de Janeiro: CEBC, 2023. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2023/02/02/lancamento-estudo-inedito-exportacoes-dos-estados-brasileiros-para-a-china-cenario-atual-e-perspectivas-para-diversificacao-07-02-10-h/>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- PINTO, R. M. C. Investimento direto estrangeiro chinês e participação chinesa em projetos de infraestrutura no estado de São Paulo, Brasil: uma análise baseada na urbanização planetária e nos circuitos do capital. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 25, n. 1, jan./dez., 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202306>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- RODRIGUES, G. M. A. Relações internacionais federativas no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400007. Acesso em: 20 jul. 2021.
- _____. **Paradiplomacia: cidades e estados na cena global.** São Paulo: Desatino, 2021.
- _____. Autonomia pragmática? A nova política externa de Lula. **Análisis Carolina**, Madrid, n. 7, p. 1-15, 2023. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/autonomia-pragmatica-a-nova-politica-externa-de-lula/>.
- RODRIGUES, G. M. A. *et al.* Brazil and the fight against covid-19: strengthening state and municipal powers. In: STEYTLER, N. (Ed.). **Comparative Federalism and covid-19.** [s.l.]: Routledge, 2021. p. 239-257.
- SANTORO, M. The dragon and the captain: China in the perspective of Brazil's nationalist right. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 258-269, dez. 2020. Disponível em: <http://doi.org/10.5007/2177-5230.2020v35n77p258>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- SÃO PAULO. **Decreto nº 57.932**, de 2 de abril de 2012. Institui o Plano de Relações Internacionais 2011-2014 do governo do estado de São Paulo e dá providências correlatas. São Paulo: ALSP, 2012. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57932-02.04.2012.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. **Decreto nº 64.189**, de 17 de abril de 2019. Organiza a Secretaria Especial de Relações Internacionais e dá providências correlatas. São Paulo: ALSP, 2019. Disponível em: <https://al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64189-17.04.2019.html>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. InvestSP. **Relatório anual de atividades 2019**. São Paulo: InvestSP, 2020. Disponível em: https://www.investe.sp.gov.br/uploads/midias/documentos/rel_atividades_2019_isp.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. InvestSP. **Relatório anual de atividades 2020**. São Paulo: InvestSP, 2021. Disponível em: https://www.investe.sp.gov.br/uploads/midias/documentos/2020_relatorio_anual.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

_____. Secretaria de Relações Internacionais. **China**. 31 mar. 2023. 28 p.

SCHUTTE, G. R. **Oásis para o capital**: solo fértil para a corrida de ouro – a dinâmica dos investimentos produtivos chineses no Brasil. São Paulo: Appris, 2020.

SILVA, I. B. **Paradiplomacia contemporânea**: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2010.

SOUSA, A. T. L. M. **Relações Brasil-China**: interesses, questões e resultados. 2016. 360f. Tese (Doutorado) – Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo, 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138117/sousa_atlm_dr_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 19 jun. 2023.

_____. O uso do Twitter como ferramenta diplomática pela China: uma análise a partir das relações Brasil-China. **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 62, p. 7-21, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.119206>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SOUSA, A. T. L. M.; ABRÃO, R. A. F.; SANTOS, V. H. Entre a subserviência e o pragmatismo: o Brasil perante o 5G. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 71-92, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52051>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SOUSA, A. T. L. M.; RODRIGUES, G. M. A. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de covid-19: o estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 10, n. 19, p. 36-69, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v10i19.13335>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SOUSA, A. T. L. M. *et. al.* Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. *In*: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G.; BERRINGER, T. (Org.). **As bases da política externa bolsonarista**: relações internacionais em um mundo em transformação. Santo André: EdUFABC, 2021. p. 229-250.

TAVARES, R. As relações internacionais do estado de São Paulo. *In*: MARCOVITCH, J.; DALLARI, P. (Org.). **Relações internacionais de âmbito subnacional**: a experiência de estados e municípios no Brasil. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 12-27.

TEIXEIRA, J. O dia em que o presidente comemorou um suicídio. **Época**, [online], 12 nov. 2020. Disponível em: <https://epoca.globo.com/jeronimo-teixeira/coluna-o-dia-em-que-presidente-comemorou-um-suicidio-24742482>. Acesso em: 6 jan. 2021.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127-139, out. 2006.

WIZIACK, J.; COLETTA, R. China ignora pedidos de Bolsonaro por troca de embaixador no Brasil. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 14 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/02/china-ignora-pedidos-de-bolsonaro-por-troca-de-embaixador-no-brasil.shtml>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GOVERNOS SUBNACIONAIS E A INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS NO NORDESTE BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS ESTADUAIS

Liliana Ramalho Fróio¹
Eliane Superti²
Guilherme de Lima Souza³

SINOPSE

O trabalho tem como objetivo avaliar a relação entre as estruturas institucionais paradiplomáticas e a internacionalização de políticas, com foco na atuação das secretarias dos governos estaduais do Nordeste brasileiro. A pesquisa baseia-se na análise não sistemática de literatura especializada e no mapeamento exploratório das experiências de internacionalização de políticas públicas nos governos estaduais da região. Os resultados do mapeamento mostram que os estados do Nordeste possuem potencial paradiplomático e que, mesmo em condições adversas, tiveram certo protagonismo no processo de internacionalização, levando à necessidade de uma melhor reflexão sobre a atuação paradiplomática de governos considerados periféricos.

Palavras-chave: governos subnacionais; internacionalização; políticas públicas; secretarias estaduais; Nordeste brasileiro.

ABSTRACT

The article aims to analyze the relationship between paradiplomatic institutional structures and the internationalization of public policies, focusing on the performance of state secretariats in the Brazilian Northeast. The work is based on non-systematic analysis of the specialized literature and the exploratory tracking of experiences in internationalization of public policies in state governments in the region. The results show that the Brazilian Northeast states have a paradiplomatic potential and that, even under adverse conditions, they had a certain prominence in the internationalization process, leading to the need for a better reflection on the paradiplomatic performance of governments considered peripheral.

Keywords: subnational governments; internationalization; public policies; states secretariats; Northeast of Brazil.

JEL: D7; F59; H77; H79.

Artigo recebido em 31/7/2023 e aprovado em 31/8/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art4>

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da atuação internacional dos governos subnacionais dos países, conhecido como paradiplomacia, não é um fato recente. Há relatos na literatura sobre a prática de paradiplomacia desde o século XIX, inclusive no Brasil. Maia e Saraiva (2012) analisaram o período da República Velha e as

1. Professora associada do departamento de relações internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (PPGCPRI/UFPB); e doutora em relações internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mail:* liliana.froio@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4117-7315>.

2. Professora titular do departamento de relações internacionais e do PPGCPRI/UFPB; e doutora em ciências sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). *E-mail:* esupert@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2620-1401>.

3. Mestrando em relações internacionais pelo Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp). *E-mail:* guilherme.lima-souza@unesp.br.

iniciativas de busca direta por financiamento estrangeiro pelos estados brasileiros, o que denominaram de primeira fase da paradiplomacia financeira estadual brasileira. No entanto, a paradiplomacia adquire a intensidade e a complexidade do tempo atual, em razão de contextos domésticos e da configuração do sistema internacional.

Os governos subnacionais ao redor do mundo vêm impulsionando a sua inserção internacional em razão de fatores como a conjuntura política nacional adversa e entraves institucionais domésticos para a consecução de suas políticas. Há ainda razões de âmbito externo, como é o caso do fenômeno da globalização e da interdependência, que têm facilitado os contatos transnacionais; e as crises internacionais, como a crise financeira de 2008 e, mais recentemente, a crise provocada pela pandemia de covid-19, cujos impactos levam os governos subnacionais a buscarem maior autonomia no cenário internacional.

Esses fatores têm proporcionado, portanto, um incremento da paradiplomacia: um aumento no número de países e atores envolvidos; um crescente processo de institucionalização, isto é, de criação de instituições específicas internamente e externamente; e a diversificação das atividades internacionais dos governos subnacionais e ampliação do seu alcance, em termos de temáticas, instituições envolvidas e distâncias alcançadas, o que resulta em uma maior projeção internacional.

Há outros fatores relacionados aos próprios interesses desses governos, que visualizam a paradiplomacia como uma oportunidade ou uma ferramenta para atingir certos objetivos. O meio internacional pode ser um espaço propício para os governos subnacionais buscarem recursos, conhecerem e apresentarem experiências de enfrentamento a problemas comuns e parcerias em prol do seu desenvolvimento. Nesse espaço, os governos podem buscar investimento e novas tecnologias, ter acesso a mercados, promover as empresas e negócios locais, divulgar as potencialidades dos seus territórios, inserir-se em instituições e redes internacionais, estabelecer parcerias e acordos de cooperação em diversas áreas do seu interesse, trocar experiências e aprimorar as suas políticas públicas (PPs). Vale ressaltar que, no campo da internacionalização de PPs, o crescimento da participação dos entes subnacionais tem chamado a atenção de pesquisadores (Oliveira, Saraiva e Sakai, 2020).

A paradiplomacia possui, no entanto, características diferenciadas a depender do território, região e país em que se encontra. Os elementos causais nacionais e internacionais e os interesses dos governos subnacionais podem ser comuns, mas a forma de atuar e as capacidades (econômicas, materiais, humanas) dos territórios podem variar bastante, evidenciando realidades bastante díspares que impactam o processo de internacionalização. Os estudos da área colocam o problema como uma questão de assimetria nas relações internacionais subnacionais, entendendo que os entes subnacionais se diferenciam em termos objetivos e perceptivos – na sua realidade material e também na percepção das suas elites locais –, e essas condições internas locais, por conseguinte, definem a paradiplomacia (Barreto, 2005; Batista, 2022; Froio, 2015; Froio e Medeiros, 2020; Kuznetsov, 2014; Soldatos, 1990).

Em termos gerais, estados ou cidades com condições institucionais, econômicas, de infraestrutura e de recursos humanos superiores desenvolveriam melhor a sua paradiplomacia. Como desdobramento, aquelas localidades mais desenvolvidas e que possuem setor específico de relações internacionais teriam mais condições e capacidade de desenvolver ações paradiplomáticas. Quanto aos territórios que não possuem uma secretaria de relações internacionais em sua estrutura administrativa, o fomento a ações internacionais ocorre de forma descentralizada, por meio de outros órgãos ou secretarias da administração pública, o que tem sido atrelado a problemas como falta de comunicação e, por

consequente, de uma ação coordenada e planejada dos assuntos internacionais; despreparo e baixa qualidade técnica de funcionários públicos provenientes de diferentes áreas para lidarem com os atores estrangeiros e as especificidades de uma cooperação internacional; e, principalmente, o problema da paradiplomacia passiva, em que as parcerias com atores estrangeiros desenvolvem-se baseadas em respostas às demandas externas ao invés de uma postura ativa e de colocação dos interesses do governo subnacional (Froio, 2015; Nunes, 2005; Rodrigues, 2021). É o que endossa Hugo França, diretor de relações internacionais de Belo Horizonte (informação verbal).⁴

O que a literatura pontua é que a existência de uma estrutura específica de relações internacionais não determina uma maior ou menor atividade internacional de um governo de um território, mas demonstra “a vontade de agir mais organizadamente do que até então” (Salomón e Nunes, 2007, p. 105). Além disso, há o argumento de que a existência de orçamento e *staff* específico não é um indicador de robustez da paradiplomacia (Tavares, 2016, p. 83-84). O que se busca compreender, portanto, é que tipos de estruturas institucionais favorecem a paradiplomacia e qual o papel dessas instituições no processo de internacionalização de políticas? A presença de secretarias específicas de relações internacionais impacta a cooperação internacional com instituições internacionais e o processo de difusão internacional de políticas? Neste estudo, o objetivo é analisar tal questão a partir do caso da atuação das secretarias dos governos estaduais do Nordeste brasileiro. Por se tratar de territórios localizados em uma das regiões menos desenvolvidas do país, pretende-se ainda verificar o problema da assimetria e das capacidades de atores classificados como periféricos, não somente por suas condições socioeconômicas, mas também dentro das análises do campo da paradiplomacia. A paradiplomacia de governos periféricos pode ser ativa e intensa, mas sofrer com problemas como falta de estrutura apropriada, despreparo dos gestores, falta de recursos financeiros e de autonomia. Nesse cenário de atuação internacional, mesmo em ambiente institucional adverso, torna-se relevante compreender as suas particularidades, o que será possível por meio da análise dos casos de atuação internacional dos governos estaduais brasileiros.

Para abordar os problemas de pesquisa, a metodologia utilizada foi análise não sistemática de literatura especializada, mapeamento exploratório de experiências de internacionalização de políticas públicas pelos governos estaduais da região Nordeste e reaplicação da pesquisa bibliométrica de Oliveira e Faria (2017) até 2021. Realizamos, também, entrevistas semiestruturadas com gestores e pesquisadora de pós-graduação e levantamento analítico da atuação de secretarias específicas de relações internacionais junto aos governos estaduais nordestinos.

A sistematização e os resultados da investigação estão apresentados neste artigo e se estruturam em quatro partes, além desta introdução e considerações finais. Na segunda seção, apresenta-se o referencial teórico e as discussões da literatura sobre a institucionalização da paradiplomacia, que levam ao problema da atuação internacional ativa e passiva nas relações com instituições internacionais, e sua ligação com a difusão internacional de políticas públicas. Na seguinte, detalhamos a metodologia utilizada para elaboração da pesquisa e apresentamos o cenário da produção científica a respeito da difusão de políticas públicas no Nordeste. Na quarta seção, discutimos os achados do levantamento de experiências de internacionalização de políticas públicas no Nordeste brasileiro,

4. Fala de Hugo Salomão França, em entrevista concedida a Mateus Andrade, para o Observatório IDeF, em março de 2021. Disponível em: <https://idefufpb.com/2021/03/17/hugo-salomao-franca-diretor-de-relacoes-internacionais-de-belo-horizonte-fala-da-atuacao-internacional-do-municipio-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

orientados pelos conceitos do campo das PPs. Finalmente, a quinta seção trata especificamente da relação das secretarias dos governos estaduais nordestinos com os organismos internacionais.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA E A DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS

A paradiplomacia é um fenômeno que tem produzido impactos em diversos níveis de governança (local, nacional, regional e internacional) e que envolve assuntos variados, como políticas comerciais de exportação e de importação, atração de investimentos, infraestrutura, ciência e tecnologia, segurança pública, transporte, turismo, esporte, saúde, cultura, energia, meio ambiente, educação, migração, direitos humanos, desenvolvimento, relações bilaterais e multilaterais, e, até mesmo, assuntos de segurança não tradicionais, como terrorismo, cybersegurança e pandemia (Paquin, 2020). Algumas maneiras de os governos subnacionais promoverem seus interesses nessas diferentes temáticas são por meio da realização de missões internacionais, estabelecimento de acordos formais (memorandos de entendimento, de irmanamento, contratos transnacionais, acordos de cooperação, parcerias), participação em redes, em conferências e em organizações multilaterais, e inserção em programas de assistência ou de compartilhamento de experiências (Crikemans, 2008; Duchacek, 1990; Froio e Medeiros, 2020; Häntsche, 2020; Tavares, 2016).

É nesse ponto que os governos não centrais dos países podem ser compreendidos como atores de política externa *sui generis*, ou seja, diferenciados do seu Estado-nação, com graus variáveis de autonomia política e jurídica interna e externamente, mas com competências domésticas para fomentar ações internacionais interligadas às suas políticas públicas (Rodrigues, 2012). Como aponta Paquin (2020), governos não centrais são atores *sovereignty-bound*, que possuem soberania parcial sobre os seus territórios, e as ferramentas internacionais de que dispõem se aproximam bastante daquelas utilizadas pelos países soberanos. De igual modo, os assuntos ou temas das ações internacionais engendradas por governos centrais e não centrais são basicamente os mesmos e entram “na jurisdição de ao menos uma organização internacional e frequentemente de várias” (Paquin, 2020, p. 58).

Há, portanto, uma série de ferramentas paradiplomáticas disponíveis e utilizadas na consecução de políticas, ou até na implementação de políticas provenientes de instituições estrangeiras, e que podem envolver distintos setores dentro da administração pública. Nesse sentido, a compreensão da inserção internacional dos governos subnacionais requer uma análise de processos externos e das dinâmicas internas. “Quando se analisa paradiplomacia nas relações internacionais corre-se o risco de ignorar os processos internos das cidades e observar apenas suas ações no âmbito internacional” (Mercher e Pereira, 2018, p. 198). Ao compreenderem a paradiplomacia como ações de política externa e de política pública, Mercher e Pereira (2018) entendem que as análises devem recorrer ao *framework* tanto do campo da análise de política externa (APE) quanto das PPs, de tal maneira que os estudos de avaliação da paradiplomacia (APD) precisam

analisar as variáveis da natureza subnacional do agente em questão (seu funcionamento interno, instituições, situação jurídica e política no cenário local e infranacional), as variáveis do cenário doméstico (população local, dinâmicas socioeconômicas, políticas e relação com o governo nacional etc.) e as variáveis do cenário internacional (fluxos financeiros, redes e organizações internacionais, demandas de outras cidades, oportunidades, cooperação e competição por recursos etc.) (Mercher e Pereira, 2018, p. 203).

O método de análise proposto por Mercher e Pereira (2018) possui similaridades com a abordagem já utilizada pelos estudiosos pioneiros no campo da paradiplomacia (Ivo Duchacek, Panayotis Soldatos e Hans Michelmann), mas traz atualizações provenientes de contextos domésticos e internacionais mais recentes, e inova ao buscar dialogar com o campo das PPs. Soldatos (1990) estabeleceu três níveis para a compreensão das causalidades da paradiplomacia: i) nível internacional – causas externas – interdependência global e regional e envolvimento de atores externos; ii) nível federal – causas domésticas – ineficiência, problemas de *nation-building*, lacunas institucionais, incertezas constitucionais, domesticação da política externa; e iii) nível das unidades federadas – causas domésticas – segmentação objetiva e subjetiva, eleitoralismo, nacionalismo, assimetria entre as Unidades da Federação (UFs), crescimento das UFs e *me-tooism*.⁵ Esse modelo continua sendo bastante utilizado pelos estudos do campo, pois fornece um conjunto bem amplo e atual de variáveis explicativas.

O modelo de APD de Mercher e Pereira (2018) não se baseia em níveis de análise, mas em dimensões explicativas que são formatadas pelos autores a partir da identificação de variáveis apontadas pela literatura. Nesse sentido, os autores não se preocupam com a origem dos fatos e não classificam as causalidades como internas ou externas, focando apenas no determinante causal em si. As cinco dimensões de APD dos autores são: i) gestão política, que compreende a realidade política, os atores ou responsáveis pela prática paradiplomática e suas relações; ii) mercado, que abrange variáveis advindas do setor econômico, participação empresarial, interesse privado, fluxos financeiros e demanda internacional; iii) institucional, que analisa as instituições da paradiplomacia, corpo técnico, relações interinstitucionais, autonomia institucional; iv) agentes externos, sua interferência e agendas, seja de redes internacionais, de organizações internacionais (OIs) ou de governos estrangeiros, além do contexto internacional e transnacional; e v) epistêmica, que avalia grupos de conhecimento, como pesquisadores, universidades e *think tanks* com relações diretas com os governos subnacionais. Ressalta-se que o estudo de Mercher e Pereira foi aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro e buscou compreender cada dimensão separadamente, testando suas variáveis e apontando quais surtiam mais impacto na paradiplomacia.

As duas metodologias de análise da paradiplomacia apresentam-se bastante eficientes em seu propósito, remetem à grande maioria dos seus fatores causais e, por isso, consistem em pontos de partida relevantes para a compreensão de problemas mais específicos do campo. Mercher e Pereira destacaram a necessidade de compor a APD a partir dos estudos de APE e do campo das PPs, e o problema de pesquisa levantado neste trabalho mostra que esses encontros metodológicos não devem cessar. Para a avaliação de processos como a internacionalização de políticas públicas subnacionais, torna-se necessário um maior avanço interdisciplinar e a interconexão de discussões sobre a institucionalização da paradiplomacia, a difusão de políticas públicas, a cooperação internacional e o papel das OIs.

Partindo do modelo de Soldatos (1990) e de Mercher e Pereira (2018), um elaborado na década de 1990, com base na realidade dos países desenvolvidos e consistindo em um estudo de vanguarda do campo; e o outro desenvolvido 28 anos depois, baseado na literatura e nas condições domésticas brasileiras, que sistematiza e incorpora variáveis provenientes de uma realidade mais recente, percebe-se que há grandes questões que se mantêm e marcam a atuação internacional de governos subnacionais.

5. A tradução do termo significa "eu também" e o entendimento é de que os governos subnacionais, ao observarem a atuação internacional dos seus vizinhos, procuram imitá-los.

Um determinante relevante, entre as causalidades externas, é o envolvimento dos atores estrangeiros ou estímulo externo (Kuznetsov, 2014). Alguns fatores, como a política regional da União Europeia e os programas de apoio transfronteiriços, podem incentivar os governos não centrais a se lançarem internacionalmente. No entanto, a paradiplomacia também pode ser o resultado da influência desses atores (exercício de poder) ou uma resposta a suas demandas, em vez de um processo consciente baseado em uma estratégia paradiplomática definida. Nesse ponto, o grau de autonomia decisória dos governos subnacionais perante os agentes internacionais – que pode variar, principalmente, em razão das condições ou capacidade dos territórios –, é fundamental. Ações paradiplomáticas sem planejamento abrem espaço para uma paradiplomacia passiva, marcada pela influência de atores externos, como as OIs (Soldatos, 1990; Froio, 2015; Froio e Medeiros, 2020).

Em um contexto de crescente interdependência global e necessidade de resolver problemas domésticos no nível internacional, há um adensamento da cooperação entre os governos centrais e subnacionais, organizações da sociedade civil, OIs e outros atores. A cooperação internacional descentralizada (CID), ou cooperação descentralizada (CD), é uma ferramenta de paradiplomacia “caracterizada pelo estabelecimento de parcerias bilaterais ou multilaterais envolvendo atores subnacionais” (Froio e Medeiros, 2020, p. 208). A CID surge para rever a ideia tradicional de cooperação, incluir outros atores, em especial os governos subnacionais, e estabelecer um modelo mais horizontal e mutuamente benéfico. Isso porque a cooperação internacional gera contatos, troca de experiências, de conhecimento, de *expertise*, além da promoção e disseminação de normas e políticas, ou seja, cria oportunidades para a difusão e transmissão de políticas entre atores políticos. Tal processo deveria acontecer de forma coordenada, com maior interação e troca no decurso da cooperação, em vez de ocorrer sem envolvimento significativo dos governos. No entanto, o problema da assimetria também impacta a cooperação internacional descentralizada, de forma semelhante ao que ocorria com o modelo de cooperação internacional tradicional da década de 1940, baseado na assistência ou ajuda externa e em uma estrutura doador-receptor que se tornou impositiva. A condição de assimetria econômica gerava uma vulnerabilidade dos países receptores, os quais se submetiam às condicionalidades das instituições internacionais.

A literatura do campo da paradiplomacia não negligenciou o problema da assimetria. Entretanto, a questão é majoritariamente abordada como uma medida de impacto na intensidade ou na qualidade dos processos de internacionalização, e não como um fator que gera vulnerabilidade ou um modelo verticalizado de cooperação. Níveis de desenvolvimento e condições (materiais, humanas, institucionais) díspares geram capacidades paradiplomáticas distintas. Soldatos (1990) coloca que o crescimento das unidades federadas (instituições, orçamento e funções) encoraja as elites subnacionais a buscarem um novo papel na política externa, contribuindo para a externalização dessas unidades. Nesse caso, os territórios periféricos dentro dos países, isto é, mais pobres e menos desenvolvidos, teriam dificuldades para a consecução de ações internacionais, enquanto as cidades ou estados mais desenvolvidos estariam mais preparados para desenvolverem a paradiplomacia.

A dimensão institucional da paradiplomacia é fundamental para pensar essa relação entre assimetria e vulnerabilidade. A ausência de uma estrutura paradiplomática pode não ser um bom indicador para definir uma maior ou menor intensidade na inserção internacional de um governo subnacional, como afirma Tavares (2016). Porém, tem consequências relevantes para a condução das relações internacionais. Rodrigues (2021) coloca que a carência de pessoas qualificadas, bem como de uma estrutura para as relações internacionais dentro do governo subnacional, leva a uma paradiplomacia passiva, marcada por ações internacionais limitadas e não planejadas.

Para Hugo França, que já trabalhou em diversos órgãos de relações internacionais de entes federativos brasileiros, ter uma estrutura internacional permite trazer oportunidades e aproveitar melhor essas relações, na medida em que o sistema internacional possui uma série de princípios, diretrizes, convenções e mecanismos de financiamento. É a lógica da profissionalização e estabelecimento de um corpo técnico para conduzir as políticas de caráter internacional. Além disso, um modelo institucional difuso e multissetorial, em que a paradiplomacia é realizada por diversos órgãos, pode gerar uma falta de diálogo e de coordenação das políticas em andamento. Em grande medida, a existência de um órgão específico de relações internacionais torna o ente subnacional mais preparado para lidar com instituições internacionais e atrair oportunidades do que ser atraído por essas instituições (Froio e Medeiros, 2020, p. 317).

De fato, em um ambiente paradiplomático no qual não constam gestores com *expertise* e preparo técnico em assuntos internacionais, o esperado é uma exposição à vulnerabilidade. Esses problemas podem impactar o processo de cooperação internacional descentralizada com OIs e de difusão internacional de políticas.

As OIs têm uma capacidade diferenciada de influenciar países, especialmente na adoção de políticas recomendadas ou promovidas por elas. São instituições com *status* de neutralidade e legitimidade, consideradas imparciais e confiáveis. Da mesma forma, possuem capacidade técnica e oferecem suporte às políticas a serem implementadas, de tal maneira que podem conduzir o processo de cooperação, especialmente diante de governos subnacionais frágeis institucionalmente.

Na lógica contrária, espera-se que a presença de instituições específicas de relações internacionais dentro dos governos subnacionais possa evitar as vulnerabilidades da cooperação internacional com instituições de fora e tornar esses entes mais ativos no processo de internacionalização, de forma que, em vez de emular e implantar políticas, também sejam capazes tanto de dispor seus interesses ao longo da cooperação quanto de difundir suas próprias políticas.

Essa relação entre o tipo de estrutura institucional de paradiplomacia e o processo de internacionalização de políticas poderá ser testada no estudo de caso apresentado a seguir. Para abordar o problema optou-se por focar as políticas públicas. O intuito consistiu em identificar as PPs marcadas por processos de internacionalização, para que fosse possível compreender o protagonismo dos atores subnacionais (atuação internacional ativa ou passiva) e, por conseguinte, a atividade dos seus órgãos ao longo do processo e a forma de interação com as instituições internacionais.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA E ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

A investigação que subsidiou as reflexões e resultados aqui apresentados foi desenvolvida no contexto do Observatório da Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF),⁶ especialmente quando da implantação da seção sobre PPs. Sua formulação se deu articulando e integrando pesquisa com as atividades de extensão para promoção simultânea de materiais informativos (entrevistas e matérias) sobre a temática da internacionalização de PPs para o observatório e análise da literatura especializada, assim como dados e informações primárias a respeito da atuação dos governos estaduais do Nordeste

6. O IDeF consiste em uma ação de extensão universitária que envolve docentes e discentes do departamento de relações internacionais da UFPB e está voltado para a produção, levantamento e difusão de conhecimento e experiências na área da cooperação internacional descentralizada. Mais informações disponíveis em: <https://idefufpb.com/>.

brasileiro no contexto de difusão dessas iniciativas. A abordagem metodológica foi referenciada nos princípios orientadores da pesquisa-ação que pressupõe uma ação sobre a realidade investigada pelo envolvimento entre pesquisadores e pesquisados de forma mediada e por meio de interação não hierárquica.

Para o levantamento das experiências dos estados nordestinos, optamos pela pesquisa exploratória não exaustiva, utilizando a técnica da bola de neve. Essa estratégia se diferencia de outros recursos de coleta de dados na formação da amostra, por ser construída ao longo do processo e não de forma prévia (Costa, 2018). A escolha foi em razão de esta técnica ser utilizada, com maior frequência, em amostras não probabilísticas em estudos de natureza qualitativa (*op. cit.*), para alcançar três objetivos: “desejo de melhor compreensão sobre um tema, testar a viabilidade de realização de um estudo mais amplo, desenvolver os métodos a serem empregados em todos os estudos ou fases subsequentes” (Vinuto, 2014, p. 205). Nossa intenção era atingir os dois primeiros.

Para delinear com maior precisão os fenômenos a serem mapeados, foi desenvolvido um quadro conciso abrangendo conceitos elaborados com base em fontes especializadas da literatura de políticas públicas e difusão internacional. Esse resumo culminou na criação de uma tabela que trazia as características essenciais a serem identificadas durante a busca inicial. Essas características incluíam: i) tratar-se de políticas públicas (diretriz intencional, problema público, ação política); ii) serem lideradas por governos estaduais da região Nordeste; iii) estarem em andamento ou já implementadas; iv) serem explicitamente declaradas pelos gestores como resultado de processos de internacionalização (envolvendo importação, exportação ou circulação de ideias e práticas); e v) contarem com o envolvimento de atores internacionais, como OIs, governos nacionais ou subnacionais de outros países e agências de cooperação, entre outros.

Iniciamos as buscas pela plataforma do Google, ferramenta de busca acessível, mas bastante imprecisa. As palavras-chave iniciais e previamente delimitadas foram: disseminação, cooperação, cooperação para o desenvolvimento, internacionalização, transferência, difusão, circulação internacional, parcerias, transnacionalização, relações internacionais, embaixada, Organização das Nações Unidas (ONU) e assuntos internacionais, somados os nomes dos estados nordestinos.

Conforme os resultados surgiam, percebia-se uma progressão cumulativa por meio de *hiperlinks* e novos termos de busca. Isso criava uma cadeia contínua de conexões, semelhante a uma “bola de neve”, que levava a outros *sites* contendo informações, documentos e notícias relacionadas. É importante destacar que as palavras-chave utilizadas não foram inicialmente esgotadas em uma lista fixa. Em vez disso, à medida que novos resultados eram encontrados, os termos eram adicionados à tabela e outras plataformas de pesquisa eram exploradas. Ou seja, conforme surgiam evidências de políticas públicas internacionalizadas, termos relacionados a essas políticas e aos atores envolvidos nelas também foram incorporados como palavras-chave na pesquisa.

Esse levantamento foi realizado entre agosto e outubro de 2021 e concluído quando as buscas não produziam resultados novos, indicando o ponto de saturação da técnica. Vale indicar que, no mapeamento, foram identificadas experiências encabeçadas pelos governos municipais da região, principalmente pelas capitais, mas elas foram desconsideradas dado o recorte da pesquisa.

Os achados foram organizados e sistematizados, com base nas informações do material encontrado, de acordo com os seguintes critérios: estado envolvido, setor da PP, data de implementação, agentes governamentais responsáveis, processo de internacionalização (importação e exportação), OIs

e existência de resultados (ver quadro 1 na seção 4). Essa sistematização foi realizada com a ajuda do *software* Notion.

A partir da sistematização,⁷ chegamos até os gestores das PPs, tanto do nível estratégico quanto operacional, para avançar para a fase das entrevistas semiestruturadas. O objetivo das entrevistas era complementar as informações da sistematização, detalhar os atores e o processo, e entender as principais dificuldades e resultados. Apenas no caso do Rio Grande do Norte, diante das negativas ou cancelamentos dos gestores, optamos por entrevistar uma pesquisadora de pós-graduação que teve o caso como objeto de análise de dissertação de mestrado. Os achados do mapeamento e das entrevistas serão apresentados na próxima seção.

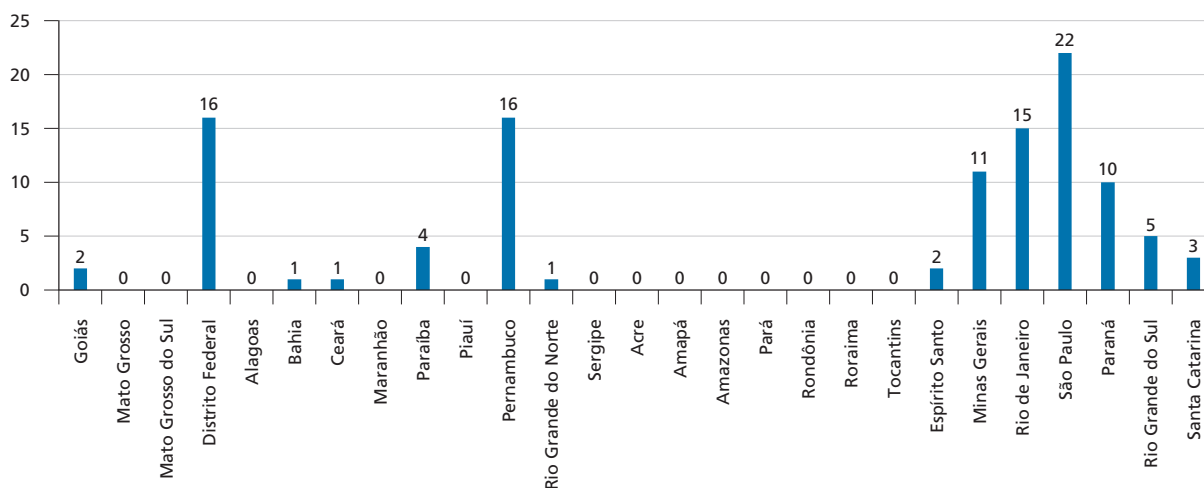
Além do mapeamento de casos e entrevistas, para ter uma amostra que sinalizasse de modo inicial o estado da arte da produção científica sobre a participação dos entes subnacionais do Nordeste brasileiro no campo da internacionalização de PPs, fizemos a reaplicação e atualização⁸ até 2021 da pesquisa bibliométrica produzida por Oliveira e Faria (2017)⁹ nas bases de dados Scielo e Catálogo de Teses e Dissertações (T&D) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O objetivo específico da reaplicação foi mensurar a publicação de artigos que tomavam os estados do Nordeste como realidade estudada no campo da internacionalização de PPs e a produção de teses e dissertações pelos programas de pós-graduação (PPGs) em instituições sediadas na região.

Na base de dados da Scielo foi identificado um único artigo que tinha o Nordeste como realidade analisada. Com relação à produção de T&D a partir de PPGs situados na região sobre o campo, o número foi de 23 pesquisas, com um predomínio de PPGs de Pernambuco (dezesseis, ou seja, quase 70% dos resultados), seguido da Paraíba (quatro resultados), Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte com um resultado cada. Não foram encontrados registros para Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe.

GRÁFICO 1

Distribuição de T&D sobre difusão de políticas públicas por UF

(Em unidades)

Fonte: Superti *et al.* (2022).

7. O detalhamento da elaboração desta pesquisa e de seus resultados foi objeto do artigo de Superti *et al.* (2022).

8. Para detalhamento dos resultados da reaplicação da pesquisa, ver Superti *et al.* (2022).

9. Sobre os parâmetros e execução da pesquisa, ver Oliveira e Faria (2017).

Os achados com relação ao Nordeste enquanto realidade estudada na base da Capes indicaram 8 T&D, dos 109 resultados sobre o campo (gráfico 1). Essas 8 compunham o conjunto das 23 T&D produzidas pelos PPGs de universidades da região, ou seja, não se identificou pesquisa sobre a região no campo da internacionalização de PPs de universidade de fora do Nordeste. Entre as oito, quatro são de ciências da saúde, uma de serviço social, uma de administração, uma de urbanismo e uma de psicologia, da qual derivou o único artigo identificado na Scielo.

Os resultados de ambos os levantamentos indicam o protagonismo dos entes subnacionais estaduais do Nordeste no campo da internacionalização de políticas. Reforçam, também, a importância de se estudar como esse protagonismo tem se institucionalizado e orientado as estratégias da paradiplomacia dos governos locais.

4 AS EXPERIÊNCIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS NO NORDESTE BRASILEIRO

No mapeamento de internacionalização de PPs protagonizadas pelos governos estaduais do Nordeste foram identificadas cinco experiências, em diferentes estados: Pernambuco, Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia. A metodologia empregada não apontou resultados para os estados do Maranhão, Piauí, Sergipe e Alagoas. Ressalta-se que, para estes estados, também não foi encontrada produção de T&D. O quadro 1 traz um resumo da sistematização dos dados feita com o *software* Notion.

QUADRO 1

Resumo da sistematização das informações

| Governo estadual | Nome ou setor da PP | Data e acordo | Atores governamentais | Processo de internacionalização | OI | Resultado |
|---------------------|--|--|--|---|--|-----------|
| Pernambuco | Nossa presença, sua segurança: modelo de policiamento japonês (Koban) – segurança pública. | 2018: Cooperação técnica Agência de Cooperação Internacional do Japão (Japan International Cooperation Agency – Jica) e Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). | Senasp; Secretaria Estadual de Segurança Pública; e Polícia Militar de Pernambuco (PMPE). | Importação Norte-Sul (São Paulo-Pernambuco). | Não | Sim |
| Paraíba | Projeto Algodão Paraíba – produção agrícola. | 2015: Cooperação multilateral Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Colômbia, Haiti, Paraguai e Peru, FAO e OIT. | Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca; Empresa Paraibana de Pesquisa, Extensão Rural e Regulamentação Fundiária (Empaer); e Agência Brasileira de Cooperação (ABC). | Exportação Sul-Sul. | FAO e OIT | Sim |
| Ceará | Sistema Integrado de Saneamento Rural (Sisar) – saneamento rural. | 2013 (oficializada em 2016): Cooperação trilateral Brasil, Etiópia e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). | Agência Reguladora do Estado do Ceará; Fundação Nacional de Saúde; e Companhia de Água e Esgoto do Ceará. | Exportação Sul-Sul. | UNICEF | Parcial |
| Bahia | Projeto Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis na Bahia (Neojibá) – cultura | 2007: Cooperação técnica entre o estado da Bahia e o governo da Venezuela. | Secretaria da Cultura do Governo do Estado da Bahia e Secretaria do Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza. | Importação Sul-Sul. | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) | Sim |
| Rio Grande do Norte | Governo Cidadão – administração pública. | 2013: Contrato de empréstimo do Banco Mundial para o Rio Grande do Norte. | Governo do estado do Rio Grande do Norte e Assembleia Legislativa. | Importação a partir de organização internacional. | Banco Mundial | Parcial |

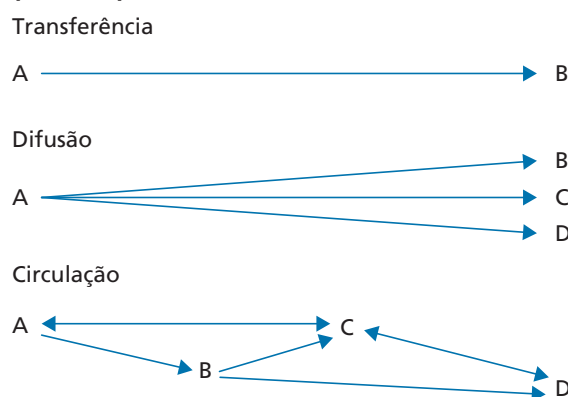
Elaboração dos autores.

Das cinco políticas mapeadas, o processo de internacionalização de quatro delas foi marcado pela participação de uma ou mais OIs – UNICEF, Organização Internacional do Trabalho (OIT), PNUD, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e Banco Mundial –, e em uma delas a importação da PP se dá diretamente da OI (experiência do Rio Grande do Norte). Quanto à direção da internacionalização: duas são exportações para outros países do Sul global (Paraíba e Ceará), outras duas são importações (Bahia e Rio Grande do Norte) e outra pode ser vista como uma importação com aprendizado local, uma vez que a implantação do modelo de policiamento japonês (Koban) em Pernambuco se deu depois do aprendizado com a experiência de importação do modelo pelo estado de São Paulo.

Constatou-se, também, que em, pelo menos, três políticas (dos estados Pernambuco, Ceará e Paraíba) houve a participação de agências federais e não ocorreu participação de organizações não governamentais (ONGs) ou *think tanks*. É importante destacar que o período em que as internacionalizações aconteceram vai de 2007 a 2018. Apenas uma das políticas públicas mapeadas (a do Rio Grande do Norte) havia sido abordada por dissertação de mestrado identificada no levantamento sobre produção científica.

Quanto aos processos de internacionalização de políticas públicas, pudemos identificar pelas entrevistas com os gestores que a emulação foi o principal instrumento. A emulação é definida por Farias como “adoção, com adaptações em diferentes circunstâncias, de um programa já em funcionamento em outra jurisdição” (Faria, 2018, p. 37). Para a tipologia dos processos, considerando os conceitos mais comumente encontrados na literatura (difusão, transferência ou circulação), utilizamos as definições atribuídas por Oliveira, Saraiva e Sakai (2020). A figura 1 ilustra a perspectiva dos autores para representar esses tipos de viagens das PPs.

FIGURA 1

Os tipos de viagens das políticas públicas

Fonte: Oliveira, Saraiva e Sakai (2020, p. 20).

Para esses autores, a transferência significa que as políticas se movem de um lugar para outro, ou seja, de um ponto A para um ponto B, sendo um deslocamento linear e finito. A política pública, nesse caso, origina-se em um governo ou organismo internacional e é transferida, isto é, deslocada, para outro ator e contexto sociopolítico. Já o processo de difusão abrange “um conjunto de adoções, mais ou menos simultâneas, de uma política pública” (Oliveira, Saraiva e Sakai, 2020, p. 20) e pode acontecer em agrupamentos ou regiões, chamadas de *clusters*, visão semelhante à defendida por Shipan e Volden (2012).

Por último, a circulação é definida como um deslocamento mais amplo, que pode envolver processos de aprendizado mútuo e idas e vindas das políticas públicas. Talvez seja o conceito de circulação mais consensual entre os autores do campo (Oliveira, Saraiva e Sakai, 2020; Oliveira e Faria, 2017; Clarke *et al.*, 2015; Wood, 2015).

Considerando essa tipologia, buscamos por meio das entrevistas e do mapeamento dados que nos permitissem detalhar as experiências identificadas. No caso de Pernambuco, a internacionalização da política pública ocorreu por meio da importação do modelo japonês de policiamento chamado Koban, do Japão para o Brasil, com aprendizado primeiro em São Paulo e depois difundido nacionalmente para outros estados, entre eles Pernambuco. O instrumento utilizado para a implementação foi a emulação com o objetivo de tornar o sistema de policiamento japonês efetivo em âmbito nacional e local.

Em estudos de aprofundamento do caso,¹⁰ ainda em andamento, identificamos que o modelo Koban de policiamento japonês foi disseminado – como inspiração ou implantação efetiva – para outros estados brasileiros (Amapá, Espírito Santo, Pará, Paraná, Sergipe, Rio Grande do Norte, Paraíba, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Ceará, Minas Gerais, Santa Catarina e Bahia). Posteriormente, foi também adotado em outros países da América Latina e do Sul. Além disso, em entrevista com representante da Jica¹¹ e nos documentos do programa no Japão pudemos constatar que a experiência brasileira alterou a própria implementação da política no país de origem, sinalizando para a tipologia de circulação de PPs.

Na Paraíba, o processo de internacionalização do modelo do Algodão Paraíba se deu por meio da difusão da política. Iniciada neste estado, essa política foi adequada para adoção em diferentes contextos nacionais na América do Sul, principalmente Colômbia, Bolívia e Equador. A emulação foi o instrumento utilizado nesse processo, incluindo o compartilhamento de tecnologia de assistência rural e envolvimento direto dos técnicos paraibanos (informação verbal).¹² A PP paraibana foi internacionalizada a partir de dois acordos de cooperação trilateral Sul-Sul. O primeiro, o +Algodão, envolvendo o governo brasileiro, representado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a FAO e mais sete países parceiros: Argentina, Bolívia, Equador, Colômbia, Haiti, Paraguai e Peru. O segundo é o projeto Algodão com Trabalho Decente, envolvendo o governo brasileiro, a OIT e países produtores de algodão na América Latina e na África.

A internacionalização do Sistema Integrado de Saneamento Rural (Sisar) do governo do estado cearense para a Etiópia ocorreu por meio de projeto de cooperação trilateral firmado entre o governo brasileiro, o governo etíope e o UNICEF. Na forma de transferência, a PP cearense foi emulada para atender à realidade sociopolítica etíope, mediada e subsidiada pelo UNICEF e acompanhada presencialmente e, depois, durante a pandemia, remotamente por técnicos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece). Quando da entrevista com o gestor, verificamos que processo semelhante estava sendo iniciado com Angola (informação verbal).¹³

10. Estudos em andamento no Grupo Internacionalização de Política Públicas e Cooperação Internacional (Gipic/UFPB). Entre eles, ver: Medeiros (2023).

11. Entrevista de representante da Jica concedida a Maria Clara Gomes Medeiros, em novembro de 2022.

12. Fala de Jefferson Ferreira de Moraes em entrevista concedida a Romberg de Sá Gondim, para o IDeF/UFPB, em setembro de 2021.

13. Fala de Hélder Cortez em entrevista concedida a Romberg de Sá Gondim, para o IDeF/UFPB, em setembro de 2021.

O projeto Neojibá na Bahia foi resultado de cooperação técnica entre o governo do estado baiano com o governo da Venezuela. Esse acordo viabilizou a transferência, com adaptações, do projeto El Sistema Nacional de Las Orquestas Juveniles de Venezuela (informação verbal).¹⁴ No estado baiano, o projeto é executado sob o nome Núcleos Estaduais de Orquestras Juvenis e Infantis na Bahia, por meio de parceria público-privada, com o apoio do PNUD. O instrumento utilizado foi a emulação.

No caso do Rio Grande do Norte, o projeto RN Sustentável se diferencia dos demais pela característica de contratação de empréstimo de organismo internacional e pelo recorte da PP cuja diretriz intencional é estruturante (nível estratégico) e se desdobra em subdiretrizes de nível intermediário e operacional, enquanto nos demais casos as diretrizes estavam contidas em projetos e planos vinculados à operacionalização. Esta PP, segundo Pontes, envolveu “um montante de recurso muito alto, mas que também é muito pulverizado [por] todas as subsecretarias de estado que estiveram envolvidas” (informação verbal).¹⁵

O Banco Mundial teve grande influência na implantação, no desenho e, portanto, na transferência da política pública. Segundo Pereira (2014, p. 78), a instituição age “de maneira prescritiva a respeito do que os governos devem fazer em matéria de políticas públicas de desenvolvimento”, por meio de condicionalidades para garantir acesso aos recursos. Isso sugere um processo de adaptação coercitiva às normas do banco, principalmente no que se refere às medidas de ajuste fiscal empreendidas para obtenção do empréstimo, e adequação dos processos e da equipe para execução do projeto (Pontes, 2018). Para além da adaptação, Pontes (2018) identificou, também, o processo de aprendizado. Este último ocorre quando os agentes se adaptam às mudanças políticas, tendo suas crenças modificadas sobre as causas e efeitos (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007).

A análise sob a ótica da paradiplomacia apresenta um relevante potencial para enriquecer a compreensão das interseções entre o âmbito internacional e doméstico na formulação de políticas públicas, assim como os efeitos e oportunidades decorrentes do movimento de internacionalização. O conjunto das experiências encontradas no mapeamento evidencia o empenho dos estados do Nordeste em fortalecer suas conexões no nível internacional e explorar novas possibilidades em diferentes cenários para enfrentar seus próprios desafios. Em apenas um estado observou-se um processo passivo na importação da PP (caso da Bahia), o que indica certo protagonismo dos governos subnacionais. Resta aprofundar a análise e compreender como as secretarias estaduais atuaram no processo de internacionalização das PPs.

5 ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS ESTADUAIS

Como anteriormente mencionado, a institucionalização da paradiplomacia na estrutura administrativa é um forte indicador de aderência a uma agenda internacional e sua inserção no plano de gestão pública, mas não é imprescindível para a prática internacional. Afinal, as relações exteriores federativas não são competências exclusivas de uma única área de gestão e remetem a instrumentos para atingir os fins da política pública, que pode ser implementada em múltiplos níveis e setores (Tavares, 2016). Ao mesmo tempo, a criação de órgãos específicos para relações internacionais não representa uma escolha política insignificante para a condução de assuntos externos pelos entes subnacionais.

14. Fala de Eduardo Torres em entrevista concedida a Raquel Gonçalves, para o IDeF/UFPB, em agosto de 2022.

15. Fala de Bárbara Pontes em entrevista concedida a Romberg de Sá Gondim, para o IDeF/UFPB, em agosto de 2022.

De certa forma, a especialização burocrática não somente permite que se adquira e mantenha a *expertise* quanto à agenda de trabalho internacional, como também garante uma maior coerência e legitimidade à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (Poocharoen, 2012). Por esta perspectiva, os governos estaduais poderiam ter uma vantagem relativa, quando comparados às administrações municipais, em virtude de sua maior complexidade estrutural e de responsabilidades no processo de gestão.

Por se tratarem de instâncias administrativas de escopo mais amplo que os governos locais, as secretarias estaduais seriam mais condicionadas pela soberania nacional, pelo contato direto com aparatos centrais da política exterior, e possuiriam menor grau de “liberdades”, em comparação à estrutura funcional dos municípios (Salomón e Nunes, 2007; Ribeiro, 2009). Ou seja, apesar de uma aparente vantagem, isso também representa uma limitação ao potencial de experimentação e inovação na paradiplomacia, algo que um maior grau de descentralização governamental poderia permitir (Silva e Segatto, 2021).

Observa-se, ainda, que, apesar de décadas de expansão da prática paradiplomática brasileira, a opção por institucionalizar uma área com orçamento próprio para relações internacionais costuma representar a exceção dos casos (Froio, 2015; CNM, 2009; IBGE, 2013; Milani e Ribeiro, 2011). Quando localizamos o fenômeno na atuação das gestões estaduais do Nordeste brasileiro, as assimetrias no desenvolvimento de estruturas paradiplomáticas ficam ainda mais evidentes. O que a literatura vem indicando é, em grande medida, uma baixa especialização institucional para a condução dessas agendas – não ocasionalmente atribuídas a outros órgãos não específicos (Batista, 2022; Froio, 2015; Ribeiro, 2009).

Na análise dos casos mapeados neste estudo constata-se a ausência de áreas específicas para relações internacionais na execução e difusão das políticas. O que se verifica é a seguinte configuração no processo de internacionalização: i) a articulação de PPs a partir de burocracias não exclusivas para relações internacionais dentro dos organogramas das gestões; e ii) a participação ativa de organismos internacionais em grande parte dos processos de internacionalização. Considerando esse formato, é possível encontrar uma paradiplomacia de postura passiva, além de um *design* institucional minimalista ou inespecífico para atuação externa, constituindo, assim

políticas públicas desempenhadas por meio de comportamentos meramente reativos ou *ad hoc*, sem objetivos definidos e não incluídas em qualquer estratégia externa mais estruturada, que façam parte de uma atividade planejada, ainda que essas almejem uma articulação internacional, não configuram uma política pública estrategicamente concebida – a paradiplomacia –, antes, sim, são mera *policy-making strategy* (Yahn Filho, 2019, p. 76).

Quando a atividade paradiplomática ocorre a partir de outros órgãos com atribuições diversas no organograma governamental, é comum identificar a ausência de um plano de ação ou estratégia internacional. Em muitos casos, a paradiplomacia é atribuída a setores relacionados com o tema – como nas pastas de desenvolvimento econômico, turismo, comércio exterior e áreas afins (Froio, 2015).

Diante dessa realidade vigente e das perspectivas teóricas levantadas é que se pretende compreender de que forma essa tipologia institucional predominante (descentralizada e multissetorial) interfere na internacionalização de políticas.

Os casos analisados demonstram que as pastas administrativas envolvidas no processo de internacionalização tiveram protagonismo, como os órgãos de: i) segurança pública em Pernambuco;

ii) agropecuária e pesca na Paraíba; iii) águas e esgoto no Ceará; iv) cultura e desenvolvimento social na Bahia; e v) multissetoriais no Rio Grande do Norte. O argumento de Yahn Filho (2019) aplicado a este cenário é de que, mesmo que haja um posicionamento internacional predominante na construção das PPs e embora não exista um planejamento estratégico dos governos subnacionais nessa área, ainda assim, são escolhas políticas pontuais para fins objetivos dentro da gestão.

Em entrevista, Eduardo Torres, diretor do Neojibá (Bahia), conta que o projeto surgiu a partir de uma experiência positiva observada pelo maestro Ricardo Dias, que repassa a ideia à Secretaria de Cultura da Bahia, inspirado pelo modelo venezuelano de orquestras juvenis. Neste sentido, a atribuição de Ricardo enquanto “embaixador de política pública” foi de um operador essencial para articular tanto a rede de contatos da secretaria com os responsáveis pela PP na Venezuela quanto para indicar o PNUD para apoio aos processos técnicos e licitatórios para a emulação do projeto na Bahia (Oliveira e Paul, 2018).

Agências de cooperação como a ABC também desempenham um papel importante para a difusão internacional de PPs no âmbito subnacional, que igualmente se beneficiam dos acordos firmados entre o governo central e outros países. Em um segundo caso de importação e emulação, identificado na PP do modelo Koban, adotado pela PMPE, foi por meio da cooperação Brasil-Japão estabelecida em 2007 que a Jica passou a atuar de modo mais incisivo na capacitação de oficiais multiplicadores da política em seus estados (Medeiros, 2023). Esse caso demonstra, ainda, um processo de difusão horizontal no Brasil, ao se observarem os resultados positivos da implementação do modelo em outras UFs (Silva e Segatto, 2021).

Mesmo sem instituições específicas para lidar com questões de escopo internacional, a presença de outras instâncias coordenadoras dessas ações é uma forma de atuação paradiplomática que também fomenta o processo de difusão (Salomón e Nunes, 2007). É esse o caso evidenciado nas experiências de internacionalização com participação de OIs, presentes na maioria das políticas públicas mapeadas neste trabalho. Conforme Faria (2018), as OIs não apenas impactam uma gama de PPs, como também operam enquanto difusoras de práticas, conhecimentos e paradigmas que circulam ao longo de todo o ciclo de vida das políticas – o que pode se observar na internacionalização de políticas no Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Nos casos da exportação de PP no modelo Sisar (Ceará) e no projeto Algodão Paraíba, a interação das OIs com os atores governamentais se desenvolve de maneira muito semelhante, apesar de seus resultados distintos. Em ambos os cenários, a política é gerada em esfera local, é legitimada na seara das agências nacionais e, por sua vez, ganha a atenção das OIs pela eficiência na solução de problemas públicos comuns. Neste cenário, organizações como UNICEF, FAO e OIT operaram junto das agências nacionais de cooperação e dos atores subnacionais para a difusão de conhecimentos técnicos e práticas em territórios de características semelhantes.

Em outro caso, a participação de OI no processo de difusão se desenvolve a partir de agendas predefinidas pela organização, com o Banco Mundial na região Nordeste. O programa Governo Cidadão, no Rio Grande do Norte, também configurou parte de uma série de altos investimentos do banco na região, movido por diversas adaptações (coercitivas) às orientações da instituição. Em entrevista ao IDeF, Bárbara Pontes relata que, apesar dos mecanismos de coerção, alguns atores governamentais acreditam que a sujeição às condicionalidades ajuda a criar novas estruturas organizacionais a partir de parâmetros da OI para o manejo da política pública. Há indícios, ainda, de

que um dos motivos do resultado parcial da PP no estado se deve a um orçamento ostensivamente pulverizado em muitas secretarias, dificultando a sua gestão (Pontes, 2018).

Em resumo, o que os casos em análise demonstraram é que: i) os processos de internacionalização de PP não partiram de uma burocracia própria para as relações internacionais; ii) o *design* institucional adotado na operacionalização das PPs mapeadas foi o de correlacionar a ação à secretaria da área envolvida; e iii) no processo de internacionalização dessas políticas houve experiências positivas para a difusão em ambos os direcionamentos, de exportação e de importação das PPs.

Apesar da identificação de resultados positivos no processo de internacionalização de políticas públicas em ambientes paradiplomáticos descentralizados, isto é, sem a presença de secretarias específicas de relações internacionais, seria preciso conduzir uma análise comparada com ambientes mais institucionalizados (dotados de recursos, expertise e uma condução ativa e planejada no nível internacional) para, de fato, obter conclusões mais contundentes sobre a questão.

Jefferson Moraes, diretor de assistência técnica na Empaer e atuante no projeto Algodão Paraíba, relatou problemas na exportação da PP, os quais constam como apontamentos pela literatura: a falta de experiência, a barreira linguística e o conhecimento da realidade de outros países. Moraes também afirma que, mesmo sendo um caso de exportação de PP, o organismo internacional envolvido no processo teve posição de destaque e efetuou cobranças a respeito dos rumos da política e sua implementação (Superti *et al.*, 2022, p. 108-109).

É preciso considerar ainda que, apesar de haver certo protagonismo dos governos subnacionais, as OIs são atores com capacidades diferenciadas e que acabam sendo responsáveis pela maior parte do suporte na implementação das políticas, como aparece nos relatos sobre o projeto Neojibá (Bahia). No caso do Rio Grande do Norte, que consistiu em um projeto de cooperação financeira internacional, o Banco Mundial “teve grande influência na implantação e no desenho da PP” (Superti *et al.*, 2022, p. 112), além de uma atuação coercitiva. Mas tal processo de internacionalização envolve uma modalidade de cooperação diferenciada em termos de exigências, portanto, seria necessário testar, de fato, a relação governos subnacionais-OIs em ambientes mais institucionalizados.

Dessa maneira, entende-se que a internacionalização poderia ser facilitada, assim como o aprimoramento de mecanismos de implementação e de avaliação de políticas, com a presença de um modelo institucional técnico e especializado em assuntos internacionais. No entanto, os achados aqui apresentados são relevantes para repensar a atuação paradiplomática de governos considerados periféricos, especialmente em como eles podem ser protagonistas mesmo diante de condições adversas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da internacionalização de políticas públicas de governos estaduais nordestinos e a atuação de suas secretarias permitiu compreender as dinâmicas envolvidas na relação entre a institucionalização da paradiplomacia e a difusão de políticas. Era esperado que a falta de uma estrutura dedicada às relações internacionais dentro de governos subnacionais levasse a uma paradiplomacia passiva e que a existência de órgãos específicos tornasse o ente federativo menos vulnerável, mais ativo e partícipe dos processos.

No entanto, nos estudos de caso, marcados por processos de internacionalização de políticas sem uma burocracia própria para as relações internacionais, constatou-se certo protagonismo dos atores

subnacionais e dos seus órgãos ao longo do processo e na interação com instituições internacionais. É digno de nota que, em apenas um caso, observou-se um processo passivo na importação de políticas.

Esses achados levantam questionamentos sobre a assertiva de que governos periféricos, com capacidades paradiplomáticas limitadas e, na maioria dos casos, atuando sem uma estrutura institucional específica, seriam automaticamente considerados vulneráveis em sua inserção internacional. É preciso problematizar essa discussão diante das experiências positivas encontradas. Não estamos concluindo que estruturas específicas de relações internacionais não importam e não geram uma condução mais dinâmica ou ativa da paradiplomacia, mas que pode existir uma condição própria de atuação internacional de governos periféricos. O incentivo aqui é que estudos investigativos e trabalhos comparados sejam desenvolvidos para melhor compreensão dessa questão.

REFERÊNCIAS

BARRETO, M. I. 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, Chile. **Anais...** Caracas: Clad, 2005.

BATISTA, L. M. P. **A execução do programa de alívio da pobreza rural do Banco Mundial em ambientes periféricos: o caso do Nordeste brasileiro.** 2022. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2022.

CLARKE, J. *et al.* **Making policy move: towards a politics of translation and assemblage.** Bristol: Policy Press, 2015.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil.** Brasília: CNM, 2009.

COSTA, B. R. L. Bola de neve virtual: o uso das redes sociais virtuais no processo de coleta de dados de uma pesquisa científica. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 7, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24649>. Acesso em: 6 out. 2021.

CRIEKEMANS, D. Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states. *In*: GLOBAL INTERNATIONAL STUDIES CONFERENCE, 2., 2008, Ljubljana, Slovenia. **Proceedings...** [s.l.]: Wisc, 2008.

DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, p. 449-472, 2007.

DUCHACEK, I. D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990. p. 1-33.

FARIA, C. A. P. de. **Políticas públicas e relações internacionais.** Brasília: Enap, 2018. p 31-45.

FROIO, L. R. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros.** 2015. Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

FROIO, L. R.; MEDEIROS, M. de A. Analysing the Asymmetry in decentralised international co-operation: the case of Brazil/Europe sub-national relations. **Contexto Internacional**, v. 42, p. 303-325, 2020.

HÄNTSCHE, P. **The state of paradiplomacy**: sub-state entities as the better representatives of population? Towards an analytical framework. Bruges: UNU-Cris, 2020. (Working Paper).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

KUZNETSOV, A. **Theory and practice of paradiplomacy**: subnational governments in international affairs. Abingdon: Routledge, 2014.

MAIA, J. N. B.; SARAIVA, J. F. S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 106-134, 2012.

MEDEIROS, M. C. G. **O processo de internacionalização do modelo japonês de policiamento – Koban**: a adoção da política pública em Pernambuco. 2023. Monografia (Graduação) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

MERCHER, L.; PEREIRA, A. E. Paradiplomacia como política externa e política pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018.

MILANI, C. R. S.; RIBEIRO, M. C. M. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR: Brazilian Administration Review**, v. 8, n. 1, p. 21-36, 2011.

NUNES, C. J. da S. **A paradiplomacia no Brasil**: o caso do Rio Grande do Sul. 2005. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA, O. P. de. Mecanismos da difusão global do orçamento participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, p. 219-249, 2016.

OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Transferência, difusão e circulação de políticas públicas: tradições analíticas e o estado da disciplina no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n. 1, p. 12-32, 2017.

OLIVEIRA, O. P. de; PAUL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, 2018.

OLIVEIRA, O. P. de; SARAIVA, C.; SAKAI, R. **Difusão de políticas e cooperação para o desenvolvimento**: elementos norteadores para a implementação de projetos de transferência de políticas públicas por meio da cooperação internacional. São José do Rio Preto: Balão Editorial, 2020.

PAQUIN, S. Paradiplomacy. *In*: BALZACQ, T.; CHARILLON, F.; RAMEL, F. (Ed.). **Global diplomacy**: an introduction to theory and practice. London: Palgrave Macmillan, 2020. p. 49-61.

PEREIRA, J. M. M. Ideas of power and the power of ideas: the World Bank as a political-intellectual actor. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 56, p. 77-100, 2014.

PONTES, B. M. L. M. **Políticas que se difundem, ideias que se propagam**: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão. 2018. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

POOCHAROEN, O.-O. Bureaucracy and the policy process. *In*: ARARAL, E. *et al.* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. Abingdon: Routledge, 2012. p. 331-346.

RIBEIRO, M. C. M. Mapeamento da realidade paradiplomática dos municípios brasileiros. *In*: _____. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: EdUFBA, 2009. p. 69-126.

RODRIGUES, G. M. A. Relações internacionais de cidades: paradiplomacia *sui generis*? *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindoia, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2012.

_____. **Paradiplomacia**: cidades e estados em uma cena global. São Paulo: Desatino, 2021. (Série Elementos).

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. *In*: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. cap. 9, p. 269-300.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre – um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, 2007.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. Policy diffusion: seven lessons for scholars and practitioners. **Public Administration Review**, v. 72, n. 6, p. 788-796, 2012.

SILVA, A. L. N. da; SEGATTO, C. I. A atuação dos estados na difusão de políticas públicas no Brasil: a intersecção entre instituições, atores e ideias. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 30, 2021.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

SUPERTI, E. S. *et al.* Do internacional ao subnacional: uma contribuição quanto à inserção do Nordeste na internacionalização de políticas públicas. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 11, n. 1, p. 88-117, 2022.

TAVARES, R. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. Cambridge: Oxford University Press, 2016.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>. Acesso em: 6 out. 2021.

WOOD, A. The politics of policy circulation: unpacking the relationship between South African and South American cities in the adoption of bus rapid transit. **Antipode**, v. 47, n. 4, p. 1062-1079, 2015.

YAHN FILHO, A. A inserção internacional da cidade de Uberlândia-MG: um processo em evolução. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 8, n. 1, p. 69-96, 2019.

PARADIPLOMACIA E OS MERCADOS INTERNACIONAIS DE CIDADES: O CASO DE CURITIBA

Leonardo Mercher¹
Alexsandro Eugênio Pereira²

SINOPSE

Este artigo investiga a presença do mercado na paradiplomacia da cidade de Curitiba, de 2001 a 2022, tendo como ponto de partida a institucionalização da agenda internacional com a criação da Assessoria de Relações Internacionais (Arin) de Curitiba. Como metodologia utilizam-se tanto o modelo de análise de paradiplomacia, que contribui para identificar a dimensão de mercado, como os conceitos de mercados internacionais de cidades, que delimitam quais dinâmicas comerciais estão presentes nas políticas públicas. Os principais resultados demonstram que a paradiplomacia de Curitiba se vincula a agentes de mercado, como a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) e a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (Fecomércio PR), bem como apontam, entre os seis mercados internacionais de cidades, o mercado de empresas com interesses locais e o mercado de boas práticas como aqueles que mais orientariam a internacionalização da cidade.

Palavras-chave: Curitiba; paradiplomacia; mercado.

ABSTRACT

The article investigates the role of the market in Curitiba's paradiplomacy from 2001 to 2022. It begins by examining the institutionalization of the city's international agenda with the creation of the International Relations Office (Assessoria de Relações Internacionais – Arin) in 2001. We apply the paradiplomacy analysis model to identify the role of the market in Curitiba's paradiplomacy. We also employ the concepts of cities international markets to understand the commercial dynamics at play in the city's public policies. The results demonstrate that Curitiba's paradiplomacy is linked to market actors, such as the Federation of Industries of the State of Paraná (Federação das Indústrias do Estado do Paraná – Fiep) and the Federation of Commerce of the State of Paraná (Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná – Fecomércio PR). Of the six cities international markets, the market of companies with local interests and the market of good practices have the strongest influence on the city's internationalization.

Keywords: Curitiba; paradiplomacy; market.

JEL: D7; F59; H77; H79.

Artigo recebido em 3/4/2023 e aprovado em 18/8/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art5>

1. Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (Nepri/PPGCP/UFPR); e doutor em ciência política pelo PPGCP/UFPR. *E-mail:* leomercher@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1812-7803>.

2. Professor do PPGCP/UFPR; e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* alexsep@uol.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9613-4702>.

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Curitiba iniciou o seu processo de institucionalização da paradiplomacia em 2001, com a criação da Assessoria de Relações Internacionais (Arin), vinculada ao Gabinete do Prefeito. Contudo, é em 2012, por meio do Decreto Municipal nº 521/2012, que a Arin deixa de ser majoritariamente um centro de cerimonial e protocolo e passa também a gerir agendas e planos de internacionalização. Esse processo de institucionalização seria resultado de anos de projeções internacionais de políticas urbanas (Martins, 2017), bem como das demandas dos mercados internacionais de cidades (Sánchez, 2001) que precisavam de um apoio para diálogos e orientação de políticas públicas locais em alinhamento com o internacional.

Quando pesquisadores buscam relatos e análises da paradiplomacia por cidades brasileiras, quase sempre o foco recai sobre gestores e sobre as atividades internacionais, se aproximando de uma análise cronológica dos acontecimentos. No entanto, a análise da paradiplomacia, enquanto política pública e política externa (Mercher e Pereira, 2018), não pode ignorar as dinâmicas internacionais que explicam os caminhos tomados pela cidade. Mais do que identificar se existe ou não paradiplomacia ou ainda relatar de forma descritiva as práticas internacionais, é preciso identificar quais agentes ou dimensões definiram ou contribuíram para a natureza da paradiplomacia de cada caso analisado. Dessa forma, este artigo busca investigar a dimensão de mercado e sua relação com o tipo de atividade internacional planejada (paradiplomacia) que a cidade de Curitiba institucionalizou com a Arin.

Curitiba foi escolhida por já ter sido foco de pesquisas anteriores sobre suas relações com as dinâmicas internacionais (Sánchez, 2001; Mercher, Pereira e Cravero, 2022; Martins, 2017; Florencio, 2021); mas o que se propõe agora é identificar os agentes do mercado, bem como quais mercados internacionais de cidades, entre os seis estabelecidos por Sánchez (2001), teriam maior capacidade explicativa sobre o rumo das políticas públicas na cidade, incluindo aqui a paradiplomacia. Já podemos adiantar que a paradiplomacia de Curitiba, apesar de ser orientada pela Arin, possui outros departamentos responsáveis por executar e até elaborar conteúdos para práticas internacionais, como é o caso do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc). A relevância do Ippuc, contudo, não supera a da Arin, da mesma forma que o Ippuc só se mantém como departamento ativo em projetos internacionais devido ao tipo estratégico de imagem internacional que a cidade decidiu alimentar nas últimas décadas: cidade-modelo para o urbanismo e desenvolvimento sustentável.

Como apoio conceitual-metodológico, iniciaremos este estudo com os conceitos de mercados internacionais de cidades (Sánchez, 2001) e com a investigação das variáveis explicativas da dimensão de mercado presentes no modelo de análise de paradiplomacia (APD), conforme proposto por Mercher e Pereira (2018). A partir desse recorte de pesquisa espera-se corroborar a hipótese de que o mercado não seria apenas um cenário (de variáveis intervenientes), mas uma fonte de explicações para a paradiplomacia de cidades em desenvolvimento, especialmente quando é possível identificar disputas e competição internacional na atração de investimentos estrangeiros enquanto recursos para o desenvolvimento local (Sassen e Roost, 2001; Sánchez, 2001).

Os dados e métodos de coleta da pesquisa se dividem de acordo com os agentes e documentos necessários para a construção de cada etapa aqui apresentada. De modo geral, os dados discursivos foram retirados das páginas oficiais da prefeitura de Curitiba, como apresentação, planos de governo e datação de mandatos dos prefeitos. Também foi usada como fonte a literatura especializada sobre paradiplomacia, sobre os mercados internacionais de cidades e sobre algumas experiências

de Curitiba, compondo assim uma revisão de literatura que é referida quando oportuno no texto. Visitas e entrevistas na Arin ou na prefeitura também foram realizadas, mas não se apresentam em conteúdo exclusivo e direto neste trabalho, de maneira que os dados aludem às pesquisas anteriores em que foram publicados.

A própria aplicação da APD sobre a cidade de Curitiba já foi realizada, denotando que as dimensões dos gestores políticos e de mercado teriam interferência significativa no tipo de paradiplomacia exercida. Contudo, mais uma vez, reiteramos que o objetivo aqui é identificar os agentes e os mercados especializados dentro da dimensão maior do mercado (como apontado pelo modelo APD) enquanto toda e qualquer atividade comercial e financeira.

Ao seguir a linha de construção da pesquisa, este artigo se divide em mais quatro seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta os conceitos centrais sobre paradiplomacia e sua relação com os mercados internacionais de cidades. A seção 3 discorre sobre a paradiplomacia de Curitiba e aponta seus agentes de mercado. A seção 4 apresenta a coleta e a análise dos dados referentes ao caso de Curitiba. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais sobre os resultados obtidos.

2 PARADIPLOMACIA E OS MERCADOS INTERNACIONAIS DE CIDADES

Os estudos de paradiplomacia se multiplicaram nos últimos anos, mas ainda existem confusões sobre a quantidade de termos utilizados para definir práticas internacionais de cidades – e de outros governos locais. Segundo Junqueira (2017), é possível encontrar termos como política externa subnacional, cooperação descentralizada ou diplomacia federativa. Contudo, o termo “paradiplomacia” (diplomacia local paralela a do governo nacional) é a mais usual na literatura brasileira e bastante comum na internacional. Da mesma forma, vários métodos para investigar a paradiplomacia existem dispersos na literatura. A escolha de qual método ou ferramenta de análise será aplicada depende do recorte e da problematização que se quer responder.

Uma das ferramentas usadas para explicar a formulação e as prática da paradiplomacia enquanto política pública, ou seja, explicar a natureza da paradiplomacia escolhida e em execução, é a APD. A APD (quadro 1) organiza variáveis explicativas em cinco dimensões (Mercher e Pereira, 2018). Para cada variável é preciso que o pesquisador defina os métodos de coleta de dados, como entrevistas, análise de perfil (prosopografia) ou estudos de redes. Além disso, quando se investigam as cinco dimensões é possível compreender o cenário geral que determina a formulação e execução da paradiplomacia.

QUADRO 1

Síntese da APD

| Dimensão | Gestão política | Mercado | Institucional | Internacional | Epistêmica |
|----------------------------------|--|--|--|---|---|
| Variável explicativa recorrente. | Perfil dos gestores; e espectro político-partidário. | Participação do mercado; e mercados internacionais de cidades. | Órgão especializado; autonomia financeira e de gestão; e perfil dos gestores técnicos. | Atuação de agentes internacionais; e participação em redes e outros organismos. | Participação de <i>think tanks</i> (grupos de conhecimento); e posicionamento epistêmico local. |

Fonte: Mercher e Pereira (2018).

Elaboração dos autores.

A APD possibilita dizer qual dimensão determinaria a elaboração e execução da paradiplomacia enquanto uma política pública. É possível ainda delimitar sua aplicação à formulação, execução ou

avaliação dessa política. Para análises mais profundas é possível selecionar apenas uma das dimensões, perdendo a visão do geral, mas ganhando no específico.

Assim como nos estudos de transferência e difusão de políticas públicas os quadros de orientação sobre os tipos de transferência de Dolowitz e Marsh (1996) exigem complementação teórica (Bernardo, 2020), a APD em si não problematiza a paradiplomacia, apenas aponta o que pode explicar e facilitar a coleta de dados de cada dimensão, necessitando de teorias e conceitos que possam dar sentido aos dados, ou seja, transformá-los em informação. Neste artigo optamos pelo olhar crítico de Sánchez (2001) sobre os interesses do mercado com as cidades e o olhar crítico de outros teóricos da sociologia da globalização e das relações internacionais, como Sassen e Roost (2001) e Walker (1993), no que tange tanto aos custos sociais advindos de dinâmicas internacionais quanto à relação entre imagem projetada e imagem reconhecida (eu e o outro, dentro e fora), olhares estes aplicados ao caso de Curitiba mais adiante.

Voltando para a APD, podemos sintetizar as suas cinco dimensões gerais de uma forma mais explicativa conforme a seguir.

- Na dimensão política de gestão (I), coletamos os dados dos perfis dos prefeitos e das relações partidárias ao longo do período, como rupturas e continuidades ideológicas. Utilizam-se informações em *sites* pessoais, registros institucionais (prefeituras e outros) e dicionários sociais.
- Na dimensão institucional (II), identificamos se há um órgão específico para cuidar das relações internacionais/paradiplomacia da cidade, sua autonomia financeira (se está vinculada ao gabinete do prefeito ou se goza de recursos próprios), bem como o perfil de seus gestores institucionais e de seu corpo técnico (o quão são especializados no tema/formação/experiência profissional).
- Na dimensão de mercado (III), investigamos se existe a participação formal junto à gestão da paradiplomacia de empresas e representações privadas (como associações comerciais e industriais locais) e se a cidade se insere nos mercados internacionais de cidades, como o imobiliário, de turismo, de boas práticas etc.
- Na dimensão internacional (IV), analisamos a presença, financiamento ou demanda de agentes e organismos internacionais na política local/internacional da cidade, bem como da participação da cidade em organismos internacionais, como em redes de cidades e suas áreas de interesse registradas em atas e outros documentos.
- Por fim, na dimensão epistêmica (V), investigamos se existem relações da prefeitura e suas instituições/gestores com grupos de conhecimento (*think tanks*), fontes de valores sobre boas práticas da paradiplomacia (quem os gestores seguem/[com quem] se aconselham) e críticas da sociedade (como de professores e especialistas) ao modelo adotado a partir de publicações e manifestações científicas (Mercher e Pereira, 2023, p. 8-9).

Conferir se as experiências profissionais dos prefeitos os aproximam de dinâmicas internacionais (personalismo), ou como suas agendas políticas ou partidárias de desenvolvimento definem os objetivos e discursos da paradiplomacia, ou ainda se associações comerciais estariam presentes na formulação ou execução de políticas de internacionalização nos ajuda a identificar os agentes e as agendas da paradiplomacia em questão. Por exemplo, ao aplicar a APD em Berlim (Mercher e Pereira, 2023), a dimensão de gestão política embebida dos valores neoliberais comuns dos anos 1990 se associa à dimensão de mercado, explicando os tipos de políticas locais com intuito de atração e visibilidades internacionais, bem como os objetivos e estratégias adotados pelo departamento de relações internacionais da cidade. Aliás, é comum vermos a dimensão de mercado predominante na paradiplomacia de várias cidades a partir dos anos 1990.

Para algumas cidades, como Barcelona no período de Jordi Borja (Sánchez, 2001), Berlim após sua reunificação (Mercher e Pereira, 2023) e Rio de Janeiro (Vainer, 2001; Mercher e Pereira, 2018),

a busca por se reinventar dentro da onda neoliberal consolidou a paradiplomacia e sua projeção internacional como um meio de ganhos locais a partir dos mercados. No entanto, o reconhecimento de que a dimensão do mercado é superior a outras só é possível quando analisamos as cinco dimensões apresentadas pela APD. Observando então qual é a mais decisiva, pode-se investigar mais a fundo quais agentes e agendas estariam sustentando as escolhas de internacionalização da cidade em questão.

No campo da problematização de uma ou mais dimensões em um único estudo, podemos olhar para a própria trajetória da paradiplomacia na academia dos últimos anos. Se a literatura inicial sobre a paradiplomacia foi marcada por entusiasmos pela possibilidade de novas frentes de ações nos anos 1980 e 1990, é possível ver, desde os anos 2000, análises mais críticas sobre custos e consequências da ação internacional de cidades. Esse caminho mais crítico favoreceria, por exemplo, a problematização da dimensão do mercado em relação ao âmbito social. Isso não significa que a paradiplomacia ou o mercado são um problema, mas que olhar para além das conquistas também é importante.

Com os estudos sociológicos da globalização (Sassen, 2010), muitos pesquisadores buscaram compreender as dinâmicas sociais em conjunto com as dinâmicas internacionais. Essas dinâmicas globais também afetariam os governos subnacionais, como pela inserção de cidades na competição internacional por recursos e por projeção ou visibilidade dentro de diferentes mercados (Sassen e Roost, 2001; Sánchez, 2001). Assim como governos nacionais, os governos locais também acabam por se responsabilizar pelo desenvolvimento local e podem enxergar na ação internacional um dos meios de sua realização – tendo consciência ou não de suas consequências, como a gentrificação (segregação socioespacial e aumento do custo de vida).

Já sobre a existência de um mercado mundial ou global de cidades, Sánchez (2001) o dividiu em seis:

- mercado de empresas com interesses localizados;
- mercado imobiliário;
- mercado de consumo;
- mercado do turismo;
- mercado de boas práticas; e
- mercado de consultoria em planejamento e políticas públicas.

O mercado de empresas com interesses localizados ocorre quando empresas optam por abrir firmas, filiais ou fábricas em determinadas cidades que as tornem mais competitivas internacionalmente. Por exemplo, se pegarmos explicações da internacionalização de empresas encontraremos o paradigma eclético de Dunning (2001), apontando que a localização pode ser um fator que explique ganhos competitivos pela empresa – em local mais próximo de portos e rotas comerciais globais, assim como em caso de proximidade da exploração dos recursos, mão de obra barata etc. Nesse sentido, cidades que buscam se tornar atrativas a investimentos estrangeiros podem criar políticas de visibilidade internacional a partir da promoção de baixas fiscais (paraísos fiscais), flexibilidade em legislações ambientais e trabalhistas ou investimentos em infraestrutura de exportação e importação, como estradas, portos e aeroportos.

Já os mercados internacionais imobiliário, de consumo e de turismo buscam atender a nichos específicos do mercado e de investimentos estrangeiros focados em serviços. Remodelamento

urbano (modernização), criação de aparelhos públicos que atraiam visitantes (museus e monumentos em diálogo com o internacional, como o Museu do Amanhã no Rio de Janeiro), apoio ao sistema hoteleiro e a grandes eventos, ampliação de aeroportos internacionais são, entre outras, ações dos governos locais que visam criar estrutura para competir com outras cidades na atração de fluxos de público e investidores. Não é incomum vermos casos de gentrificação em cidades que são modeladas para satisfazer esses mercados, como em Berlim (Mercher e Pereira, 2023).

Em nossa perspectiva, tanto o mercado de boas práticas como o de consultoria em planejamento e políticas públicas podem ser compreendidos como um único mercado de cidades, já que o êxito na execução de políticas públicas leva ao reconhecimento internacional da cidade e seus gestores, que, por sua vez, utilizam-se da cidade como modelo de venda de boas práticas e para prestar consultorias a outras cidades, seja pela paradiplomacia da cidade ou por ações autônomas dos ex-gestores ou consultorias mediadas por organismos internacionais, retroalimentando um sistema de “sucesso” (Sánchez, 2001; Florencio, 2021). Exemplo do mercado de boas práticas é a atuação do Banco Mundial na “venda” de modelos (Sánchez, 2001) que condizem com os seus valores para cidades em desenvolvimento, como acontece na área da saúde pública (Florencio, 2021).

O Banco Mundial, assim como outros organismos internacionais, pode atuar como agente mediador e incentivador dos mercados internacionais de cidades e da internacionalização de cidades. Quando o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat) ou o Banco Mundial premiam uma cidade por uma política pública eficiente, essa política e cidade passam a constar em seu banco de boas práticas. Por sua vez, o Banco Mundial, ao ceder financiamentos para outras cidades, pode “indicar” uma de suas boas práticas: a cidade que precisa do financiamento o justifica com base na implementação de uma boa prática reconhecida pelo Banco Mundial (Sánchez, 2001). Além disso, as premiações tendem a alimentar e estimular determinados valores do que seria “certo”, ou uma boa prática, em detrimento de outras possibilidades ignoradas pelos organismos internacionais (Florencio, 2021). Nem sempre o que deu certo em uma cidade europeia desenvolvida irá funcionar em uma cidade com profunda desigualdade social (Mercher, 2019), exigindo mais recursos para se adaptar a política à realidade local, o que demanda sustentar equipes de consultores e outros serviços internacionais sem garantias de um resultado positivo por mais tempo.

Dessa forma, a cidade que opta em criar planos de internacionalização para atender a mercados internacionais de cidades institucionaliza uma paradiplomacia em que o mercado tende a explicar muito mais do que quando é avaliado enquanto um pano de fundo. A paradiplomacia, enquanto uma diplomacia paralela aos governos nacionais, se torna, então, uma prática que visa majoritariamente atender aos mercados com interesses no local – e também competir com as demais cidades por ganhos e captação de recursos estrangeiros.

Apesar de nem toda paradiplomacia ser definida por mercados, nesta pesquisa iremos avaliar o quanto o mercado explicaria a paradiplomacia em cidades em desenvolvimento. O caso de Curitiba já foi analisado por outros pesquisadores, como Martins (2017) e Florencio (2021), mas a dimensão do mercado na paradiplomacia da cidade foi melhor identificada em pesquisas mais recentes (Mercher, Pereira e Cravero, 2022), que seria essa dimensão tão importante quanto a dimensão do personalismo dos gestores políticos (prefeitos) ou da autonomia institucional. Por isso, a próxima seção se dedicará a responder a seguinte pergunta: quais dos mercados internacionais de cidades estariam mais presentes nas práticas de internacionalização de Curitiba?

3 A PARADIPLOMACIA DE CURITIBA E OS AGENTES DO MERCADO

Em um panorama do cenário político curitibano temos, a partir de 2001, cinco prefeitos que estiveram à frente da internacionalização de Curitiba: Cássio Taniguchi (1997-2005, Partido Democrático Trabalhista – PDT e Partido da Frente Liberal – PFL), o primeiro a institucionalizar a paradiplomacia por meio da Arin; Carlos Alberto Richa (2005-2010, Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB); Luciano Ducci (2010-2012, Partido Socialista Brasileiro – PSB), que amplia, em 2012, as atividades da Arin para além de cerimonial; Gustavo Bonato Fruet (2013-2016, PDT); e Rafael Valdomiro Greca de Macedo (2017-presente, Partido da Mobilização Nacional – PMN e Democratas – DEM), que amplia o plano estratégico de visibilidade da cidade com os objetivos de reconhecimento enquanto cidade sustentável e cidade inteligente e tecnológica, do atual Programa Curitiba 4.0.

Parte institucional da paradiplomacia de Curitiba, a Arin “elabora, implementa, gerencia e avalia a participação do município em movimentos globais”. Entre suas missões estaria a de “promover o diálogo entre a cidade de Curitiba e atores internacionais”, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU).³ Em 2012, esse departamento, como mencionado, tem suas funções ampliadas para além do cerimonial e protocolo (recepção de delegações e respostas a demandas internacionais) e passa a definir ações estratégicas de internacionalização, sempre alinhadas aos planos dos prefeitos. Contudo, poucas mudanças foram vistas, mesmo com alternância partidária na prefeitura nesse período (Mercher, Pereira e Cravero, 2022).

Respondendo pela paradiplomacia da cidade, a Arin se organiza em ações que atendem a seis eixos estratégicos: i) internacionalização da administração pública; ii) relacionamento diplomático; iii) cidades-irmãs; iv) diplomacia cultural; v) recepção de delegações e missões; e vi) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).⁴ Já na prática poderíamos classificar suas ações em quatro grupos: i) atos diplomáticos, como receber delegações e responder organismos internacionais; ii) paradiplomacia cultural; iii) apoio e mediações entre empresariado e oportunidades internacionais de negócios; e iv) projeção internacional para captar investimentos e ganhar legitimidade política localmente (reeleição de gestores por boas práticas, por exemplo).

A aplicação da APD no caso de Curitiba (Mercher, Pereira e Cravero, 2022) demonstrou no geral que a dimensão de mercado tinha uma alta capacidade explicativa sobre o tipo de paradiplomacia exercida desde 2012. Para uma avaliação mais específica da dimensão do mercado, temos na APD a orientação de análise para dois conjuntos de variáveis, conforme apresentados no quadro 1: os agentes de mercado envolvidos com a paradiplomacia; e os mercados internacionais de cidades.

Em relação ao primeiro – agentes de mercado –, desde antes da institucionalização da paradiplomacia pela Arin (antes das institucionalizações de 2001 e de 2012), Curitiba e seus gestores já miravam à atração de investimentos estrangeiros. Por sua vez, as empresas que na cidade aportaram nas últimas décadas passaram a integrar organismos de representação, como a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) e a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Paraná (Fecomércio PR).

Em relação às atividades executadas pela prefeitura de Curitiba, juntamente com o governo do estado do Paraná, desde os anos 1970, estas seguiram estratégias de captação de investimentos

3. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/atuacao-da-assessoria-de-relacoes-internacionais/2880>.

4. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/atuacao-da-assessoria-de-relacoes-internacionais/2880>.

estrangeiros diretos para a cidade e região. Nos anos 1990, por exemplo, algumas dessas empresas atraídas foram as automobilísticas Daimler Chrysler e Renault, em 1998, e Audi/Volkswagen em 1999. O cenário de empresas estrangeiras que abriram filiais e subsidiárias na região não é tão incomum se comparado com o de outras cidades de grande porte em desenvolvimento. Porém, qual a conexão dessas empresas e suas representações (Fiep e Fecomércio PR) com a paradiplomacia da cidade? É possível verificar, após a criação (em 2001) e ampliação (em 2012) da Arin, projetos em conjunto entre a prefeitura e essas organizações comerciais para ampliar a visibilidade internacional e fortalecer as indústrias e demais empresas e negócios na região, como no atual projeto Vale do Pinhão.

Se antes a Arin mantinha contatos e parceiras pontuais com esses agentes do mercado, como na promoção dos ODS⁵ e nas missões comerciais internacionais,⁶ atualmente compartilham pautas de ações. O Vale do Pinhão, por exemplo, é um alinhamento de interesses dos dois lados para fomentar o desenvolvimento tecnológico e o empreendedorismo local.

Em 2017 a prefeitura de Curitiba instituiu a política municipal de fomento ao ecossistema de inovação de Curitiba, mais conhecida como Vale do Pinhão. Em seu conselho e em seu ecossistema da inovação, esses agentes do mercado (Fiep e Fecomércio PR) estão presentes de maneira institucionalizada, ocupando cargos formais juntamente com indicados para representar universidades e a prefeitura. Em sua descrição institucional, o Vale do Pinhão é apresentado da seguinte forma:

uma cidade inteligente se desenvolve economicamente ao mesmo tempo que aumenta a qualidade de vida de seu cidadão e gera eficiência nas operações urbanas. Para promover ações neste sentido, a prefeitura de Curitiba, por meio da Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A, criou o programa Vale do Pinhão.

O propósito foi fortalecer e potencializar o ambiente de inovação por meio do empreendedorismo, economia criativa e tecnologia para transformar Curitiba em uma cidade cada vez mais inteligente.

O programa é alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU e envolve secretarias municipais e o ecossistema de inovação de Curitiba, que é composto por todos os atores cujo o objetivo é o desenvolvimento de inovação: universidades, aceleradoras, incubadoras, fundos de investimento, centros de pesquisa e desenvolvimento, *startups*, movimentos culturais e criativos.⁷

Com a maior base econômica da cidade sendo a de serviços, era esperado que, em algum momento, o setor entrasse na agenda da paradiplomacia e de internacionalização. *Startups* curitibanas, como a Madeira (inaugurada em 2009) e a Ebanx (inaugurada em 2010), chamaram a atenção de parcerias estrangeiras, por meio de investimentos de fundos internacionais e missões comerciais que acionam a Arin, por exemplo (Mercher, Pereira e Cravero, 2022). Mesmo que haja essa parceria entre o público e o privado com o Vale do Pinhão, os desdobramentos dessas parcerias vão além do controle da prefeitura, ficando a cargo das dinâmicas internacionais de mercado.

A parceria entre o público e o privado nesse caso, em que um dos intuitos é o alinhamento internacional, pelo cumprimento do regime dos ODS, por exemplo, reforça a preocupação com a conexão e avaliação ou a visibilidade internacional ou o reconhecimento estrangeiro do que é executado localmente, como por meio de investimentos e premiações em organismos internacionais. Esse tema nos leva então para o segundo grupo de variáveis da dimensão de mercado da APD: os mercados internacionais de cidades. Sabendo quais são os agentes de mercado que contribuem para

5. Disponível em: <https://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/FreeComponent2027content275635.shtml>.

6. Disponível em: <https://www.fecomercioopr.com.br/atuacao/relacoes-internacionais/>.

7. Disponível em: <http://www.valedopinheiro.com.br/sobre/>.

a projeção de uma cidade inovadora e inteligente (Fiep e Fecomércio PR), precisamos retomar os seis mercados apontados por Sánchez (2001) e investigar quais deles seriam os mais elucidativos sobre a natureza da paradiplomacia curitibana desde 2012.

4 CURITIBA E OS SEIS MERCADOS INTERNACIONAIS DE CIDADES

Começamos com o primeiro mercado: o de empresas com interesses locais. Já mencionamos que a cidade, em parceria com o governo estadual paranaense, ao longo dos anos 1970-2000, compete por atração de investimentos estrangeiros, assim como muitas outras cidades no país. Muitas das grandes empresas estrangeiras presentes em Curitiba e região, como Esso (ExxonMobil), Volvo, Siemens e Bosch, foram atraídas para o local por enxergarem vantagens competitivas. Essas vantagens competitivas locais geralmente são consequência de políticas fiscais e tributárias mais flexíveis intencionalmente, mirando a captação de investimentos estrangeiros. Diminuição de impostos, no que comumente é denominado guerras fiscais (governos disputam a atração da empresa estrangeira a partir de subsídios em políticas fiscais), seria uma das práticas comuns que ilustram a competição entre governos locais para atender ao mercado global de localização de empresas.

A localidade, no caso de Curitiba, próxima de alguns dos principais portos brasileiros (Santos, Paranaguá e Itapoá) bem como mão de obra e infraestrutura regional entram nos critérios de atração de empresas estrangeiras segundo o paradigma eclético de Dunning (2001). Quando uma empresa precisa se firmar em um local, seja para explorar recursos e produzir, comercializar e exportar ou para gerir negócios globais, ela sempre busca a localidade mais competitiva de acordo com suas estratégias de internacionalização. No entanto, esse paradigma se limita às explicações de mercado, ignorando outros fatores como os comportamentais dos gestores da empresa. A presença de comunidades de imigrantes também pode contribuir, em menor ou maior grau, para que empresas aportem em uma localidade.

Não se pode afirmar que algumas dessas empresas optaram por Curitiba pela identificação (baixa distância psíquica) entre seus gestores e a cultura local de imigrantes de mesma ou próxima origem. Contudo, também não se pode ignorar esse dado. Curitiba é facilmente encontrada em *sites* de busca de turismo, como Guia Viajar Melhor, Num Postal, Rota 1976 e Quanto Custa Viajar, por sua projeção como “parece Europa” ou “pedacinho da Europa no Brasil”. Oficialmente a cidade também exalta as etnias formadoras de sua população, tanto em logradouros como em eventos e materiais de divulgação. Na apresentação da cidade pela Secretaria de Turismo temos a seguinte definição:

os imigrantes – europeus e de outros continentes –, ao longo do século XX, deram nova conotação ao cotidiano de Curitiba. Seus modos de ser e de fazer se incorporaram de tal maneira à cidade que hoje são bem curitibanas as festas cívicas e religiosas de diversas etnias, dança, música, de culinária, expressões e a memória dos antepassados. Esta é representada nos diversos memoriais da imigração, em espaços públicos como parques e bosques municipais. A “mística imigrante do trabalho” (observação do poeta Paulo Leminski, falecido no século passado), aliada a gestões municipais sem quebra de continuidade, acabou criando uma Curitiba planejada – e premiada internacionalmente, em gestão urbana, meio ambiente e transporte coletivo.⁸

Essa valorização das identidades de imigrantes, especialmente os europeus, que são nominados na citação, pode, sim, de acordo com as teorias organizacionais de internacionalização e

8. Disponível em: <https://turismo.curitiba.pr.gov.br/conteudo/a-cidade/4>.

distância psíquica (Hilal e Hemais, 2003), contribuir para que gestores europeus decidam abrir suas filiais em regiões habitadas por grupos étnico-culturais mais semelhantes. Acreditamos que este não seja um fator determinante no caso de Curitiba, mas sua projeção vai ao encontro de diminuir distâncias psíquicas com investidores estrangeiros, na medida em que valoriza grupos étnicos locais. Por exemplo, realizar eventos com a comunidade japonesa local enquanto parte de agenda de visitas de delegações japonesas é tanto uma paradiplomacia cultural como um meio de diminuir incertezas dos investidores japoneses, os aproximando do local. Mais recentemente, tivemos os eventos em torno de delegações chinesas na cidade (Barcellos e Mercher, 2020), que ilustram como a paradiplomacia cultural pode se alinhar a interesses de nações sobre o local, como o caso da China e seus descendentes e imigrantes em Curitiba.

Dessa forma, podemos dizer que historicamente a constante busca por atrair empresas estrangeiras forçou Curitiba e o estado do Paraná a terem certo preparo para lidar com as dinâmicas internacionais. Como mencionado, a própria Arin foi criada em 2001 para lidar com o cerimonial e protocolo da cidade, especialmente recepcionando delegações estrangeiras. Entre essas delegações havia pedidos de irmanamentos entre cidades, mas também delegações de negócios.

Por vezes, outros departamentos acabam aproximando a cidade das empresas, como no caso do Ippuc com propostas de parcerias com a Volvo para testar ônibus elétrico sueco no transporte público da cidade.⁹ Nesse sentido, a paradiplomacia enquanto plano cabe à Arin, mas a sua execução não é totalmente concentrada na assessoria, permeando outras frentes da prefeitura. Com isso conseguimos identificar que o mercado de empresas interessadas no local se faz presente na paradiplomacia da cidade não apenas pela Arin, mas por outros órgãos da prefeitura, como o Ippuc.

A partir de então, investigamos os demais mercados internacionais de cidades na ordem estabelecida por Sánchez (2001). Os mercados internacionais de cidades imobiliário, de consumo e do turismo não se mostraram tão presentes na gestão da Arin ou da prática da paradiplomacia como um todo. Contudo, os dados de turismo apontam para um grande fluxo estrangeiro na cidade: “com 5,5 milhões de visitantes, Curitiba é a cidade que mais recebe turistas no Paraná e o terceiro destino brasileiro de turismo de negócios entre os estrangeiros, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro”.¹⁰

Nesse sentido, o turismo e os mercados de consumo e imobiliário, enquanto atividades, estão presentes na cidade, mas não foram identificadas adequações ou projetos para atender ao mercado global do turismo que tivessem impactos significativos no social local. Também não podemos dizer que Curitiba seja uma cidade de espetáculos e grandes eventos ao ponto de se enquadrar no mercado do turismo (consumo e entretenimento) como Rio de Janeiro e São Paulo. Já no caso do imobiliário existem estudos recentes sobre a gentrificação verde, ou seja, a elevação dos custos de vida em bairros que receberam em Curitiba obras para regularizar, ampliar e reformar parques públicos, como nos bairros Tingui e Tanguá (Abreu *et al.*, 2021).

Não se pode determinar que esses parques verdes foram construídos para a projeção internacional; mas também não se pode negar que se alinham com agendas verdes da cidade para o Sistema da ONU. O uso político desses parques em projeções internacionais de Curitiba, enquanto uma cidade sustentável e inteligente, como já foi aqui mencionado, auxilia no cumprimento de metas,

9. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/volvo-estuda-testar-em-curitiba-modelo-sueco-de-onibus-eletrico/63353>.

10. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/natal-cresce-e-consolida-curitiba-como-um-dos-principais-destinos-turisticos-do-pais/54293>.

como dos ODS, e também se alinha com a imagem que o plano de governo local quer passar em encontros internacionais.

Pode-se afirmar que essas mudanças atraem a valorização imobiliária das regiões no entorno dos parques e que, conseqüentemente, atendem à especulação de fundos imobiliários e construtoras. Nesse caso, seria necessário um estudo mais profundo sobre os investidores das grandes construtoras e dos fundos imobiliários, além dos bancos de financiamento desses lançamentos imobiliários, para averiguar origens de capital estrangeiro. Diretamente não observamos relações entre a prefeitura e esses fundos ou construtoras, mas, sim, forte alinhamento com o mercado de boas práticas e consultoria a partir do êxito urbanístico, ambiental e de transportes, sendo a cidade projetada e possivelmente vista como uma “cidade verde”.

Curitiba é uma cidade que registra seu orgulho em boas práticas nos principais veículos de comunicação pela cidade. Não é difícil correlacionar o sentimento de pertencimento local aos ganhos e reconhecimentos obtidos no cenário internacional. Frases institucionais em *slogans*, como Curitiba, a Capital Ecológica e Cidade Verde,¹¹ ou ainda A Cidade Mais Inteligente e Conectada do Brasil,¹² ressoam em propagandas na televisão, nas páginas virtuais da prefeitura e em materiais impressos. Esses *slogans* sempre aparecem associados a palavras como orgulho, reconhecimento, conquista e curitibano, que demonstram um projeto de valorização do local a partir de premiações e títulos dados por agências e organismos nacionais e internacionais.

A projeção internacional, enquanto uma das práticas da paradiplomacia, foi investigada por pesquisadores, como Kavaratzis (2008), como a prática em que cidades criam marcas e imagens de si mesmas e passam a competir e ser consumidas no cenário internacional. Como já problematizado por Walker (1993), mas no âmbito dos Estados-nações, é difícil definir hoje o que é política doméstica e política internacional, pois se internacional é sempre “o outro”, os agentes internacionais quando adentram a política local e estimulam ou participam de sua elaboração ou execução estariam burlando essa classificação tradicional. Seria a paradiplomacia uma política pública puramente da cidade? Para Sánchez (2001) e Sassen e Roost (2001) não: na medida em que a ação das cidades altera o internacional, assim como o internacional demanda e interfere no local concomitantemente. Algumas políticas locais claramente advêm de políticas internacionais, como na difusão de políticas públicas pela Rede de Mercocidades aos seus membros ou pelo já mencionado Banco Mundial e seus financiamentos de políticas baseados em seu banco de boas práticas.

Seriam, no entanto, as responsabilidades financeiras e sociais sobre problemas e conseqüências desses mercados nas políticas locais também compartilhadas com os agentes internacionais? Essa questão levaria a uma nova pesquisa, mas fica aqui como ponto de observação, por exemplo, sobre a gentrificação verde em Curitiba – se é ou não uma conseqüência também internacional sobre políticas ambientais e de urbanismo tidas como locais.

Retomando o mercado de boas práticas, desde os anos 1970, sob o governo de Jaime Lerner (1971-1974, 1979-1983, 1989-1993), Curitiba vem recebendo premiações e reconhecimento internacional por suas políticas públicas voltadas ao urbanismo e cuidados com o ambiente (Martins, 2017). Esses êxitos externos foram replicados em diversas campanhas políticas de prefeitos em busca de reeleição, ao mesmo tempo que contribuía para a construção de imaginários sobre o que seria a cidade. Sánchez (2001), Martins (2017) e Florencio (2021) apontam essa relação entre

11. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/o-que-faz-de-curitiba-a-capital-ecologica/63180>.

12. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-e-a-cidade-mais-inteligente-e-conectada-do-brasil/65611>.

o reconhecimento internacional e a sinalização de que a gestão municipal estaria no caminho certo, perpetuando ideias e formas de governar – e de elaborar a paradiplomacia – em sintonia com valores de organismos internacionais.

Seria a partir do reconhecimento do outro (externo) que a cidade se reconheceria, se definiria? Esta é uma lógica que nos faz lembrar teorias internacionais construtivistas e pós-modernas, como, mais uma vez, o pensamento de Walker (1993), na lógica de definições divididas entre dentro e fora – quem sou eu (dentro) a partir do outro (fora). Essa lógica, diante do mercado, faria sentido na medida em que os investimentos estrangeiros (fora/outro) orientariam o caminho correto a ser seguido pela cidade (dentro/eu). Contudo, quando mercado internacional e cidade passam a definir em conjunto planos de desenvolvimento local, o outro (mercado internacional) deixa de existir, sendo favorecido financeiramente em seus investimentos, mas nem sempre arcando com os custos e ações de reparo aos desafios locais criados. O mercado e a cidade produzem uma política que favorece o mercado, mas a que custo social? Isso deve ser pensado no momento em que os gestores definirem sua paradiplomacia.

Enquanto cidade-modelo (Sánchez, 2001; Florencio, 2021), organismos internacionais, como o Banco Mundial, reconhecem práticas de políticas públicas exitosas realizadas por Curitiba e que, por sua vez, passam a orientar outras cidades. Exemplos dessas dinâmicas estariam na transferência de políticas públicas (Dolowitz e Marsh, 1996) intermediadas ou incentivadas pelo Banco Mundial, como nas políticas de transportes públicos curitibanas para a América Latina.^{13,14} Mas como isso se enquadraria em mercado internacional?

Segundo Sánchez (2001), quando uma boa prática de política pública é difundida internacionalmente, ela passa a alimentar um sistema comercial. Partes desse comércio de boas práticas seriam os pagamentos de consultorias a especialistas, financiamentos casados (casos em que o Banco Mundial emprestaria dinheiro condicionado à implementação de políticas que julga adequadas) e os custos de adequação de uma política que advém de um cenário socioeconômico muito distante do da cidade que a replicaria. Poderíamos dizer que existem agentes internacionais lucrando com essa comercialização de boas práticas de políticas públicas, por vezes as vendendo como soluções milagrosas. Até que ponto as práticas ofertadas seriam realmente boas? Esse juízo de valor cabe, mais uma vez, aos gestores locais.

Um outro ponto atrelado à projeção do mercado de boas práticas é o uso do reconhecimento internacional enquanto legitimação política. Isso significaria que a paradiplomacia que projeta práticas locais que, por conseguinte, ganham reconhecimento internacional serviria como trampolim aos políticos e gestores envolvidos – justamente aqueles que devem exercer o juízo de valor sobre o desenvolvimento local. Um reconhecimento internacional pode ser usado como carimbo de boa gestão e favoreceria reeleições e a manutenção da paradiplomacia tal qual se apresenta.

Curitiba segue se inscrevendo e se candidatando em concursos internacionais de boas práticas e fomentando, por meio da Arin, a divulgação das práticas locais. A realização desses eventos de divulgação, como a realização da Smart City Expo 2023, pela prefeitura, mantém a natureza da paradiplomacia de

13. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/rafael-greca-por-que-copiar-bogota-que-copiou-curitiba>. Acesso em: 24 mar. 2023.

14. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/11/13/america-latina-proyectos-mejorar-transporte-publico-cambio-climatico>. Acesso em: 25 mar. 2023.

projeção internacional focada em nichos definidos como prioritários. Esses eventos e divulgações são práticas centrais da Arin da cidade, que coordena e se faz presente na pessoa e discursos de seu assessor-chefe e do prefeito. Embora em cidades menores a paradiplomacia seja vista como gasto, para cidades que conseguem legitimar a política local por meio de aprovação internacional a paradiplomacia pode ser vista pelos cidadãos como um investimento.

Por fim, no campo da consultoria podemos destacar tanto o Ippuc quanto ex-gestores, como Jaime Lerner e Taniguchi, e suas consultorias nacionais e internacionais. Nacionalmente, tivemos Niterói, no Rio de Janeiro, assumindo preceitos de Lerner para os corredores de ônibus na região oceânica no final dos anos 2000 e, internacionalmente, Lerner se tornou ainda presidente da União Internacional de Arquitetos em 2002, assumindo consultas dentro do Sistema da ONU. Cássio Taniguchi, por sua vez, se tornou consultor sênior em gestão de cidades, atuando com outros governos, como o do estado de Santa Catarina, onde se tornou superintendente para a região metropolitana de Florianópolis (entre 2015 e 2018) com foco na mobilidade urbana. Quanto ao Ippuc, o instituto atende a demandas diretamente ou por mediação da Arin para consultas de organismos internacionais e outros governos sobre urbanismo. Com esses dados, podemos compreender como a projeção de boas práticas também se estende ao mercado de consultorias dos ex-agentes envolvidos.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO DE CURITIBA

O caso de Curitiba aponta como a dimensão do mercado penetra na paradiplomacia e em outras políticas públicas locais. Ao identificar os conjuntos de agentes e variáveis do mercado que podem interferir na paradiplomacia, com apoio metodológico da APD (Mercher e Pereira, 2018) e da classificação dos seis mercados por Sánchez (2001), pudemos detectar a Fiep e a Fecomércio PR como agentes do mercado que estariam mais próximos da agenda internacional da cidade. Conseguimos, também, identificar que Curitiba se envolveu mais com dois mercados internacionais de cidades: o de interesses empresariais no local; e o de boas práticas.

O mercado internacional de empresas com interesses no local é visto na presença de empresas estrangeiras, como Bosch, Volvo, Esso e Siemens. A participação desses agentes na paradiplomacia se dá por meio de consultas, eventos e parcerias diretas e intermediadas pela Fiep e Fecomércio PR. Ver que, além da Arin, o Ippuc também mantém relações com agentes internacionais e de mercado reforça a ideia de que a paradiplomacia, mesmo institucionalizada em um órgão, pode envolver outras frentes (departamentos) da prefeitura. Essa pulverização de relações poderia ser positiva pelo nível técnico e especialização sobre determinados temas, mas sem controle ela poderia fragilizar o órgão principal (Arin), se este perdesse o controle do que acontece, causando uma fragilidade maior na execução do plano de governo para a internacionalização.

A ideia de paradiplomacia enquanto ferramenta de desenvolvimento econômico se faz presente no caso de Curitiba. O Vale do Pinhão seria um exemplo concreto de parcerias entre a prefeitura e agentes do mercado, destacando iniciativas no campo dos serviços, *startups* e empreendedorismo. Nesse projeto, tanto a projeção internacional de uma imagem inteligente e sustentável da cidade quanto a captação de investimentos estrangeiros para os projetos em desenvolvimento locais (parcerias entre agentes estrangeiros com *startups*, por exemplo) ilustram como a paradiplomacia apoia a captação de recursos estrangeiros.

Já no mercado de boas práticas, Curitiba demonstra relação histórica (desde 1970 até atualmente) entre o reconhecimento do êxito de suas políticas públicas em transportes, urbanismo e ambiente e o ciclo de difusão e transferência de políticas públicas enquanto cidade-modelo. Por seguir valores sobre eficiência relacionados ao Sistema da ONU, assim como ao Banco Mundial, a cidade recebe premiações e tem suas políticas apresentadas e implementadas por organismos internacionais em outras cidades. Essa replicação gera maior reconhecimento internacional da cidade, que, por sua vez, se utiliza dessa exposição para ganhos locais, com consultorias e captação de investimentos estrangeiros e políticos.

A paradiplomacia pode servir de trampolim para legitimação dos gestores (prefeitos e secretários) que buscam novos cargos ou reeleições. Os ganhos internacionais podem não determinar reeleições, mas são utilizados como uma aprovação externa nas campanhas e discursos oficiais da prefeitura. A exaltação das premiações se faz presente desde a apresentação da cidade, no *site* da prefeitura, em aberturas de eventos por prefeitos e nos planos de ação internacional, até na atuação da Arin, legitimando a existência da assessoria. Não é difícil vermos ex-gestores, como Jaime Lerner e Taniguchi, dando consultorias para outros governos municipais e estaduais, como Niterói e Santa Catarina, e para organismos internacionais, como o UN-Habitat da ONU e o próprio Banco Mundial.

Contudo, além dos ganhos, também temos as consequências da internacionalização de uma cidade. Curitiba não demonstrou grandes problemas em relação aos mercados internacionais de cidades. Entretanto, a gentrificação verde, presente na elaboração dos parques da cidade, vêm encarecendo a vida de muitos bairros. O alinhamento com a pauta ambiental do Sistema da ONU, como os ODS, pode não ter determinado essas políticas ambientais, mas com certeza a cidade utiliza de seus parques para manter sua imagem de “cidade verde”. Mas até que ponto uma política local e a própria paradiplomacia seriam elaboradas exclusivamente em seus valores pelos governos locais? Quando temos a permeabilidade e alinhamentos com agentes internacionais, as políticas de uma cidade poderiam ser chamadas de locais? Os custos dessas políticas demandadas ou favoráveis a agentes internacionais seriam também compartilhados com eles? Essas perguntas surgiram ao longo desta pesquisa e não possuem uma resposta objetiva. Caberá a futuras pesquisas a sua investigação.

O tema da paradiplomacia enquanto política pública e política externa é vasto e muitos agentes acabam por contribuir na sua elaboração e execução. Buscou-se neste estudo identificar como o mercado se faz presente na agenda internacional de Curitiba, e espera-se que futuras pesquisas consigam investigar outras cidades e suas relações com os mercados internacionais. O mercado não deve ser visto apenas como cenário de fundo, mas também enquanto dimensão de agentes que interferem e podem determinar políticas domésticas e internacionais, como em muitos casos de paradiplomacia por cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

ABREU, Beatriz *et al.* Gentrificação verde na cidade de Curitiba. **Revista Ímpeto**, n. 11, p. 1-20, 2021. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/revistaimpeto/article/view/12597>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BARCELLOS, Bruna; MERCHER, Leonardo. Chinese cultural diplomacy: from BRICS alliance of museum to Curitiba local agenda. **Art and Sensorium**, v. 7, n. 1, p. 133-149, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unespar.edu.br/index.php/sensorium/article/view/3325>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BERNARDO, Gláucia Julião. **A proposal for enhancing policy transfer analysis among international organizations: the EU x Mercosur relations in high education.** 2020. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69437?show=full>. Acesso em: 26 mar. 2023.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from who: a review of the policy transfer literature. **Political Studies Association**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>. Acesso em: 25 mar. 2023.

DUNNING, John H. The Eclectic Paradigm (OLI) of international production: past, present and future. **Economics of Business**, v. 8, n. 2, p. 173-190, 2001.

FLORENCIO, Felipe. **A racionalidade global perante o governo local: uma análise foucaultiana sobre as ações e políticas de HIV/Aids em Curitiba entre 2001-2020.** 2021. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/73609>. Acesso em: 23 mar. 2023.

HILAL, Adriana; HEMAIS, Carlos. O processo de internacionalização na ótica da escola nórdica: evidências empíricas em empresas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. 1, p. 109-124, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/sFyKWjj8g9ZjzxLNgRp7Xjk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 mar. 2023.

JUNQUEIRA, Cairo. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, v. 1, p. 43-68, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/35901241/Paradiplomacia_a_transforma%C3%A7%C3%A3o_do_conceito_nas_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais_e_no_Brasil. Acesso em: 19 mar. 2023.

KAVARATZIS, Mihalis. **From city marketing to city branding: an interdisciplinary analysis with references to Amsterdam, Budapest and Athens.** 2008. Dissertação (Mestrado) – University of Groningen, Groningen, 2008. Disponível em: <https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/33151144/volledigedissertatie.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2023.

MARTINS, José R. **Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais.** 2017. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Humanas, Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/48879>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MERCHER, Leonardo. Gestão socioambiental nas grandes cidades: por que olhar do Brasil para as iniciativas das megalópoles indianas? **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 11, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20190009>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MERCHER, Leonardo; BERNARDO, Gláucia Julião; SILVA, Evelise Zampier. Multilevel governance in South America: borderline Mercocities and Mercosur regional integration. **Conjuntura Global**, v. 8, n. 2, p. 141-166, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/70032>. Acesso em: 23 mar. 2023.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alessandro. Paradiplomacia como política externa e política pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 195-222, 2018. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/790>. Acesso em: 23 mar. 2023.

_____. “Berlin is poor, but sexy”: applying paradiplomacy in the Berliner international projection. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 8, n. 1, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/issue/archive>. Acesso em: 3 abr. 2023.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro; CRAVERO, Carolina. Análise paradiplomática nos casos de Curitiba, Rafaela e Sunchales. *In*: SENHORAS, Eloi Martins; GABRIEL, Eliseu; MARTINS, Marcos Antônio Fávoro. **Paradiplomacia subnacional**: estudos de caso da América do Sul. Boa Vista: Iole, 2022. p. 89-117. Disponível em: <https://editora.ioles.com.br/index.php/iole/catalog/book/47>. Acesso em: 23 mar. 2023.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, p. 31-49, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000100004>. Acesso em: 23 mar. 2023.

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

SASSEN, Saskia; ROOST, Frank. A cidade: local estratégico para a indústria global do entretenimento. **Espaços e Debates**: Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XVIII, n. 41, p. 66-74, 2001.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. *In*: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 105-120. (Coleção Zero à Esquerda).

WALKER, Robert Brian James. **Inside/outside**: international relations as a political theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

A PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O GOVERNO DE EDUARDO PAES (2009-2016)

Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres¹

Ana Beatriz Rodrigues Carneiro²

SINOPSE

As atividades internacionais dos entes subnacionais, conhecidas como paradiplomacia, possibilitam expandir o escopo de atuação de estados e municípios. A cidade do Rio de Janeiro, durante a gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2016), sediou alguns dos principais eventos globais, como as Olimpíadas e a Conferência Rio+20, além de pequenos projetos, fazendo com que o município se destacasse no cenário internacional. Este trabalho tem como objetivo identificar os principais marcos da paradiplomacia carioca e os desafios para as práticas paradiplomáticas durante a gestão Eduardo Paes. A pesquisa é desenvolvida a partir da análise de fontes primárias e secundárias sobre o tema, possibilitando traçar a trajetória paradiplomática da capital fluminense, além de identificar os impactos da falta de normatividade no tangente à paradiplomacia e à demasiada demora para aprovação de acordos que necessitam da anuência do Congresso Nacional nas atividades internacionais da cidade.

Palavras-chave: paradiplomacia; Rio de Janeiro; gestão Eduardo Paes.

ABSTRACT

International activities of subnational entities, known as paradiplomacy, enables states and municipalities to expand their scope of action. The city of Rio de Janeiro, during the administration of Mayor Eduardo Paes (2009-2016), hosted some of the major global events, such as the Olympics and the Rio+20 Conference, making the municipality stand out on the international scene. This study aims to identify the main milestones of Rio de Janeiro's paradiplomacy and the challenges for paradiplomatic practices during the Eduardo Paes administration. The research is developed based on the analysis primary and secondary sources on the subject, making it possible to trace the paradiplomatic trajectory of the city, in addition to identifying the impacts, in the city's international activities, of the lack of normativity regarding paradiplomacy and the excessive delay in approving agreements that require the approval of the National Congress.

Keywords: paradiplomacy; Rio de Janeiro; Eduardo Paes; mayoral administration.

JEL: F59; H77; H79.

Artigo recebido em 18/5/2023 e aprovado em 1/11/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art6>

1. Mestrando em gestão e políticas públicas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP); e graduado em relações internacionais pelo Centro Universitário Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais Rio de Janeiro (Ibmec/RJ). *E-mail:* bernardo.bbvt@gmail.com.

2. Graduada em relações internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail:* anabeatrizrodriguesc15@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A paradiplomacia, também conhecida como diplomacia federativa ou diplomacia direta, visa buscar no meio internacional os interesses e oportunidades dos entes subnacionais, nos mais variados campos. Nesse sentido, a elaboração de um planejamento estratégico por profissionais com *know-how* sobre o tema e a sua execução preferencialmente contando com o apoio do governo federal e de sua estrutura diplomática, mesmo que não essencial, possibilita o alcance de melhores resultados na concretização de parcerias internacionais.

A cidade do Rio de Janeiro, pioneira no que tange às atividades paradiplomáticas municipais no Brasil, pode ser considerada um exemplo de paradiplomacia, tendo em vista as extensas ações na área de relações internacionais ao longo de sua história. Neste artigo é feito um estudo de caso sobre a paradiplomacia durante a gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2016), período em que a cidade sediou alguns dos principais eventos globais, com destaque para as áreas esportiva e ambiental. O elevado número de eventos internacionais de pequeno e grande porte sediados pela cidade do Rio de Janeiro na gestão Paes permitiu identificar os principais desafios cariocas no tangente a sua atuação internacional.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. Na segunda parte, conceitua-se a paradiplomacia e apresenta-se sua trajetória ao longo dos anos. A terceira seção analisa o contexto da paradiplomacia no Brasil, com destaque para seus principais marcos e acontecimentos, desaguando nos primórdios da paradiplomacia carioca, com o objetivo de fornecer conhecimento histórico e analítico acerca do tema. Por fim, a quarta seção busca destrinchar a paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro durante os anos da gestão de Eduardo Paes, com foco nos principais eventos sediados pelo município. Os entraves identificados também são apresentados, aliados a uma análise de seus impactos nas atividades paradiplomáticas da capital fluminense.

2 O ESTADO DA ARTE NA PARADIPLOMACIA

Por um considerável período, as relações dos entes subnacionais com parceiros internacionais não foram avaliadas de forma específica, fazendo com que o surgimento da paradiplomacia como tema seja recente no campo de estudos das relações internacionais. Contudo, dada a evolução do assunto, a academia passou a observá-lo e investigá-lo melhor. O termo paradiplomacia foi criado a partir dessa maior atenção, tendo como principal precursor Panayotis Soldatos, que via a atividade como um fenômeno de múltiplos atores nas relações internacionais (Soldatos, 1990). Da mesma forma que a análise do tema, o termo paradiplomacia é relativamente novo, gerando questionamentos quanto à sua definição. Entretanto, quando examinado semanticamente, o termo paradiplomacia pode ser definido como a adoção de uma diplomacia paralela (Ribeiro, 2008).

Ao longo do tempo, o termo foi (e continua) sendo utilizado em grande parte da literatura geral sobre diplomacia, porém seu uso é objeto de debate entre estudiosos da área, incluindo autores como Hocking – para quem o termo dá a entender que existem divergências entre a atuação internacional do ente subnacional e a do ente central, podendo ocasionar choques de interesse (Hocking, 1993). Já para Dias (2010), os atores estatais, engajados com as *high politics*, não inserem os governos subnacionais nas discussões entre eles, limitando a atuação paradiplomática às *low politics*.

Assim, de maneira paralela, quando analisado o conceito de paradiplomacia, é possível encontrar em meio à literatura diversas definições, sendo a mais aceita na atualidade a elaborada por Prieto, que o define como

o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (Prieto, 2004, p. 251).

Quando observado o desenvolvimento histórico da prática paradiplomática, existe certa imprecisão em relação às suas origens. Enquanto parte dos historiadores sobre o tema remete às origens das atividades extraterritoriais das cidades-estados gregas, outros consideram que a paradiplomacia só foi possível após Westfália, com a consolidação dos Estados nacionais. Analisando a partir deste ponto de vista, existem indícios da prática paradiplomática no século XIX, mas com exemplos mais sólidos a partir de 1913, com a Union Internationale des Villes, a primeira rede internacional de cidades (Neves, 2013).

Ao longo das décadas, a paradiplomacia foi se expandindo pelo mundo, sobretudo após o fim da Guerra Fria, proporcionando um leque ainda maior de parceiros para a elaboração de projetos internacionais. Aliado a isso, a expansão da globalização, que integrou de forma cada vez mais profunda os entes subnacionais, facilitou e incentivou a aproximação e a concretização de novas parcerias. Assim, os projetos de cooperação entre atores subnacionais ficaram mais robustos, com intercâmbio em setores variados, desde parcerias no campo educacional a missões comerciais, contando na maioria das vezes com visitas dos representantes subnacionais e ampla cobertura midiática. Nesse contexto de anseio por investimentos e demanda para captação de recursos, aliados à necessidade de se conectar ao mercado global para se manterem competitivas, as principais cidades do mundo viram a internacionalização como uma importante oportunidade. Elas passaram a pesquisar mais sobre o tema, investindo na capacitação de seu corpo técnico, além de incentivarem o empresariado local a expandir seus conhecimentos na área.

A internacionalização não se limitou às metrópoles, vindo a ocorrer, também, em cidades de menor porte, principalmente em países que adotam o federalismo. Nos países federalistas, dada a maior autonomia dos governos locais, inúmeras parcerias foram firmadas, atraindo empresas e investimentos. Vale ressaltar que, em países federativos, o processo tende a ocorrer de forma mais célere quando comparado a outros países, pois os entes subnacionais possuem autonomia para concretizar a parceria, não necessitando, na maioria dos casos, negociar com a federação. Todavia, os entes subnacionais, por serem relativamente novos no campo internacional, geralmente precisam de capacitação e de auxílio por parte da unidade nacional – e, no caso das cidades, em grande parte das vezes, também do respectivo governo estadual.

Conforme Dias (2010), as principais maneiras de as cidades exercerem atividades paradiplomáticas são: i) por meio de acordos de irmanação entre cidades com objetivos semelhantes; ii) criação de escritórios de representação no exterior; iii) firmamento de parcerias com entes estrangeiros; iv) cooperação com parceiros e com redes internacionais de cidades; v) participação e hospedagem de eventos internacionais; e vi) participação em organizações multilaterais, entre outros. Além disso, cabe destacar que atores locais, tais como grupos empresariais, organizações não governamentais (ONGs) e outras partes interessadas em âmbitos municipal e estadual, impactam a paradiplomacia ao influenciar os agentes envolvidos na elaboração da estratégia e na prática paradiplomática.

Nesse cenário, a atuação internacional das cidades tem como um de seus principais objetivos a cooperação, visando troca de conhecimento, sobretudo na área de gestão pública, mas também em infraestrutura, comércio, desenvolvimento sustentável, saúde, educação, meio ambiente, entre outros temas de alcance universal. Pelo fato de a paradiplomacia poder ser exercida em inúmeros setores, os benefícios podem transformar cidades e estados, em especial os de menor arrecadação, viabilizando cada vez mais investimentos, aumento do potencial turístico, melhorias em projetos locais, entre outras vantagens.

Logo, por se tratar de um número consideravelmente superior de possíveis parceiros, em comparação aos Estados nacionais, a amplitude de projetos viáveis é difícil de se calcular. Tendo em vista que parceiros diferentes possuem desejos e necessidades de cooperação distintos, amplia-se de forma exponencial as chances de cooperação. Portanto, pode-se concluir que os benefícios da paradiplomacia se estendem também ao governo central, pois haverá um ente subnacional cada vez mais fortalecido em diversos setores, além da entrada de investimento externo direto (IED) e da abertura de um novo canal diplomático no país em que for concretizada a parceria, fortalecendo, assim, a política externa brasileira.

3 A TRAJETÓRIA DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

O cenário da paradiplomacia no Brasil no decorrer dos anos se deu de forma diversa, sobretudo ao longo do final do século XX e durante as duas primeiras décadas do século XXI. A promulgação da Constituição Federal de 1988, as diversas alterações na estrutura governamental e a expansão dos tipos de cooperação internacional possibilitam delimitar a paradiplomacia no cenário nacional em três marcos temporais: até 1990, de 1991 a 2010 e de 2011 em diante.

Tal como a paradiplomacia em esfera global, determinar a origem das atividades paradiplomáticas no Brasil é um desafio. Desde a época do império, as cidades – sobretudo as litorâneas – realizavam trocas internacionais. No entanto, tais trocas eram praticamente restritas a vendas de bens, como a exportação de matérias-primas e a importação de produtos com maior valor agregado. Em paralelo, as trocas internacionais no tangente a serviços também ocorriam, tendo como exemplo a vinda de artistas europeus para as cidades, visando adequá-las aos moldes do outro lado do Atlântico (Ribeiro, 2008).

Quando analisada a trajetória da paradiplomacia no Brasil, primeiramente em um marco temporal até os anos 1980, são perceptíveis alguns principais acontecimentos históricos. O primeiro se deu em 1983, quando o governo do estado do Rio de Janeiro, sob o comando de Leonel Brizola, estabeleceu a Assessoria de Relações Internacionais. A ação não foi bem vista pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), porém foi continuada no governo seguinte, já com o governador Moreira Franco (1987-1991), havendo, desde então, órgãos com atribuições semelhantes no estado fluminense (Gonçalves e Oliveira, 2017). Já o segundo fator foi perceptível nos anos subsequentes, ainda na década de 1980, quando outros estados e municípios instituíram estruturas voltadas para o âmbito internacional, em estágio inicial, sem atribuições muito bem definidas.

No que diz respeito aos aspectos legais e políticos, outros acontecimentos também marcaram o histórico da paradiplomacia no Brasil até os anos 1980. A nova Carta Magna brasileira, promulgada em 1988, reconheceu os municípios como entes da federação, o que, somado à redemocratização, impulsionou a prática paradiplomática no país. Entretanto, é importante destacar que a

Constituição Federal de 1988 não regulamentou a paradiplomacia, tendo inclusive limitado a sua atuação (Vigevani, 2006).

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2008), a falta de um dispositivo legal na Carta Magna brasileira que esclareça o escopo e o alcance das práticas paradiplomáticas no país gera insegurança jurídica para os entes subnacionais. O fato de a Constituição Federal determinar, em seu art. 21, que a competência de manter relações com outros países é exclusiva do governo federal, aliado ao art. 84, que fornece competência particular ao chefe do Executivo para celebrar acordos internacionais e manter relações com outros Estados, pode gerar uma interpretação de que os acordos negociados pelos entes subnacionais não seriam vinculantes.

No período embrionário da institucionalização da paradiplomacia no Brasil, por meio de órgãos estaduais e municipais, como o caso fluminense, o MRE foi receoso, tendo em vista a crença de que a política externa subnacional pudesse atuar de forma contrária aos interesses da União. Nesse sentido, o governo federal percebeu a necessidade de se comunicar com os entes subnacionais, no tangente à atuação internacional, visando maior harmonia de interesses e mitigando riscos na execução da política externa brasileira.

No período de 1991 a 2010, a paradiplomacia brasileira se expandiu fortemente, desenvolvendo a base das atuações da área na atualidade. Entre os marcos relevantes da atuação paradiplomática do Brasil no período, merece destaque inicialmente a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92. O evento foi negociado pela União, mas com participação ativa do município do Rio de Janeiro, além de cidades brasileiras na criação da rede Mercocidades, em 1995, visando integrar cidades dos países-membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

A partir da expansão da paradiplomacia no Brasil, o interesse do governo federal em alinhar a atuação internacional dos entes subnacionais com a da União aumentou. Com esse objetivo, a partir de 1995 o MRE iniciou a abertura de escritórios de representação, que foram implementados em unidades estratégicas da Federação, visando expandir e facilitar o contato do governo federal com os entes subnacionais referente a assuntos internacionais. Ainda nesse sentido, no ano de 1997 o MRE instituiu a primeira medida, na esfera federal, voltada para a prática paradiplomática: a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), vinculada ao ministério. Tal ação, que aproximou a atuação internacional da União com a dos entes subnacionais, consolidou a paradiplomacia como uma política de Estado (Miklos, 2011).

A busca de sinergia entre a União e os entes subnacionais, relacionada à atuação externa, permaneceu nos anos seguintes e nos governos subsequentes. Nos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, diversas medidas do governo federal impactaram o cenário da paradiplomacia no Brasil. A ARF, primeira medida paradiplomática no âmbito federal, foi modificada em 2003 pelo governo federal, passando a ser nomeada como Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa). No mesmo período, o governo federal instituiu a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) para operar, de forma sintonizada, com as demais iniciativas. Em paralelo, cabe destaque a implementação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (Acif), ligada diretamente à Presidência da República (Gonçalves e Oliveira, 2017).

No tocante às cooperações internacionais, durante o período houve uma expansão das colaborações dos entes subnacionais, com diversos tipos de parceiros, como países, cidades, órgãos governamentais

e entidades do terceiro setor, sendo frequente a intermediação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do MRE. O auxílio da ABC para o desenvolvimento de parcerias, além de agregar maior credibilidade e diversidade de temas para as operações, facilitou a conexão entre as partes envolvidas, ao envolver áreas da diplomacia brasileira, como as embaixadas e consulados no exterior, sobretudo os Setores de Promoção Comercial e Investimentos (Secom).

Outro fator fundamental na história da paradiplomacia no Brasil foram as tentativas, em diversos âmbitos, de conferir maior normatização e definição de suas capacidades e limites. Conforme discutido anteriormente, a Constituição Federal de 1988 limitou as ações paradiplomáticas, mesmo não abordando-as diretamente em seu texto. Em 2005, o deputado federal André Costa, do Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro, inspirado nas constituições alemã e argentina, recomendou, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475, de 2005, alterações na Carta Magna brasileira, com o intuito de permitir que os estados, o Distrito Federal e os municípios pudessem celebrar compromissos com seus pares internacionais. No entanto, a PEC não obteve êxito em sua aprovação, tendo sido arquivada em 2007, depois da tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Brasil, 2005).

Já em 2006, o senador Antero Paes de Barros, do Partido da Social Democracia Brasileira do Mato Grosso, foi autor do Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) nº 98, de 2006. O texto abordava, entre seus diversos artigos, determinados pontos que impactariam na paradiplomacia brasileira. Em 2010, o PLS foi rejeitado pela CCJC do Senado Federal, por inconstitucionalidade (Brasil, 2006).

Portanto, foi notável o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil ao longo dos anos 1990 e 2000, tendo em vista que as ações tomadas em âmbito federal foram continuadas nos anos seguintes, inclusive por governos de diferentes partidos. Cabe destacar que, na maioria dos casos, a cada novo projeto, foram implementados aperfeiçoamentos em comparação aos projetos anteriores, aliados à tentativa de delimitar o escopo de atuação da área. Entretanto, no período, mesmo com a expansão das representações federais voltadas para o âmbito internacional em diversos estados, por meio dos escritórios de representação do MRE, a paradiplomacia manteve-se limitada, ainda, às capitais e cidades com maior poder econômico.

Nos anos subsequentes, principalmente a partir de 2011, a paradiplomacia brasileira prosseguiu com sua expansão, sendo notável o crescimento do número de parcerias e projetos de cooperação elaborados pelos entes subnacionais. Tal ampliação recebeu o apoio da ABC, de entidades representativas de classe, de consulados e de embaixadas, de acordo com o seu objetivo e eixo temático de atuação.

Em consonância com as iniciativas voltadas para a paradiplomacia no âmbito federal, diversos projetos, sobretudo nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, intensificaram a prática paradiplomática no país e estabeleceram padrões de atuação, replicados por outras Unidades da Federação. No governo de Dilma Rousseff (2011-2016), sucedido pelo governo de Michel Temer (2016-2018), as ações referentes à paradiplomacia, no âmbito federal, concentraram-se majoritariamente na continuação da atuação da ABC, por meio do desenvolvimento de projetos de cooperação e parcerias internacionais com diversos países, possuindo um foco maior no Sul global. Cabe destacar que os projetos da ABC, em diversos casos, se deram em parceria com estados, municípios e com o terceiro setor, tendo como exemplo as trocas de conhecimento na área industrial, promovidas pelas federações industriais, com destaque para a atuação internacional da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

As tentativas de organização dos entes subnacionais brasileiros relacionadas às suas atuações internacionais também merecem atenção. Alguns exemplos são o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (Fonari) e o Fórum de Gestores Estaduais de Relações Internacionais. Quando observados os principais eixos temáticos dessa área, levando em conta os estados e municípios brasileiros, há destaques ao longo do tempo. Uma considerável parte das atuações paradiplomáticas se deu nos campos relacionados às necessidades básicas, como saúde, educação e segurança alimentar. Entretanto, também houve expressivo número de parcerias em temas como infraestrutura, esportes, gestão pública, energia, indústria e meio ambiente.

Os grandes eventos internacionais sediados pelo Brasil durante o período, com destaque para os ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, aliados às demais ações na área, como a irmanação de cidades, visitas técnicas de delegações estrangeiras, missões ao exterior e intercâmbio em setores estratégicos, contribuíram fortemente para o aprofundamento da paradiplomacia no país.

3.1 A paradiplomacia no Rio de Janeiro: das origens até 2008

Conforme abordado na obra de Neves (2013), quando analisada a história da cidade do Rio de Janeiro, é possível concluir a existência de uma vocação internacional do município, cultivada desde o período colonial até os dias atuais. O protagonismo da cidade do Rio de Janeiro no âmbito internacional tem origem no período colonial, quando o município passou a ser a capital do Vice-reino do Brasil, posição anteriormente ocupada por Salvador. Entretanto, a partir de 1808, a cidade carioca ganhou mais relevância.

Com a vinda da família real para o Brasil, passou a ser a capital do Reino português, a única de um país europeu a estar situada fora da Europa em toda a história. Em 1815, a cidade tornou-se a capital do recém-criado Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Com a independência em 1822, foi capital do Império, permanecendo como tal mesmo após a Proclamação da República em 1889, situação que perduraria até a inauguração de Brasília em 1960. Por quase 200 anos o Rio de Janeiro foi a capital oficial do Brasil e, até recentemente, sua única metrópole nacional. Além disso, sua centralidade decorre do fato de ter sido, desde a origem, porto, centro de logística e de articulação política e cultural da nação (Neves, 2013).

Com a transferência do *status* de capital nacional para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro necessitou se redesenhar, tanto no sentido administrativo quanto no sentido estrutural, tendo em vista a redução da arrecadação e a perda de vantagens decorrentes de sua antiga posição.

O primeiro passo da institucionalização das atividades paradiplomáticas da cidade do Rio de Janeiro foi dado em 1975, com a criação do órgão Cerimonial, ligado ao gabinete do prefeito, que aglutinava a tarefa de receber, conforme os padrões diplomáticos, delegações estrangeiras. O segundo passo, concretizado apenas na década seguinte, no ano de 1986, foi a criação da Assessoria Internacional do município, que veio a ser extinta um ano depois, em 1987, dando lugar à Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) da cidade do Rio de Janeiro (Besen e Torres, 2016).

Cabe destacar que, embora o governo do estado do Rio de Janeiro possuísse a Assessoria Internacional, instituída em 1983, durante a gestão do governador Leonel Brizola (1983-1986), a criação da CRI na capital fluminense foi um marco histórico na paradiplomacia brasileira, ao ter sido a primeira estrutura puramente de relações internacionais em uma cidade do país (Besen e Torres, 2016; Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

A CRI é protagonista no que corresponde aos aspectos da agenda internacional do município, englobando todas as atividades de cunho internacional do Rio de Janeiro. Essa coordenadoria também participa de ações junto a outros órgãos da cidade, quando envolvidos atores e grupos internacionais, como entes subnacionais, países e afins, incluindo seus representantes no Brasil. Em paralelo, o órgão desenvolve parcerias com outros atores paradiplomáticos brasileiros, como o governo do estado do Rio de Janeiro, membros diversos do terceiro setor e da iniciativa privada. Dado o seu pioneirismo, ao longo do tempo, a CRI foi moldando sua forma de atuar, baseando-se em órgãos semelhantes de outras cidades de renome global, com o intuito de adotar as melhores práticas sobre o tema. Em paralelo, a atuação e criação da CRI carioca inspiraram outras cidades brasileiras a montarem estruturas com a mesma finalidade, tendo o Rio de Janeiro compartilhado conhecimento e ações com os novos representantes paradiplomáticos.

O marco seguinte da paradiplomacia carioca ocorreu no ano de 1992, com a realização da Rio-92. O evento, um dos maiores da história diplomática brasileira, foi organizado e negociado majoritariamente pelo Brasil e pela Organização das Nações Unidas (ONU). A Rio-92 foi o maior evento global ambiental até então, com a presença de representantes e chefes de Estado de mais de 170 países (Patriarcha-Graciolli, 2015). O evento, que fez com que o presidente Fernando Collor (1990-1992) determinasse a volta da condição de capital do Brasil para a cidade do Rio de Janeiro pelo período em que ocorresse a Rio-92, mostrou ao mundo que a cidade maravilhosa estava pronta para receber eventos de tamanha dimensão. Nesse sentido, em 1996, a cidade inseriu em seu plano estratégico o objetivo de hospedar eventos esportivos de porte global. Entre os principais eventos esportivos mundiais, destacavam-se a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa), os Jogos Pan-Americanos e os Jogos Olímpicos (Cidade do Rio de Janeiro, 1996).

Nos anos subsequentes à Rio-92, a cidade do Rio de Janeiro continuou estruturando e desenvolvendo sua paradiplomacia. Em 2002, na gestão do prefeito Cesar Maia (2001-2008), a capital fluminense foi eleita para sediar os XV Jogos Pan-Americanos e os III Jogos Parapan-Americanos, sendo ambos os jogos integrantes da lista dos maiores eventos esportivos do mundo, dando início aos resultados esperados do plano estratégico de 1996. Os eventos realizados em 2007 necessitaram de grandes investimentos em diversos setores do município, sobretudo na infraestrutura. Os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos projetaram a cidade no cenário internacional, além de darem início a uma série de megaeventos esportivos que a cidade sediou na década seguinte.

4 A PARADIPLOMACIA CARIOCA NO GOVERNO DE EDUARDO PAES (2009-2016)

O plano estratégico formulado pela CRI – responsável pelas políticas e atividades paradiplomáticas da cidade durante a gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2016) – foi, segundo o relatório *Rio + Internacional 2009-2016*, embasado nos dois planos estratégicos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro: o de 2009-2012 e o de 2013-2016. Estes tinham em comum a ambição de redesenhar o futuro do Rio e transformá-lo na “melhor cidade para se viver do hemisfério sul” (Cidade do Rio de Janeiro, 2017, p. 11). Para tanto, seus objetivos gerais traziam a meta de posicioná-la como centro cultural e político no cenário internacional. Com este intuito, a equipe da CRI escolhida pelo prefeito passou por uma expansão no quadro de funcionários e colaborou em diversas frentes, visando ampliar cada vez mais a sua atuação.

Durante o governo Paes, determinou-se como responsabilidade da CRI onze projetos principais, sendo eles: o V Fórum Urbano Mundial (FUM5) em 2010; o III Fórum Mundial da Aliança de Civilizações (AdC) em 2010; a quinta edição dos Jogos Mundiais Militares, evento organizado pelo Conselho Internacional do Desporto Militar (CISM) em 2011; a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012; a Jornada Mundial da Juventude (JMJ) em 2013; a Copa das Confederações Fifa 2013; a Copa do Mundo Fifa 2014; o Rio 450 anos em 2015; e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Além disso, foram incluídos nesse rol o Cais do Valongo, com o objetivo de torná-lo patrimônio da humanidade reconhecido pela ONU para educação, ciência e cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), e a Conferência das Nações Unidas para Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Porém, a atuação da coordenadoria não se restringiu a esses projetos, tendo colaborado em projetos menores com as outras instâncias da prefeitura.

Uma das primeiras iniciativas que merecem destaque foi um acordo assinado em 2010 junto ao Banco Mundial, para a concessão de um empréstimo de US\$ 1,045 bilhão para obras de urbanização, com prazo de trinta anos para pagamento. O acordo só foi possível devido ao cumprimento, pela Secretaria Municipal da Fazenda e demais instâncias, ao longo de 2009, de uma série de exigências feitas pelo Banco Mundial, como a melhoria da gestão da dívida da cidade, a ampliação de programas de educação e saúde e a criação da Nota Carioca e do Sistema de Inteligência Fiscal.³ Um dos projetos contemplados pelo empréstimo foi o Morar Carioca, que atua realizando obras de infraestrutura em 29 áreas de especial interesse social (Aeis) da cidade.⁴ Esse foi o maior empréstimo concedido pelo Banco Mundial a um município até a época e passou pela aprovação do Senado Federal em agosto do mesmo ano.

Com relação a projetos menores, cabe destacar a atuação conjunta da Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e da CRI, que gerou dois principais produtos: o projeto Residências Holandesas e uma cooperação com o governo japonês. O primeiro, uma parceria com o governo holandês para o intercâmbio entre artistas das duas nacionalidades, promoveu a integração em diversos segmentos da cultura, culminando em um evento no bairro de Santa Teresa, no Centro Cultural Municipal Laurinda Santos Lobo em 2016. O segundo foi uma colaboração junto à Fundação Japão para a promoção de intercâmbio cultural. Foram organizados os seguintes eventos: a exposição *A Emergência do Contemporâneo: A Vanguarda no Japão, 1950-1970*, montada no Paço Imperial, a *Mostra de Cinema Japonês: Especial Ko Nakahira*, realizada no Centro Cultural Banco do Brasil, e o concerto *Olha pro Céu – Look at the Sky*, que ocorreu no Vivo Rio (Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

Outro setor em que se pôde observar o desenvolvimento de atividades paradiplomáticas foi o da educação. Em 2012 foi realizada uma cooperação com o Comitê Olímpico Holandês, a fim de realizar trocas substanciais entre os estudantes de escolas municipais vocacionadas para o esporte e atletas olímpicos e paraolímpicos holandeses (Cidade do Rio de Janeiro, 2017). Além das oficinas e palestras, que ocorreram duas vezes por ano ao longo de quatro anos, uma das escolas (Ginásio Experimental Olímpico Juan Antonio Samaranch) ainda se beneficiou com a doação de uma pista de atletismo e de um campo de futebol de grama sintética.

3. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2010/08/20/internas_economia,208911/rio-pega-emprestimo-de-us-1-bilhao-com-o-bird.shtml. Acesso em: 30 set. 2023.

4. Disponível em: <https://prefeitura.rio/habitacao/programa-morar-carioca-beneficia-29-areas-da-cidade-com-melhorias-de-infraestrutura/>. Acesso em: 1º out. 2023.

Além disso, em 2015 a Secretaria Municipal de Educação e a CRI realizaram uma visita oficial à Finlândia, com o objetivo de conhecer o sistema educacional do país, o novo currículo educacional que estava previsto para 2016 e o modo de implementação desse projeto nos municípios, a fim de trazer esses conhecimentos para a realidade carioca. Porém, a principal parceria da cidade no setor educacional é o programa Escolas do Amanhã, junto à UNESCO. Com início em 2010, o projeto visa garantir, por meio de políticas públicas, educação de qualidade e prevenção da violência a crianças e jovens em situações de vulnerabilidade (Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

Na esfera ambiental houve importantes acordos firmados com o apoio mútuo da CRI e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC). O primeiro deles, em 2012, foi financiado pela Comissão Europeia e aplicado pelo International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). O projeto, também conhecido como Urban-LEDS, visa, por meio de orientações, promover conhecimento técnico e político e suporte financeiro, ajudar a atingir as metas de desenvolvimento regionais e, conseqüentemente, reduzir as emissões de gases de efeito estufa nos locais contemplados, sendo o Rio de Janeiro uma das oito cidades do Brasil a receberem esse programa. Assim, a empresa Sunlution Soluções em Geração Solar recebeu recursos para a aquisição de *kits* solares e postes de iluminação híbridos, que foram implementados dentro do projeto Escolas Sustentáveis (Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

Em 2015, foi acordada uma parceria com a cidade de Colônia, na Alemanha, e a ONG Engagement Global – Service für Entwicklungsinitiativen. A cooperação teve como objetivo estreitar laços entre as cidades, promovendo troca de experiências técnicas na adaptação e mitigação às mudanças climáticas, no que ficou conhecido como “Parcerias para o Clima”. Um dos focos deste projeto é a área de gerenciamento de resíduos sólidos e, por isso, um de seus principais resultados é o trabalho conjunto da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb) com a AVG-Köln, empresa que realiza serviços similares na cidade alemã, para prover tecnologia e equipamentos para o processamento de biomassa (Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

Ainda visando projetos que contemplam a área de sustentabilidade, a CRI e a Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) atuaram, sob a articulação da rede de cidades C40, com o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (Institute for Transportation and Development Policy – ITDP), entidade sem fins lucrativos que promove o transporte ambientalmente sustentável e equitativo em todo o mundo. A iniciativa buscava avançar no campo do transporte urbano, mobilidade e acessibilidade e teve como produto os ônibus do modal Bus Rapid Transit (BRT), corredores Transoeste, Transcarioca e Transolímpica. O instituto ainda proporcionou o treinamento de recém-contratados funcionários da secretaria e contribuiu para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da cidade (Cidade do Rio de Janeiro, 2017).

Paralelamente aos projetos menores, a cidade do Rio de Janeiro sediou diversos eventos de renome internacional, mantendo a média de um megaevento ao ano, sobretudo no tangente a negócios, ao meio ambiente e no âmbito esportivo. Com altas expectativas após a realização dos Jogos Pan e Parapan-Americanos, o Rio de Janeiro foi eleito a sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, no ano de 2009, após três tentativas frustradas (Besen e Torres, 2016).

A escolha da sede se iniciou em 2006, com o Comitê Olímpico do Brasil (COB), depois de longa análise, optando pela cidade que já estaria recebendo a infraestrutura para os jogos de 2007. A partir disso, houve a contratação da empresa Event Knowledge Services para uma análise técnica da

capacidade de a cidade receber o evento, o que foi confirmado, mas com a sinalização de que ainda havia questões de infraestrutura, transporte e segurança que deveriam ser mitigadas. Com a aprovação da Assembleia Geral do COB, foi realizado o envio das cartas de intenção ao Comitê Olímpico Internacional (COI) em setembro de 2007. O COI faria a seleção da cidade-sede em duas fases, sendo analisados na segunda etapa os seguintes critérios: legado, apoio político, legislação, fronteira, meio ambiente, finanças, *marketing*, local das provas, acomodações, saúde, segurança, entre outros. Competindo com Madri, Tóquio e Chicago, o Rio de Janeiro venceu por 66 votos contra 32 da segunda colocada, a capital espanhola. A tese defendida pela cidade carioca foi a de que a América do Sul nunca havia sediado os Jogos Olímpicos e que esse era o momento perfeito para isso, dado o período econômico favorável vivido pelo país.

Com a eleição, a cidade se colocou diante de um dos maiores desafios de sua história: se adaptar, em inúmeros setores, para receber o maior evento esportivo do mundo. Para isso, a gestão de Eduardo Paes recorreu a outras cidades globais, que já haviam sediado o evento, visando colher o máximo de conhecimento possível. Entre as cidades com as quais o governo municipal realizou diálogos, quatro se destacam: Barcelona, devido ao seu modelo de gestão e à sua experiência olímpica; Londres, que viria a sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2012, estando em estágio avançado de preparo; Buenos Aires, dada sua experiência com a revitalização de sua área portuária; e Paris, por possuir projetos semelhantes aos que o Rio de Janeiro pretendia implementar. Cabe salientar que, como resultado de tais conversas, o município elaborou o projeto Porto Maravilha, tendo revitalizado toda a sua parte portuária, inspirado nos casos das cidades parceiras, além de ter fundado a Rio Negócios, visando captar recursos, entre outras medidas (Mendes e Figueira, 2016).

Em 2012, a cidade do Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, que ficou conhecida como Rio+20, por ter sido promovida exatamente duas décadas após a Rio-92. Tal como na década de 1990, o evento contou com a participação de chefes de Estado e de governo de uma diversa gama de países (Rio de Janeiro, 2016). Para a realização do evento, foram necessárias reformas de infraestrutura, como a do Riocentro, onde se localizam os pavilhões em que ocorreram as negociações (Vianna, 2012). Infelizmente, fatores externos impediram que o evento atingisse o mesmo nível de sucesso que seu antecessor em 1992. Um cenário econômico internacional degradado, decorrente da crise de 2008, e a baixa disposição dos países para negociações produziram resultados pouco propositivos, considerando a tamanha urgência do tema (Távora, 2012).

No ano seguinte, a cidade recebeu a Jornada Mundial da Juventude, o evento com maior público da Igreja Católica, atraindo milhares de turistas, além de sediar a Copa das Confederações da Fifa, competição que tinha entre seus propósitos ser um teste para a Copa do Mundo da Fifa, já que o Rio de Janeiro seria uma das cidades-sede do evento.

Em 2014, o Rio de Janeiro tornou-se a única cidade no mundo a ter recebido duas finais do maior torneio de futebol, em 1950 e 2014. Dado o esquema de sorteio para a escolha da sede, a América do Sul era o continente da vez. Além do Brasil, Argentina e Colômbia chegaram a se manifestar para hospedar o evento, tendo a última renunciado, deixando praticamente certa a eleição do Brasil, que se concretizou em 2007 pela Confederação Sul-Americana de Futebol (Conmebol). O Rio de Janeiro foi uma das doze cidades onde ocorreram os jogos, graças à sua estrutura e à sua

capacidade de receber turistas.⁵ O evento, que demandou diversas melhorias em áreas estratégicas do município, auxiliou no desenvolvimento da paradiplomacia carioca, em razão das parcerias com diversos consulados, no intuito de melhor atender os turistas e as seleções que disputaram as partidas.

Durante o período, parcerias culturais e esportivas com outros países também foram firmadas, sobretudo na área da educação pública municipal, contando com a exposição de trabalhos pela cidade e com atividades para jovens e crianças. A CRI e as secretarias da prefeitura atuaram junto ao Centro de Operações Rio no processo preparatório do evento (Cidade do Rio de Janeiro, 2017). Além disso, a CRI estabeleceu diálogo com os consulados gerais e honorários na cidade do Rio de Janeiro e embaixadas em Brasília; posicionou as caravanas do Chile, Argentina e Bélgica, que visitavam a cidade; designou as vans consulares na orla do bairro de Copacabana e auxiliou na tradução de materiais informativos em vários idiomas. Simultaneamente à realização do evento, foram organizadas escalas de plantão para contato com o governo do estado e o governo federal, o corpo consular e outros órgãos da prefeitura, em caso de emergências envolvendo estrangeiros.

Ainda em 2014, o prefeito Eduardo Paes tomou posse como presidente da rede de cidades C40, uma das principais redes de cidades do mundo, tendo ocupado o cargo até o final de sua gestão, em 2016. Membro da C40 desde 2007, o Rio de Janeiro foi a primeira cidade do Sul global a conseguir a liderança. Com tal oportunidade e espaço de ação, foi notável uma maior atuação do município em temas relacionados ao meio ambiente. Cabe destacar que um dos fatores determinantes do maior interesse da cidade em temas ambientais foi o seu histórico, uma vez que já havia sediado dois dos maiores eventos da área, a Rio-92 e a Rio+20 (Besen e Torres, 2016).

O último grande evento sediado pela cidade do Rio de Janeiro durante a gestão de Eduardo Paes como prefeito foi também o maior evento esportivo sediado pelo Brasil: os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão de 2016. Para que as metas dos jogos fossem alcançadas, a prefeitura criou a Empresa Olímpica Municipal, responsável por coordenar os projetos com ênfase em mobilidade e sustentabilidade (Cidade do Rio de Janeiro, 2017). A empresa foi apoiada pela CRI na negociação com Estados e organizações internacionais, a fim de elaborar as casas temáticas ou *hospitality houses*. Além disso, também houve assessoria da CRI na organização da Casa Rio – *showroom* que abrangeu vários eventos para promover a cidade no exterior e despertar, com isso, investimentos. Os jogos atraíram cerca de 410 mil turistas estrangeiros e 760 mil brasileiros, que movimentaram cerca de R\$ 4,1 bilhões na cidade.

Porém, vale destacar que a viabilização desses grandes eventos e megaeventos só foi possível devido à atuação conjunta dos governos federal, estadual e municipal, já que foi necessário aprovar leis específicas e injeção de recursos públicos, além de garantir os benefícios da população durante sua realização (Oliveira, 2015). Além disso, Eduardo Paes assumiu a liderança da cidade, junto a uma gestão federal que buscou priorizar uma política externa de negociações comerciais internacionais, realizou coordenação política com países em desenvolvimento e participou de importantes fóruns. Ou seja, havia a prioridade de ampliar o espaço brasileiro no cenário internacional (Prado, 2007). Entretanto, mesmo com esses fatores que beneficiaram a paradiplomacia da cidade, determinadas razões limitaram a capacidade de atuação da capital fluminense, sobretudo nos campos econômico, comercial e institucional.

5. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/esportes/fifa-anuncia-oficialmente-o-brasil-como-pais-sede-da-copa-2014-apdcwnrdzon5hzsr7bboy8ge/>. Acesso em: 9 out. 2023.

4.1 Os desafios da paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro na gestão do prefeito Eduardo Paes

Mesmo com a expressiva atuação da cidade do Rio de Janeiro em pequenos e grandes projetos ao longo desses anos, dois fatores exógenos à gestão Paes impediram uma atuação ainda maior da paradiplomacia carioca. O principal deles foi a falta de normatividade, no âmbito federal, da paradiplomacia. Conforme abordado anteriormente, a Constituição Federal de 1988, mesmo não tratando explicitamente da paradiplomacia, acabou indiretamente limitando-a.

No entanto, na maioria das ações paradiplomáticas realizadas pela cidade do Rio de Janeiro durante os anos da gestão Paes, os grandes acordos assinados foram com outros entes subnacionais e com organismos internacionais, como as redes de cidades, a ONU, o COI e a Fifa. Nesse sentido, o texto constitucional brasileiro, ao trazer como privativa da União e do chefe do Executivo a capacidade de celebrar acordos e manter relações com outros países, acaba por permitir a paradiplomacia, tendo em vista que os acordos celebrados por entes subnacionais – nesse caso, a capital fluminense –, não foram com Estados nacionais.

Visando solucionar tal questão, o legislativo federal, em suas duas casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal –, tentou normatizar a prática paradiplomática (Brasil, 2005; 2006), entretanto, sem sucesso. Mesmo que com justificativas difusas para a não aprovação dos projetos de lei tangentes à normatização da paradiplomacia, é perceptível a falta de interesse da União em ceder parte de seu poder para os entes subnacionais. No intuito de remediar a ausência de normatização da paradiplomacia no Brasil, o governo federal vem analisando as ações paradiplomáticas caso a caso, principalmente por meio do MRE (Vigevani, 2006).

Em paralelo, outro ponto que torna perceptível a limitação da paradiplomacia carioca durante o período analisado – devido à falta de normatização no âmbito federal – são as áreas de atuação paradiplomática, que foram mais focadas em questões de *low politics*, cujo impacto é menor nas relações internacionais. Em temas que englobam questões de cunho local, como incentivo ao turismo, cooperação técnica, intercâmbios, eventos esportivos, questões ambientais e afins, a interferência do governo federal é mais discreta, sendo que, em alguns casos, a União incentiva e atua como ponte para a execução das parcerias, principalmente por meio da ABC e do próprio MRE.

Porém, em questões que possam interferir nas relações internacionais do Brasil, como os acordos formais com outros países, as negociações comerciais, o contato diplomático oficial e afins, a paradiplomacia encontra o seu limite, com base nos artigos já expostos da Constituição Federal. Cabe destacar que, nesse sentido, um dos temas mais regulados pela União é a captação de empréstimos e de linhas de financiamento no exterior, seja com outros países ou com instituições como a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Mundial. Tal regulação se dá pelo fato de a União ser a avalista de seus entes subnacionais, tendo todas as ações desse tipo a necessidade de serem aprovadas pelo Legislativo brasileiro (Gonçalves e Oliveira, 2017).

Todavia, a falta de normatização da paradiplomacia no Brasil não foi o único fator exógeno que limitou a atuação internacional da cidade do Rio de Janeiro. Impactado por ela, o segundo fator que mais dificultou a atuação paradiplomática carioca foi a extensa e lenta tramitação no âmbito federal, nos poderes Executivo e Legislativo, dos acordos internacionais oriundos dos entes subnacionais que necessitam ser aprovados pela União.

Na esfera municipal, as negociações paradiplomáticas, principalmente quando se trata da primeira entre dois atores, exige uma série de elementos, como reuniões, negociações, delimitação do escopo da parceria, análise legal e de viabilidade dos projetos, entre outros, o que demanda considerável tempo. No caso do Rio de Janeiro, pelo fato de a cidade possuir credibilidade no campo paradiplomático, tanto nacionalmente – com o MRE e a ABC, entre outros – como internacionalmente – com as principais redes de cidades e organizações internacionais –, as negociações das parcerias tiveram uma maior celeridade quando comparadas a um panorama geral.

Entretanto, após a negociação ser acordada pela capital fluminense, nos casos em que é necessário obter aprovação da União para o prosseguimento, o Poder Executivo federal, quando de acordo com o projeto, precisou, por meio da chamada Mensagem do Poder Executivo (MSC), comunicar a este o interesse em fornecer garantias e permitir a continuidade da prática paradiplomática. Tal interferência foi mais percebida nos casos de empréstimos internacionais, nos quais a União estabeleceu a quantia máxima que aceitava ser avalista. Entretanto, em estudo elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 2018, foi analisado o tempo necessário para a internalização dos acordos internacionais assinados pelo governo federal. Mesmo não se referindo aos acordos paradiplomáticos, foi possível perceber o extenso e lento processo legislativo – com ênfase para a etapa no Executivo federal – pois a tramitação de acordos internacionais demora, em média, mais de quatro anos (CNI, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar e identificar os principais pontos referentes à paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro, durante a gestão do prefeito Eduardo Paes (2009-2016), incluindo os aspectos que impediram uma atuação ainda maior do município no âmbito paradiplomático no período.

Nesse sentido, percebeu-se um esforço para colaborar em projetos internacionais de diferentes portes, desde pequenos e de ações locais até grandes projetos, como o caso das Olimpíadas. Com relação aos megaeventos, observou-se uma junção de fatores que facilitaram a escolha da cidade como sede, entre eles o forte alinhamento dos governos federal, estadual e municipal, que possuíam prioridades em comum, uma vez que estes eventos trazem reconhecimento e prestígio não só para as cidades em que são hospedados, mas para o país, de forma geral.

Ao analisar a atuação internacional da capital fluminense, pode-se inferir que houve, durante a gestão em questão, uma tentativa de internacionalização do município, dados os objetivos elencados nos dois planos estratégicos da cidade, entre 2009 e 2016. Apesar de não atingir a meta em sua plenitude, com a concretização do reconhecimento global da cidade como a melhor do hemisfério sul para se viver, as iniciativas de cooperação entre o Rio de Janeiro e diversas instâncias internacionais contribuíram para a elaboração de novas políticas públicas e melhorias locais, que favoreceram a população em várias áreas.

Por fim, cabe destacar que os fatores identificados que limitaram a paradiplomacia carioca no período não obstruíram apenas a atuação internacional da cidade do Rio de Janeiro. Assim, todos os entes subnacionais brasileiros são afetados, tendo em vista que o poder de solucionar as questões problemáticas identificadas fica concentrado na esfera federal.

REFERÊNCIAS

- BESEN, D.; TORRES, M. Atuação internacional da cidade do Rio de Janeiro: um estudo de caso de paradiplomacia no Sul global. *In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS*, 3., 2016, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Abri, 29-30 set. 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/76214031-3o-seminario-de-relacoes-internacionais-repensando-interesses-e-desafios-para-a-insercao-internacional-do-brasil-no-seculo-xxi.html>. Acesso em: 9 nov. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 nov. 2022.
- _____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição PEC nº 475, de 2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que estados, Distrito Federal e municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/305376>. Acesso em: 4 nov. 2022.
- _____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 98, de 2006 (Complementar)**. Dispõe sobre a aplicação de normas internacionais no Brasil e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77481>. Acesso em: 7 nov. 2022.
- CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1996. Disponível em: <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/687/1/IU104%20-%20Plano%20Estrat%3%a9gico%20Rio%20Sempre%20Rio%201996.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2022.
- _____. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **Rio + Internacional: 2009-2012/2013-2016**. Rio de Janeiro: Coordenadoria de Relações Internacionais, 2017. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/4804537/8c7ff4cf-d6ab-4507-9767-29739e31494c>. Acesso em: 8 nov. 2022.
- CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Processo de internalização dos atos internacionais no Brasil: diagnóstico e sugestões de aprimoramento**. Brasília: CNI, 2018.
- CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Atuação internacional municipal: estratégias para gestores municipais projetarem mundialmente sua cidade**. Brasília: CNM, 2008.
- DIAS, R. Paradiplomacia: ferramenta de inclusão internacional dos municípios. **Revista de Administração Municipal – Municípios**, v. 57, n. 274, p. 52-59, 2010.
- GONÇALVES, F.; OLIVEIRA, P. A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, v. 6, n. 1, p. 94-115, 2017.
- HOCKING, B. **Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. London: St. Martin's Press, 1993.
- MENDES, V.; FIGUEIRA, A. Paradiplomacia e competitividade internacional de cidades: o caso do Rio de Janeiro. *In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS*, 3., 2016, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Abri, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/311949953_Paradiplomacia_e_competitividade_internacional_de_cidades_o_caso_do_Rio_de_Janeiro. Acesso em: 8 nov. 2022.
- MIKLOS, M. S. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 83-100, 2011.
- NEVES, L. (Org.). A inserção internacional do Rio de Janeiro. **CEBRI Artigos**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, 2013. (Edição especial).

OLIVEIRA, J. Olimpíadas 2016: a histórica conquista do Rio como sede olímpica. **Rádio Câmara**, 18 maio 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/458862-olimpiadas-2016-a-historica-conquista-do-rio-como-sede-olimpica/>. Acesso em: 8 out. 2023.

PATRIARCHA-GRACIOLLI, S. R. Acordos mundiais estabelecidos na Rio-92: uma reflexão do panorama atual. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, v. 10, n. 3, p. 69-81, 2015. DOI: 10.34024/revbea.2015.v10.1885.

PRADO, L. **A política externa do governo Lula (2003-2006)**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

PRIETO, N. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In*: VIGEVANI, T. *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ; Editora da Unesp; Educ; Fapesp, 2004.

RIBEIRO, M. C. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. **Cena Internacional**, v. 10, n. 2, 2008.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

TÁVORA, F. A herança da Rio+20. *In*: BRASIL. **Temas e agendas para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 17-55. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496289>. Acesso em: 31 jan. 2024.

VIANNA, R. Riocentro recebe últimos ajustes de infraestrutura antes da Rio+20. **G1**, 30 maio 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/rio20/noticia/2012/05/riocentro-recebe-ultimos-ajustes-de-infraestrutura-antes-da-rio20.html>. Acesso em: 30 set. 2023.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127-140, 2006.

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES PEQUENAS: UM DIAGNÓSTICO DO POTENCIAL INTERNACIONAL DA CIDADE DE MARAU, NO RIO GRANDE DO SUL

Gabriel Vieira de Macedo¹
Joséli Fiorin Gomes²

SINOPSE

A paradiplomacia se caracteriza pela atuação internacional de entes subnacionais, como cidades e estados. A atuação internacional municipal, apesar de oferecer grandes meios de fortalecer as políticas públicas, se concentra ainda nos grandes centros, onde a atividade internacional e a capacidade técnica se mostram mais presentes. O Brasil é um país de cidades pequenas: dos 5.568 municípios brasileiros, pouco mais de seiscentos passam dos 50 mil habitantes. Se os efeitos das relações internacionais estão cada vez mais presentes no dia a dia do cidadão, por que a ação internacional se desenvolve mais apenas nos grandes centros? Diante disso, esta pesquisa busca analisar a possibilidade de uma inserção internacional por parte de um município de pequeno porte, a partir do estudo de caso da cidade de Marau, no noroeste do Rio Grande do Sul. Para isso, buscou-se analisar os elementos funcionais e estruturais do município, aos moldes de Daniel Villarruel, para, assim, encontrar o chamado Interesse Local Internacional (ILI), ou seja, o potencial internacional local, diante das oportunidades observadas e das limitações geográficas, legais e políticas tidas.

Palavras-chave: paradiplomacia; Interesse Local Internacional; internacionalização; cidades pequenas; Marau.

ABSTRACT

Paradiplomacy may be characterized as the international activity performed by subnational governments, such as cities and states. The international action of cities, despite offering great means to strengthening public policies, is still concentrated in the large cities, where technical capacity and international activity are more present. However, Brazil is a country of small towns: of the 5,568 Brazilian municipalities, just over 600 exceed 50 thousand inhabitants. If the effects of international relations are increasingly more present in citizens' everyday life, why are subnational governments' international actions still so concentrated in large cities? This paper aims to analyze the possibility of an institutionalized international engagement by a small town, based on a study case for municipality of Marau, located in the northwest of the State of Rio Grande do Sul. Following the approach proposed by Daniel Villarruel, the structural and functional elements of the city are analyzed, as to find the international local interest, that is, the local international potential based on the observed opportunities as well as the geographical, legal, and political limitations.

Keywords: paradiplomacy; Local International Interest; internationalization; small cities; Marau.

JEL: F59; H77; H79.

Artigo recebido em 23/6/2023 e aprovado em 29/9/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art7>

1. Bacharel em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); e pesquisador externo do Grupo de Estudos Interdisciplinares e de Pesquisas em Relações Internacionais (Geipri) da UFSM. *E-mail:* gabriel_vmacedo@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-2209-3987>.

2. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da UFSM; colíder do Geipri da UFSM; e doutora em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail:* joselifg@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4908-9598>.

1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, o sistema internacional sofreu alterações em suas dinâmicas, em face de um cenário cada vez mais conectado e interdependente, pluralizando a quantidade de vozes e interesses presentes nesse sistema. Junqueira (2019) define essa situação como resultante da crise do Estado-nação, que deixou de ser o ator quase exclusivo das relações internacionais, diante da crescente influência exercida por variados atores, como empresas transnacionais, organizações não governamentais (ONGs), entes governamentais não centrais, entre outros. Um dos fenômenos observados nesse processo é a paradiplomacia, considerada a inserção internacional de entidades subnacionais, como municípios, estados, regiões, províncias etc. (Ribeiro, 2009). A agenda internacional de municípios pode envolver cooperação técnica e/ou econômica, busca por financiamentos e investimentos externos, participação em redes internacionais de governos locais, promoção de cultura, turismo e/ou boas práticas, entre outras (Froio e Medeiros, 2020).

Apesar de a paradiplomacia ser um fenômeno emergente nas relações internacionais, na realidade brasileira ela ainda se concentra nos grandes centros, como capitais estaduais ou cidades de grande porte. No entanto, o Brasil é um país composto majoritariamente por pequenas cidades: dos 5.568 municípios brasileiros (além do distrito de Fernando de Noronha, Pernambuco, e de Brasília, Distrito Federal), pouco mais de seiscentos possuem mais de 50 mil habitantes.³

São múltiplas as causas, segundo Alvarez (2021), que levam uma municipalidade a se lançar a relações externas, como fatores externos (por exemplo, impulsos decorrentes da globalização, enfrentamento de crises econômicas, tomada de consciência do cenário contemporâneo de interdependência), fatores ocasionados pelo próprio Estado-nação (o atendimento a demandas de participação em regimes democráticos, a descentralização de poderes e competências, a abertura econômica) e fatores internos (como a situação de afastamento dos poderes centrais em localidades fronteiriças, a emulação de experiências alheias para atrair investimentos externos e anseios separatistas). No que se refere a cidades pequenas, especificamente, de acordo com Clausen (2022), as razões que explicam sua inserção global parecem dizer respeito a manter e/ou aprofundar laços histórico-culturais entre suas populações ou a buscar condições de melhor explorar especialidades locais a partir do estabelecimento de parcerias com outras cidades que dialoguem com essas expertises. Porém, tendo em vista que esses fatores condicionantes variam muito de localidade para localidade, a literatura especializada ainda não conseguiu generalizar, consensualmente, as principais causas de ação externa dos entes subnacionais (Schiavon, 2019). Uma vez que investigar a atuação internacional de mais de 5 mil cidades demandaria um esforço de pesquisa de campo impraticável, este artigo se concentra em um caso, buscando entender a possibilidade e a capacidade, além dos limites, de uma cidade de pequeno porte em aderir a um projeto de internacionalização.

Utiliza-se, para isso, um estudo de caso da cidade de Marau, localizada no noroeste do estado do Rio Grande do Sul, na microrregião de Passo Fundo. A pesquisa foi realizada com base no método indutivo, com entrevistas semiestruturadas com os principais membros da gestão pública: os vereadores eleitos no pleito de 2020; os secretários do Poder Executivo; e os membros do Gabinete do Prefeito, incluindo o próprio; além de pesquisa bibliográfica complementar. Buscou-se, dessa forma, investigar quais esforços de atuação internacional já haviam sido feitos no município e, também, entender quais

3. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/marau/panorama> e https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/POP2021_20230710.pdf.

são as dinâmicas específicas da política marauense, para que, se possível, possam ser feitas colocações e direcionamentos para um possível projeto de internacionalização.

A preocupação com a leitura adequada das prioridades e dinâmicas políticas do município se dá pela tentativa de realizar o diagnóstico do chamado Interesse Local Internacional (ILI), proposto por Villarruel (2016), que se caracteriza pela identificação das prioridades, oportunidades, vantagens comparativas e elementos-chave do município. A ideia é ter um processo de internacionalização fidedigno à realidade, evitando modelos prontos que possam ser rejeitados pela gestão.

2 A PARADIPLOMACIA E O ILI

O debate a respeito da paradiplomacia começa nos anos 1960 e 1970, com as viagens ao exterior de comissões locais em busca, principalmente, de investimentos e da promoção do turismo (Duchacek, 1987). Tais movimentos surgem a partir da pressão de grupos na base da hierarquia política, ou seja, por demanda de atores não ligados ao Estado e à política externa nacional. Segundo Soldatos (1990), a coordenação (ou ausência dela) com o governo central é um dos motivos para a atuação internacional diversa, levando à desconfiança de que a atividade subnacional se choca com os objetivos da política externa do país. Uma vez que o processo de atuação internacional desses grupos não é igualitário ou mesmo coeso, espera-se que as atividades variem não só nas temáticas, mas nos objetivos, podendo haver aqueles que firmam a soberania estatal (Cornago, 2010). É por isso que há, como lembra Junqueira (2017), um grande debate conceitual acerca do fenômeno, buscando denominações mais específicas para cada processo, discussão que não será o enfoque deste artigo.

O crescimento da paradiplomacia se deu a partir da criação de um mundo cada vez mais interconectado, demonstrando as características daquilo que Keohane e Nye (2011) chamam de interdependência complexa. O fenômeno, segundo os autores, se define como uma conexão crescente entre os atores internacionais, criando situações cujos efeitos são recíprocos entre os envolvidos. Esse fluxo de informações e experiências não é, necessariamente, um processo uniforme, podendo haver resistências a ideias externas, em especial aquelas que questionem o *status quo* (Oliveira e Pal, 2018), sendo recomendável um diagnóstico local, que compreenda as dinâmicas e os valores que regem a comunidade local e quais estratégias e mudanças devem ser feitas para obter adesão a um processo internacional.

É a partir dessa investigação local que Villarruel (2016) desenvolve a ideia de ILI, que almeja a identificação de prioridades, oportunidades, vantagens e elementos-chave do governo não central analisado. O autor elenca elementos funcionais (geografia, riqueza, população e cultura), com capacidade de priorização e potencialização internacional, e elementos estruturais (marco legal, desenho institucional e vontade política), que apoiam e protegem os funcionais. Além disso, Villarruel *et al.* (2020) propõem diferentes níveis de institucionalização das ações internacionais, permitindo uma classificação do município e oferecendo uma análise dos esforços já feitos e uma direção para a construção de um projeto posterior. A importância de um diagnóstico aos moldes do ILI de Villarruel (2016) não é, portanto, apenas identificar as possíveis resistências que a internacionalização pode vir a enfrentar, mas garantir que ela é, em primeiro lugar, adequada à realidade local. Segundo o referido autor, a paradiplomacia terá seu potencial atendido quando o governo subnacional elaborar um programa integral e uma estratégia de longo prazo, com os seus elementos diferenciadores delimitados, permitindo a potencialização das suas vantagens e o estabelecimento adequado de prioridades.

Isso permite que o processo se dê de maneira segura e condizente, evitando frustrações, gastos, perdas políticas e o enfraquecimento do setor internacional perante a gestão pública.

3 A CIDADE DE MARAU

Emancipada em 28 de fevereiro de 1955, Marau é uma cidade localizada no planalto médio do Rio Grande do Sul, no noroeste do estado, na microrregião de Passo Fundo. Com 45.126 habitantes, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município possui uma área territorial de 649.770 km² e densidade demográfica de 69,45 habitantes por quilômetro quadrado.⁴ Até quase metade do século XIX, a região era totalmente habitada pelos índios Kaingang, cuja harmonia com os colonos, posteriormente, passou a variar entre momentos de paz e de hostilidade, com saque de lavouras e confronto direto (Bernardi, 2018). O líder do grupo era justamente um cacique de nome Marau.

Em 1845, membros da Guarda Nacional, junto de moradores de Passo Fundo, adentraram o território, com o objetivo de livrar a região do domínio indígena (Bernardi, 1992). O conflito se deu às margens de um rio: “Da refrega que houve entre brancos e índios resultou a morte do temível cacique Marau. E o rio às margens do qual se travou a luta passou a se denominar rio Marau” (Bernardi, 1992, p. 13). Com o tempo, a região foi ocupada por famílias de caboclos e de imigrantes alemães e, a partir de 1904, por famílias italianas.

Com o rápido crescimento do povoado, Marau foi elevada à categoria de quinto distrito de Passo Fundo, por meio do Ato Municipal nº 258, no dia 10 de janeiro de 1916 (Bernardi, 1992). Na época, já demonstrava grande desenvolvimento econômico, havendo, ainda na década de 1920, início de atividade industrial. Em 1929, a paróquia da cidade contava com quase 1 mil famílias: cerca de setecentas italianas e trezentas brasileiras (Fripp, s.d). Tais fatos deram embasamento, em 1948, à ideia da emancipação do doutor Elpídio Fialho, na época presidente da Câmara de Vereadores de Passo Fundo. A iniciativa resultou em um plebiscito, realizado em setembro de 1949, com resultado favorável à emancipação marauense, porém cassado, por conflitos legais, pelo Tribunal do Estado. A consulta foi refeita em dezembro de 1953, novamente com resultado positivo, vindo a tornar-se realidade por meio da Lei 2.550, de 18 de dezembro de 1954, sancionada pelo então governador Ernesto Dornelles. A instalação oficial do município se deu em 28 de fevereiro do ano seguinte (Bernardi, 2018).

A análise do caso de Marau busca observar o exercício da paradiplomacia a partir de uma cidade considerada, segundo o IBGE (Ipea, IBGE e Unicamp, 2002), de pequeno porte, por possuir menos de 50 mil habitantes. É fato que a presença internacional subnacional é ainda recente no Brasil (Ribeiro, 2009), porém se percebe um crescente interesse na área e a possibilidade de internacionalizações mais fluidas no setor público, haja vista a demanda interna de um setor privado cada vez mais participante nas dinâmicas da globalização e da interdependência (Macedo, 2022).

A metodologia utilizada no estudo, baseada em entrevistas semiestruturadas, manifesta uma preocupação em avaliar o conhecimento e a percepção desse fenômeno pelos atores locais, buscando entender se Marau faz parte daquilo que Faria (2018, p. 9) denomina um “descompasso com o cada vez maior entrelaçamento entre o doméstico e o internacional” e a “falta de sensibilidade dos

4. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/marau/panorama>.

analistas das políticas em relação à importância das variáveis extranacionais”. Assim, as entrevistas se deram com os responsáveis pela gestão pública do município, ou seja, os detentores de cargos nos poderes Legislativo e Executivo.

Preferiu-se entrevistar os principais atores de cada área, sendo, no Legislativo, os nove vereadores eleitos, em 2020, para a gestão 2021-2024; e, no Executivo, os responsáveis pelas dez secretarias do município, ou seja, os(as) secretários(as). São elas: Secretaria de Fazenda, Secretaria de Administração, Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural, Secretaria de Cidade, Segurança e Trânsito, Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Meio Ambiente, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Educação, Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária e Secretaria de Saúde – além dos membros do Gabinete do Prefeito, sendo eles a procuradoria jurídica, a chefia de gabinete, a gestão de planejamento, captação e meio ambiente, o vice-prefeito e o próprio prefeito (Macedo, 2022). A pedido de alguns entrevistados, outras pessoas (em sua maioria, assessores) participaram das conversas. Estas foram gravadas (com exceção de uma pessoa, que preferiu responder por escrito) e posteriormente transcritas, autorizadas mediante assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que garantiu a legitimidade do processo e também o anonimato dos participantes, identificados apenas pelo cargo (Macedo, 2022). A pessoa responsável pela procuradoria jurídica do município escolheu não assinar o termo, sendo a sua entrevista descartada. Totalizaram-se, então, 23 entrevistas, mas 28 entrevistados. As conversas foram realizadas entre julho e setembro de 2021.

Em relação ao conteúdo, as perguntas se iniciaram em temas mais amplos, seguindo em direção a questões mais específicas sobre ações internacionais na gestão pública. Nesse sentido, tratou-se das prioridades do atual governo, para compreender qual sua ótica de definição quanto a elas, quais seriam os participantes envolvidos, quais seriam os indicadores e parâmetros utilizados, qual o nível de intersetorialidade nessas prioridades, qual a projeção e/ou duração dos projetos e qual a influência do cenário internacional para a construção de projetos e políticas públicas em Marau. Em seguida, acerca do histórico paradiplomático de Marau, perguntou-se a opinião ou o conhecimento do entrevistado sobre o papel do município internacionalmente e quais programas já foram desenvolvidos na cidade. Se houvesse ciência de ao menos um projeto internacional da cidade, eram feitas outras seis perguntas para investigar a natureza desse(s) – promoção, captação de recursos, cooperação técnica ou irmanamento, participação em redes internacionais, alinhamento a padrões internacionais, estrutura institucional com responsabilidades internacionais –, e, em caso de resposta negativa com relação à existência de projeto internacional realizado pelo município, questionava-se também o interesse quanto à possibilidade de serem elaborados e executados projetos nesta seara. Caso o entrevistado não demonstrasse compreensão ou certeza da existência de nenhum projeto, tais questões não se colocavam.

Ressalta-se o uso das entrevistas para análise não só das dinâmicas internas da gestão pública local nos setores escolhidos, mas também da interação desses entre si. Dos diversos atores que podem influenciar (e influenciam) as políticas públicas (associações, conselhos, entidades, empresas, sindicatos, entre outros), muitas relações acabam se dando em âmbitos quase ou totalmente privados, com demandas que não necessariamente são levadas à luz do público. Assim, o estudo do funcionamento interno do Executivo e do Legislativo, poderes obrigatoriamente mais transparentes (embora não totalmente), permite observar a atuação dos representantes do povo e suas ferramentas de percepção da demanda popular – e, assim, da democracia –, bem como a execução destas enquanto realidade

nos trâmites intersetoriais, em que a prefeitura depende dos vereadores e vice-versa, graças à crescente preocupação do novo gerencialismo público em relação à credibilidade, à eficiência e à racionalidade das ações dos atores públicos (Souza, 2006).

Isso vai ao encontro das variáveis apresentadas por Villarruel (2016), principalmente nos elementos estruturais – visto que a vontade política, por exemplo, é de difícil mensuração – e na percepção da gestão pública acerca dos elementos funcionais, ou seja, de quanto o poder público consegue enxergar a realidade municipal e as oportunidades de internacionalização nela presentes. Por fim, entende-se que as entrevistas também oferecem um norte a ser traçado em termos de atuação internacional, ao buscar entender quais as prioridades políticas e as dinâmicas de definição dessas, oferecendo, assim, a possibilidade de um plano paradiplomático fidedigno não só ao perfil do município, mas aos princípios da gestão.

3.1 Elementos funcionais

3.1.1 Geografia

Marau possui área com altitude média de 650 metros – estando a área urbana a 534 metros – e terreno acidentado ao leste, com aclives e até mesmo penhascos, tornando-se uma planície ondulada ao oeste (Bernardi, 2018). Todas as suas fronteiras são com outros municípios gaúchos (Camargo, Ernestina, Gentil, Ibirapuitá, Nicolau Vergueiro, Passo Fundo, Santo Antônio do Palma e Vila Maria), não fazendo divisa, portanto, com outros estados ou países.

O município é cortado por três rios: o Marau, que deságua no Capingui; o Capingui, que deságua no Guaporé; e o rio Jacuí, que abastece a barragem de Ernestina (Bernardi, 2018), nenhum deles com potencial navegável. Por vias aéreas, o aeroporto mais próximo é o Aeroporto Lauro Kurtz, em Passo Fundo, a cerca de 35 km. A principal via de acesso é a rodovia RS-324, que une Marau a Passo Fundo (ao norte) e a Vila Maria (ao sul). As demais cidades fronteiriças são ligadas por estradas não pavimentadas no meio rural. Por fim, a cidade se localiza a 269 km da capital do estado, Porto Alegre, a 1.037 km de São Paulo, a 1.425 km do Rio de Janeiro e a 1.879 km de Brasília (Macedo, 2022).

3.1.2 Riqueza

Em 2020, Marau registrou um produto interno bruto (PIB) *per capita* de R\$ 49.638,88. Quanto ao orçamento público, os dados de 2017 do IBGE registram um total de mais de R\$ 130 milhões em receitas, contra cerca de R\$ 120 milhões em despesas. Em termos de receitas, o município ocupa a 58ª posição no estado e a 651ª no país.⁵

A cidade tem mais de 1.170 estabelecimentos no setor de agropecuária, 1.300 estabelecimentos do setor de serviços e mais de oitocentos no setor comercial.⁶ Quanto ao setor industrial, a Associação Comercial, Industrial, de Serviços e Agropecuária de Marau (Acim) registra 72 empresas associadas do setor de indústria, havendo, no entanto, empresas que não são associadas à instituição.⁷ Na pecuária, Marau ocupa o primeiro lugar no *ranking* de municípios gaúchos em relação ao efetivo

5. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/marau/panorama>.

6. Disponível em: <http://www.expomarau.com.br/a-feira/a-cidade-de-marau>.

7. Disponível em: <http://www.acim-marau.com.br/acim/empresas-associadas>.

de rebanho de galináceos e o 12º lugar no *ranking* acerca da quantidade de leite produzida. Já na produção agrícola, o destaque é a produção de soja, sendo o 33º maior produtor do Rio Grande do Sul.⁸ Marau registrou, em 2022, exportações notáveis de couro (preparado e não preparado), com valores de quase US\$ 15 milhões, em materiais de ferro, ferro fundido e aço, totalizando pouco mais de US\$ 2 milhões, e em maquinário para agropecuária, também totalizando pouco mais de US\$ 2 milhões.⁹

3.1.3 População

Conforme os dados do Censo 2022, Marau conta com 45.126 habitantes, com densidade demográfica de 69,54 habitantes por quilômetro quadrado. Ainda em 2010, o IBGE apontava uma taxa de escolarização dos 6 aos 14 anos de 94,5%, número mantido no último censo, contando, segundo dados de 2021, com dezessete escolas de ensino fundamental e quatro de ensino médio – duas particulares e duas estaduais. Os dados de 2021 mostram 18.872 pessoas ocupadas no município, com salário médio mensal de 2,4 salários mínimos.¹⁰ A economia do município atraiu, nos últimos anos, migrantes haitianos e senegaleses (Bernardi, 2018), além de venezuelanos – diante da crise econômica vivida na Venezuela – e pessoas de outras regiões do Brasil.

3.1.4 Cultura

Marau, assim como várias outras cidades do Rio Grande do Sul e do Brasil, possui forte vínculo cultural e histórico com os imigrantes italianos, fato que é lembrado nas celebrações municipais, como a Festa Italiana de Marau, que já teve 33 edições, com duração aproximada de mais de um mês cada uma. Tal evento, em suas edições recentes, sempre conecta algumas das atividades com a cidade-irmã de Marau, Isola Vicentina, na Itália. Há o destaque nessa festa para o Festival do Salame, que já contou com dez edições e tem duração de três dias, atraindo tanto a população local quanto turistas. O turismo local também aprecia a história da colonização italiana, como observado nas atrações da Rota das Salamarias e do Caminho das Águas e Sabores, que incluem belezas naturais e pontos gastronômicos de culinária local.

Outro pilar dos costumes locais é a cultura tradicionalista sul-rio-grandense, marcada pelas atividades dos Centros de Cultura Gaúcha (CTGs) Felipe Portinho e Sentinelas do Pago. Exemplos disso são o município sediar etapas do Encontro de Artes e Tradição Gaúcha (Enart) e a realização do Rodeio Internacional de Marau. Já a presença histórica de indígenas pouco influencia na cultura local, não havendo grandes iniciativas de qualquer levantamento histórico quanto ao assunto, para além dos conflitos mencionados.

Em relação a eventos, Marau também organiza, a cada dois anos, a Expomarau, que reúne representantes da economia local para exposição e realização de negócios. É realizada, atualmente, pela Acim e pelo Conselho Municipal de Agropecuária e Abastecimento de Marau (Comaam). A cidade também recebeu, em 2022, o 5º Congresso Internacional de Folclore, promovido pela Universidade de Passo Fundo.¹¹ Outro fato digno de menção é a cultura do karatê na cidade,

8. Informações sobre estabelecimentos e produção disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/marau/panorama>.

9. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>.

10. Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/marau/panorama>.

11. Disponível em: <https://www.upf.br/noticia/vem-ai-o-5-congresso-internacional-de-folclore>.

considerada a capital estadual do karatê, com participação de atletas no 21º Campeonato Mundial ITKF de Karatê Tradicional (Atletas..., 2022).

Embora tais eventos sejam promovidos ou tenham apoio da prefeitura, nenhum deles parece fazer parte de uma estratégia maior de promoção do município, principalmente a nível internacional. As festividades se dão com um foco local, de influência na região, mesmo as que possuem título internacional. No conhecimento da gestão, a ideia de promover o município também não parece estar presente. No Legislativo, seis respostas vincularam tal objetivo ao irmanamento com Isola Vicentina. A exceção se deu com os entrevistados nºs 7, 8 e 9 que, juntos, afirmaram que a ascensão das políticas marauenses se davam, principalmente, em nível regional, no máximo nacional. Já no Executivo, houve duas respostas afirmativas que discorreram acerca da produção de materiais de divulgação em inglês, sendo a primeira do entrevistado nº 14.

Sim, há (...) Inclusive, em fase de elaboração, um anuário local, onde ele (...) seria transcrito em duas línguas, na nossa e no inglês, com todas as potencialidades, a exposição das nossas potencialidades em todas as áreas, né. Sempre houve materiais, sejam eles de divulgação, de informações turísticas, mas agora ele seria um pouco maior, porque ele tem uma associação com outro planejamento estratégico de desenvolvimento econômico, que está também em fase de elaboração, né. Sempre que há essas programações via *gemellaggio* ou até outros visitantes, de outras nacionalidades, que estão na cidade, a trabalho, nessas empresas e que recebem a visita (...) visitam aqui o município, sempre também recebem esse material, realmente porque temos que estar acompanhando e de portas abertas para toda e qualquer divulgação mesmo do nosso município, dos aspectos positivos (Macedo, 2022, p. 174).

E a segunda, do entrevistado nº 25.

O município produziu alguns materiais e ele buscou algumas formas de visibilidade, né, através de feiras principalmente, onde o município levou seu nome, uma feira nos Estados Unidos, outra na China, se não me engano, e são projetos que foram criados, enfim, foram manifestados para tentar criar uma relação com algo ou com alguma instituição de fora, tá? (Macedo, 2022, p. 220).

Além dessas, houve outras sete respostas sobre promoção internacional do município, entre as quais quatro respostas positivas e três negativas, havendo, ainda, entre estas, seis indicações de interesse em expandir ações internacionais (Macedo, 2022).

3.2 Elementos estruturais

3.2.1 Jurídico

A discussão jurídica é recorrente no âmbito da paradiplomacia, visto que a Constituição Federal, apesar de não proibir diretamente os municípios e estados de atuarem internacionalmente, deixa claro que as matérias de política externa são reservadas à União. No entanto, como ressaltado por Laisner e Simini (2017), a Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios uma maior autonomia, diante da descentralização e da redistribuição de poderes. Os referidos autores ainda adotam uma interpretação de Constituição Dirigente, na qual a constituição não é apenas um instrumento que dita competências e regula procedimentos, mas um documento que traça fins e objetivos para o Estado, como um programa de ação. Desse modo, a paradiplomacia seria entendida como um meio de fazer valer os princípios basilares da Carta, como a melhoria da qualidade de vida via políticas públicas de qualidade. A União, inclusive, parece agir de acordo, não estimulando, mas tolerando

movimentos internacionais de estados e municípios, já que esses oferecem recursos e políticas benéficas à população, aliviando a dependência que tais entes têm da União.

Em análise da questão jurídica referente a Marau, percebemos que o município apresenta leis de cunho internacional somente quando relacionadas ao irmanamento existente com a cidade italiana de Isola Vicentina, conhecido como *gemellaggio*. Estabelecido pela Lei nº 4.840, de 22 de agosto de 2012, o acordo celebra o vínculo cultural e histórico entre os povos, além de proporcionar trocas de experiências entre as localidades. As comemorações são, geralmente, anuais, acontecendo cada ano em uma cidade, participando também Mühlhausen, cidade-irmã de Isola Vicentina, considerada coirmã de Marau.

§ 2º O presente Ato tem como objetivo o intercâmbio cultural, turístico, industrial, comercial e social entre os municípios de Marau, estado do Rio Grande do Sul, Brasil, e o município de Isola Vicentina, situada na província de Vicenza, Itália.

Art. 2º O município de Marau, congregará associações, escolas, entidades, empresas, dentre outros, a fim de facilitar as trocas de experiências propostas no referido Ato (Marau, 2012).

Contudo, nota-se também uma imprecisão do papel do *gemellaggio* e quais projetos nele são desenvolvidos. Verificou-se que, na esfera legal, há apenas a designação da comissão pró-*gemellaggio* e declarações de hóspedes oficiais do município em viagens ou recebimento de comissões da Itália e/ou da Alemanha. A exceção é a Lei nº 5.166, de 2015, que dispõe acerca do Programa de Intercâmbio Cultural, em que cada escola escolheu um aluno com base em “critérios qualitativos e quantitativos, como notas, comportamento, responsabilidade, frequência, participação, cooperação” (Marau, 2015) para participar, totalizando ao todo dez alunos. Destes, quatro foram sorteados para passar de oito a doze dias em Isola Vicentina, hospedados pelas famílias locais, e assistir a aulas da rede municipal da cidade italiana e realizar atividades extracurriculares (Macedo, 2022). Não há, no entanto, registro de esse programa ter tido mais de uma edição.

3.2.2 Institucional

Não há registros de algum órgão específico para a área internacional na administração atual ou nas anteriores. No processo de entrevista, a pergunta sobre a existência de área internacional no âmbito da institucionalidade municipal foi colocada a dezesseis entrevistados, dos quais quatorze responderam negativamente – não há ou não sabem dizer se há. Desses, treze responderam possuir interesse na criação de tal órgão. Segundo dois entrevistados, a responsabilidade do contato com o plano internacional, inclusive no *gemellaggio*, se dá pelo Gabinete do Prefeito, em específico pela chefia de gabinete (Macedo, 2022).

Não há uma estrutura específica para relações internacionais. Eu, na condição de chefe de gabinete, sou a responsável pelo município, é (...) pelas relações públicas, digamos assim, e nela, uma vez que falo a língua italiana, acabo assumindo também essa representatividade dentro da comissão do *gemellaggio* e essa comunicação com a cidade italiana, mas um departamento específico para isso não há e, enfim, poderia se pensar (Macedo, 2022, p. 175).

Das duas respostas positivas, uma citou um processo de consultoria realizado pelo Programa de Qualificação para Exportação (Peiex), em parceria com a Universidade de Passo Fundo. Tal processo, no entanto, contou com apoio apenas da prefeitura e teve enfoque no setor privado, visando qualificar as empresas para atuarem no mercado externo (Macedo, 2022). Já a outra resposta positiva recebida,

por sua vez, citou o Comitato Vêneto do Estado do Rio Grande do Sul (Comvers), do qual faz parte a Associação Marauense de Cultura Italiana, remetendo às atividades do *gemellaggio* (Macedo, 2022).

3.2.3 Política

Politicamente, não há registros de compromissos políticos com a questão internacional para além do *gemellaggio*. O plano de governo da gestão eleita na eleição municipal de 2020 não menciona questões internacionais em nenhum momento, com exceção da meta de manter os índices educacionais que garantiram o título de cidade educadora.¹² Obtido em 2019, após um processo de adesão, intermediado pelo Programa UniverCidade Educadora da Universidade de Passo Fundo, o título é atribuído pela Associação Internacional de Cidades Educadoras (Aice), e se deu a partir da concordância para com uma

carta de princípios que orienta os rumos pactuados em cada cidade, respeitando suas identidades singulares e suas características históricas e culturais. A carta prevê, dentre outros aspectos, a revitalização dos espaços públicos, o foco na formação das crianças e dos jovens, um plano municipal amplo de educação e a democratização dos bens culturais (Marau..., 2019).

Nas entrevistas, percebe-se um conhecimento parcial e uma falta de consenso acerca da influência e da presença do plano internacional na política marauense. No Legislativo, quando questionados acerca da busca do internacional (troca de experiências, cooperação e/ou financiamentos internacionais) na proposição da política pública, seis responderam que tais processos existiam, citando experiências diversas, como viagens, participação em eventos, inspiração em *cases* de sucesso e, principalmente, o *gemellaggio* (Macedo, 2022). Já no Executivo, das quatorze entrevistas realizadas, foram registradas doze respostas positivas, sendo as negativas referentes a situações em que o entrevistado preferiu mencionar somente o trabalho específico da sua secretaria, não de todo o Executivo (Macedo, 2022). Sobre a existência de um projeto de fato, houve aumento de respostas negativas, passando para seis, mesmo quando se falava do trabalho de toda a gestão.

3.2.4 Atividades

Entre as atividades internacionais consolidadas das quais Marau faz parte, a mais significativa é o acordo de irmanamento já mencionado, referido como *gemellaggio*, e a participação na rede de cidades educadoras. O primeiro, além da celebração cultural citada, cria um canal permanente com o exterior, que parece oferecer uma troca de experiências que influencia na política pública marauense, como é o caso da substituição de quebra-molas por lombadas eletrônicas, como mencionado por um dos entrevistados: “essa experiência das lombadas eletrônicas eu trago dessa viagem que eu tive à Itália, que lá tu não passa por um quebra-mola, Itália e Alemanha, então, quer dizer, a evolução das pessoas lá na questão de conscientização, de educação no trânsito, de trabalho” (Macedo, 2022, p. 210).

A participação na rede cidades educadoras, no entanto, ainda não parece ter resultado em cooperação internacional mais sólida, sendo citadas algumas trocas de experiências com equipes de Portugal e a presença em seminários internacionais, porém com desempenho afetado pela pandemia de covid-19 (Macedo, 2022). Em 2022, Marau chegou a sediar o III Encontro das Cidades Educadoras, mas com presença apenas de cidades brasileiras, mais especificamente da região.¹³

12. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/RS/87378/426/candidatos/387667/5_1600464505521.pdf.

13. Disponível em: <https://www.upf.br/comunicacao/noticia/encontro-regional-discute-sobre-as-cidades-educadoras-em-marau>.

Já em relação a atividades mais esporádicas e menos institucionalizadas, são citadas algumas visitas a feiras e viagens do prefeito e do vice-prefeito aos Estados Unidos e a Israel, sem indicativo do ano em que ocorreram ou o objetivo que tiveram (Macedo, 2022). Além disso, houve a assinatura, por parte do prefeito de Marau, do Termo de Operação (organizado pelo Consórcio dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – Granpal, Federação das Associações de Municípios do Estado – Famurs e a Associação Gaúcha de Consórcios Públicos – AGCONP) para compras de vacinas, diante da demora da organização do esquema de vacinação por parte do governo federal (Marau..., 2021), fato esse não mencionado nas entrevistas. Em suma, a falta de uma estratégia internacional sólida, e até mesmo de um entendimento geral de quais ações internacionais foram feitas e quais seus objetivos, é notável, principalmente na alternância de respostas e no fato de sete das 23 entrevistas realizadas indicarem não haver nenhum projeto internacional em Marau.

4 DIAGNÓSTICO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do apresentado, busca-se classificar Marau dentro das categorias de Villarruel (2016) acerca da institucionalização das ações internacionais de um governo não central, conforme a seguir descrito.

- 1) Sem presença internacional, quando não há ações.
- 2) Presença internacional intermitente, quando há viagens, visitas, atividades de promoção e vínculos de irmanamento.
- 3) Ações de gestão internacional, quando possui delegações no exterior, atenção a comunidades no exterior, cooperação internacional conjuntural, assinatura de acordos e convênios e cooperação transfronteiriça.
- 4) Interesse local internacional, em que há cooperação interregional, associacionismo político, presença em redes mundiais e organismos intergovernamentais, cooperação para desenvolvimento, participação em processos de integração supraestatal e cooperação transfronteiriça.

Pelo que foi observado, Marau cumpre os requisitos do nível dois, registrando viagens esporádicas de pessoas da gestão e algumas atividades de promoção do município e tendo seu grande elo internacional no irmanamento com a cidade italiana de Isola Vicentina. Apesar da participação na rede de cidades educadoras, é visível que o intercâmbio internacional com tais atores ainda é tímido. Contudo, Marau segue a tendência da maioria das cidades de pequeno porte no que remete ao plano internacional, sendo, no entanto, marcante o interesse que a gestão demonstrou em expandir as ações internacionais ou em aderir a processos ainda não realizados na cidade, o que é terreno fértil para a instalação de um projeto de internacionalização.

Nesse âmbito, percebe-se a necessidade de maior alinhamento entre os poderes Legislativo e Executivo para uma conscientização da gestão pública acerca da paradiplomacia e para o fortalecimento posterior dos elementos estruturais municipais, para então elaborar uma estratégia de inserção internacional com base nos seus elementos funcionais. Exemplos possíveis são a coordenação de atividades com outros órgãos locais de relações internacionais, como a Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais do Rio Grande do Sul (Serfi) ou o escritório regional do Itamaraty no estado, o chamado Escritório de Representação no Rio Grande do Sul (Eresul). Cabe, ainda, o fortalecimento do marco legal, como sugerido pelo guia da Confederação Nacional de Municípios (CNM), intitulado *Atuação Internacional Municipal: estratégias para gestores municipais*

projetarem mundialmente sua cidade, pela criação de um projeto de lei se “autorreconhecendo” como ator internacional, instituindo, por iniciativa do Legislativo, na Lei Orgânica do Município, emendas que atribuam às funções municipais também o desenvolvimento de atividades internacionais (CNM, 2008).

Ainda segundo a CNM (2008), uma vez amparado juridicamente, o município tem a capacidade de definir uma estrutura institucional com responsabilidades internacionais, sugerindo, em casos de cidades pequenas, um “grupo mínimo de técnicos (podendo ser de um integrante) com um órgão de baixa autonomia (ligado preferencialmente ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Planejamento)” (CNM, 2008, p. 94). A ideia é centralizar a área internacional, a fim de garantir o potencial transversal das relações internacionais, entendendo o setor como meio e não como fim. Ou seja, a arena internacional pode influenciar e agregar aos projetos das diversas áreas da administração municipal. Um possível desafio para Marau está na capacitação técnica, haja vista a sugestão da CNM (2008) de contratar profissionais “de elevada qualificação, com experiência internacional, domínio de outros idiomas e, preferivelmente, com formação em relações internacionais” (CNM, 2008, p. 95), algo que a própria instituição reconhece como difícil. No caso marauense, a ausência de cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais nas universidades da região, assim como a mencionada falta de compreensão total da gestão pública acerca das ações internacionais já desenvolvidas – que se limitam, principalmente, à cidade italiana de Isola Vicentina, pelo fato de a chefe de gabinete falar italiano –, evidenciam um desafio na elaboração de estratégias efetivas de maior inserção internacional.

Em termos orçamentários, supondo a criação de um cargo atrelado ao Gabinete do Prefeito, o plano plurianual (PPA) do município, instituído pela Lei nº 5805/2021, prevê um aumento de pouco mais de 100% para a “manutenção das atividades do Gabinete do Prefeito” entre os anos de 2022 e 2025, embora a maior parte desse aumento se dê entre 2022 e 2023, sendo a diferença entre 2023 e 2025 de apenas 6%.¹⁴ Uma vez que o município opera, de acordo com as análises contidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2023, Lei nº 6.043/2022, em superávit e com receitas totalizando valores superiores às metas estabelecidas,¹⁵ julga-se possível a designação de verbas para a institucionalização de um setor internacional, mesmo que modesto e com equipe reduzida. Há, no entanto, dificuldades em dimensionar o quanto o interesse apurado nas entrevistas se traduziria na prática, diante das dinâmicas específicas do setor público e do próprio partido em exercício.

Exemplo disso se dá na fala do entrevistado 1 – membro da base aliada da gestão, no Legislativo –, que desconhece os objetivos e a funcionalidade do *gemellaggio*: “Existe o *gemellaggio*, que, como eu falei, não sei te explicar, não sei para que serve, não entendi, nunca tirei um tempo para descobrir né, então não sei realmente te responder sobre” (Macedo, 2022, p. 131). Esse trecho evidencia o já mencionado desalinhamento entre os Poderes. Outra amostra é quando o entrevistado 3 questiona se as entrevistas já haviam sido realizadas com “o pessoal do MDB”, que teriam as respostas corretas, embora tal entrevistado também faça parte da base aliada da atual gestão. Revela-se, então, a existência de questões partidárias que são discutidas “a portas fechadas”, o que dificulta aqui suposições mais claras, assim como a definição de estratégias de convencimento mais precisas.

Um ponto promissor é o alinhamento da gestão pública a parâmetros internacionais, vide o reconhecimento já existente de Marau enquanto cidade educadora, como títulos em outras

14. Disponível em: <http://transparencia.pmmarau.com.br/transparencia/#?AcessoIndividual=lnkPPA>.

15. Disponível em: <http://transparencia.pmmarau.com.br/transparencia/?AcessoIndividual=lnkLOA>.

áreas ou agendas globais multitemáticas, por exemplo a Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entende-se que a adesão aos ODS implicaria não uma internacionalização imediata, mas uma tradução das políticas locais em uma língua comum do plano internacional, dado o caráter universal e a aplicabilidade multinível das metas. É pelo processo de localização dos ODS, relacionado “tanto com a forma como os governos locais e regionais podem apoiar a realização dos ODS através de ações de baixo para cima como com a forma como os ODS podem fornecer um quadro para as políticas de desenvolvimento local” (GTF, UN-HABITAT e UNDP, 2018), que essa agenda global pode ter sua implementação acelerada e garantida para além de 2030 (Oosterhof, 2018, p. 12). Nesse sentido, a localização implicaria em sensibilizar agentes municipais e comunidade para a compreensão clara da conexão entre objetivos locais e globais, demonstrando, no contexto local, em que aspectos os governos e as partes interessadas do município podem contribuir para a consecução dos ODS e como a comunidade se beneficiaria (Oosterhof, 2018, p. 12). Assim, o município estaria mais preparado para dialogar com o plano internacional.

Marau, no entanto, apresenta um desempenho mediano nos indicadores municipais dos ODS: de acordo com o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR), o município apenas atingiu o ODS 9, o qual se refere a indústria, inovação e infraestrutura (construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação), apresentando, na consecução dos demais objetivos, níveis variados de desafios a serem superados, o que resulta em uma nota 54 de 100 e em uma classificação de 819 entre os 5.568 municípios brasileiros.¹⁶ Além disso, a gestão parece ter conhecimento limitado do assunto. Quando questionados sobre a Agenda 2030 e os ODS, apesar de haver maioria de respostas positivas quanto ao conhecimento do assunto, houve registros de casos em que o entrevistado dizia conhecer a agenda, mas não os ODS (ou vice-versa), o que demonstra conhecimento incompleto do tema (Macedo, 2022). Diante disso, medidas de conscientização sobre essa agenda global seriam benéficas para proporcionar condições de concretizar seus objetivos no cenário local, melhorando a performance do município com relação a essas métricas internacionais.

Tais esforços iriam ao encontro de princípios como políticas públicas pautadas em dados e da transparência no setor público, respostas recorrentes nas entrevistas ao questionar sobre quais as prioridades da gestão e os respectivos meios de defini-las (Macedo, 2022).

Nós temos, na nossa gestão, trabalhado muito com profissionalismo e muito com base de dados, tá? A gente tem deixado de lado a questão do empirismo, a questão do achismo e da tomada de decisão somente pelo pensamento ou pelo *feeling* do gestor. Então, nós, desde 2017, optamos por ter uma base de dados, enfim, fazendo essa coleta diária de informações para, em cima desses indexadores [sic], tomar a decisão (Macedo, 2022, p. 218).

Isso também ajudaria a garantir maior credibilidade não só ao processo de internacionalização, mas ao fazer político como um todo, garantindo respaldo internacional aos projetos e rompendo com o senso comum de que atuar internacionalmente é apenas oportunidade de turismo para os gestores públicos. Inserir-se em e apropriar-se de agendas globais, como os ODS, nesse viés, aplicando seus parâmetros na ação local, por meio da avaliação de necessidades municipais simultânea ao desenvolvimento de capacidades de gestão alinhadas ao léxico internacional, permitiriam ao governo local estabelecer critérios de eficiência e responsividade de sua atuação visíveis e passíveis de monitoramento pelos seus agentes e cidadãos (Oosterhof, 2018, p. 12). Em suma, um projeto de internacionalização,

16. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/4311809/>.

quando planejado em acordo com um diagnóstico e pensado em convergência a padrões internacionais previamente escolhidos, pode garantir uma atuação internacional fidedigna à realidade local e às suas demandas, mas “traduzida” em uma língua comum de indicadores e metas universais.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, M. Debates teóricos sobre la acción exterior de los gobiernos no centrales: una propuesta sintetizadora respecto de la paradiplomacia. **Papel Político**, v. 26, 2021. Disponível em: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/32488>. Acesso em: 31 ago. 2023.

ATLETAS de karatê de Marau se destacam em competição mundial. **Vang FM**, 21 nov. 2022. Disponível em: <https://www.vangfm.com.br/noticia/atletas-de-karate-de-marau-se-destacam-em-competicao-mundial/36381>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BERNARDI, F. **História de Marau**: uma comunidade laboriosa. Porto Alegre: Pallotti, 1992.

_____. **Marau**: um século de história. Passo Fundo: Berthier, 2018.

CLAUSEN, D. Looking for city diplomacy in small places. **CPD Blog**, 27 out. 2022. Disponível em: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/looking-city-diplomacy-small-places>. Acesso em: 6 set. 2023.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Atuação internacional municipal**: estratégias para gestores municipais projetarem mundialmente sua cidade. Brasília: CNM, 2008.

CORNAGO, N. Perforated sovereignties, agnostic pluralism and the durability of (para)diplomacy. In: CONSTANTINOU, C. M.; DERIAN, J. der (Ed.). **Sustainable diplomacies**. London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 89-108.

DUCHACEK, I. D. **Toward a typology of new subnational governmental actors in international relations**. Berkeley: Institute of Governmental Studies, 1987.

FARIA, C. A. P. de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018.

FRIPP, L. E. **Marauvilha para sempre**. [s.l.]: s.n, s.d.

FROIO, L. R.; MEDEIROS, P. E. A. Internacionalização de cidades pequenas: o caso dos municípios paraibanos. **Relações Exteriores**, 3 out. 2020. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/internacionalizacao-de-cidades-pequenas>. Acesso em: 27 jan. 2021.

GTF – GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; ONU-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME; UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Roadmap for localizing the SDGs**: implementation and monitoring at subnational level. [s.l.]: GTF; UN-HABITAT; UNDP, 2018. Disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf. Acesso em: 7 set. 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: configuração atual e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, 2002.

JUNQUEIRA, C. G. B. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **BIB**, São Paulo n. 83, p. 43-68, 2017.

_____. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são?** A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018). 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. London: Longman, 2011.

LAISNER, R. C.; SIMINI, D. G. Legitimidade constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros: uma leitura à luz da teoria da Constituição Dirigente. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, p. 55-72, abr. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4477/pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

MACEDO, G. V. de. **A atuação internacional de cidades pequenas**: um estudo de caso para cidade de Marau-RS. 2022. Monografia (Graduação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2022.

MARAU. Lei nº 4.840, de 22 agosto de 2012. Autoriza o município de Marau a realizar ato de intercâmbio “*gemellaggio*”, com o município de Isola Vicentina/Vicenza – Itália. **Diário Oficial**, Marau, 22 ago. 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/m/marau/lei-ordinaria/2012/484/4840/lei-ordinaria-n-4840-2012-autoriza-o-municipio-de-marau-a-realizar-ato-de-intercambio-gemellaggio-com-o-municipio-de-isola-vicentina-vicenza-italia?q=4.840>. Acesso em: 21 dez. 2021.

_____. Lei nº 5.166, de 22 de maio de 2015. **Diário Oficial**, Marau, 22 maio 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/m/marau/lei-ordinaria/2015/517/5166/lei-ordinaria-n-5166-2015-prefeito-municipal-de-marau-no-uso-de-suas-atribuicoes-legais-faco-saber-em-cumprimento-ao-disposto-na-lei-organica-do-municipio-de-marau-que-o-poder-legislativo-aprovou-e-eu-sanciono-a-seguite-lei?q=5166>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MARAU assina termo para aquisição de vacina contra covid-19 pelos municípios. **Vang FM**, 15 mar. 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/dosJU>.

MARAU é oficializada como Cidade Educadora. **Prefeitura de Marau**, 27 ago. 2019. Disponível em: <http://www.pmmarau.com.br/noticias-geral/648-marau-e-oficializada-como-cidade-educador>. Acesso em: 21 dez. 2021.

OLIVEIRA, O. P. de; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 199-220, 2018.

OOSTERHOF, P. H. Localizing the Sustainable Development Goals to accelerate implementation on the 2030 Agenda for sustainable development: the current state of Sustainable Development Goal localization in Asia and the Pacific. **The Governance Brief**, n. 33, p. 1-14, 2018. Disponível em: <https://www.adb.org/publications/sdgs-implementation-2030-agenda-sustainable-development>. Acesso em: 7 set. 2023.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Edufba, 2009.

SCHIAVON, J. A. **Comparative paradiplomacy**. Nova York: Routledge, 2019.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Ed.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

VILLARRUEL, D. **El interés local internacional de los gobiernos no centrales**: análisis comparativo de la paradiplomacia en Cataluña, Jalisco y Valparaíso. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México SA de CV, 2016.

VILLARRUEL, D. *et al.* Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco. *In*: VILLARRUEL, D.; PACHECO, R. F. L.; GÓMEZ, M. A. S. (Coord.). **Actores locales, impactos globales**: aportes académicos em paradiplomacia. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara, 2020.

OS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS NO MERCOSUL: BALANÇO, PERSPECTIVAS E UMA PROPOSTA DE RELANÇAMENTO

Cairo Gabriel Borges Junqueira¹

SINOPSE

A importância da integração regional para os governos subnacionais é observada desde a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O movimento municipalista de cunho internacional estreitou laços por meio da criação da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) em 1995. Quase dez anos depois, foi criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Ao longo do tempo, essa inserção internacional de governos subnacionais – conhecida por paradiplomacia – no entorno regional apresentou-se como um processo de idas e vindas, avanços e retrocessos. Se, por um lado, a Mercocidades se manteve ativa por ser uma organização autônoma sem vínculos formais com o Mercosul, por outro o FCCR tornou-se inoperante e, em 2019, passou a ser uma instância não permanente do bloco regional. Por que esses movimentos ocorreram? O artigo objetiva analisar o histórico das instituições de representação subnacional na região, procurando verificar o envolvimento de determinados entes federativos brasileiros – governos estaduais e municipais, além de associações de representação municipal – na Mercocidades e no FCCR. Tendo como base revisão bibliográfica, aplicação de questionários e realização de entrevistas, o artigo encerra apontando possibilidades de fortalecimento de internacionalização subnacional via Mercosul, incluindo o relançamento do FCCR.

Palavras-chave: governos subnacionais; paradiplomacia; Mercosul; Mercocidades; FCCR; Brasil.

ABSTRACT

The importance of regional integration for subnational governments has been observed since the creation of the Southern Common Market (Mercosur). In 1995, the international municipalist movement strengthened ties through the creation of the Mercosur Cities Network (Mercocities). Nearly a decade later, the Mercosur Advisory Forum of Municipalities, States, Provinces, and Departments (FCCR) was established. Over time, the internationalization of subnational governments, known as paradiplomacy, into the regional sphere has been a process of back and forth, as well as advances and setbacks. On the one hand, Mercocities has remained active as an autonomous organization with no formal ties to Mercosur. On the other hand, the FCCR became inoperative and, in 2019, became a non-permanent body of the regional bloc. Why have these movements taken place? The article aims to analyze the background of subnational representation institutions in the region, seeking to verify the involvement of certain Brazilian federative entities – states and cities, including municipal representation associations – in Mercocities and the FCCR. Based on bibliographic review, questionnaires and interviews, the article concludes by pointing out possibilities for strengthening subnational internationalization through Mercosur, including FCCR's revival.

Keywords: subnational governments; paradiplomacy; Mercosur; Mercocities; FCCR; Brazil.

JEL: F59; H77; H79; O19.

Artigo recebido em 26/8/2023 e aprovado em 7/11/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art8>

1. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS); e doutor em relações internacionais pelo Programa Interinstitucional de Pós-Graduação San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* cairojunqueira@gmail.com. *Orcid:* <https://orcid.org/0000-0002-3753-9769>.

1 INTRODUÇÃO

Com mais de três décadas de existência, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) passou por diferentes períodos e fases que, por vezes, reproduziram as conjunturas da política sul-americana. Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – adicionando-se a Venezuela em 2012, atualmente suspensa – repuseram no bloco regional ora suas inserções internacionais no comércio global, ora seus anseios por uma integração de concertação política. Nem sempre esse processo foi contínuo, e acabou apresentando várias reviravoltas. A literatura aponta a existência quase permanente de crises no seio da integração mercosulina (Vaz, 2001; Vigevani, 2005; Briceño Ruiz, 2013).

O Mercosul dos anos 1990, voltado ao regionalismo liberal, viu os governos de ocasião interessados na pauta comercial, na abertura de mercados e na busca assídua por redução de tarifas. Ex-presidentes como Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina, exemplificam esse momento histórico regional. Se, de um lado, governos centrais e setores empresariais buscavam tais iniciativas, de outro se articulava um movimento municipalista de contestação à dinâmica neoliberal. Globalização e regionalização pressionaram os governos centrais e federais rumo a uma maior descentralização política, e os governos subnacionais em direção ao exterior para responderem a determinadas demandas sociais.

Nesse ínterim, onze cidades com gestões locais mais progressistas à época – Rosário, Assunção, Florianópolis, Porto Alegre, La Plata, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Córdoba, Salvador e Montevideu – uniram esforços para a criação da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades), formalmente instituída em 1995. A instituição, cuja secretaria técnica encontra-se atualmente em Montevideu, no Uruguai, desde cedo se estabeleceu com burocracia própria, sem responder diretamente às instâncias decisórias do Mercosul.

Tanto no Tratado de Assunção, de 1991, quanto no Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que estabeleceu a estrutura institucional do bloco, não houve nenhuma menção à criação de alguma instância de representação subnacional no seio da integração. Embora influenciadas pelas dinâmicas internacionais e preocupadas com o ambiente regional, as cidades se dispuseram a criar uma organização própria, cuja pauta principal era pensar a integração regional a partir dos cidadãos e para os cidadãos.

Esse movimento cresceu e, em razão de anseios da chancelaria argentina, em 2000 foi criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (Remi) do Mercosul, cujo objetivo era promover cooperação e diálogo entre as autoridades municipais dos Estados-partes do bloco à época. Quem participou da entidade foram majoritariamente cidades que integravam a Mercocidades, já denotando a articulação cooperativa entre os governos locais.

A devida importância da Remi foi ter aberto aos governos subnacionais um canal institucional direto no Mercosul, mas sua existência mostrou-se efêmera. Ainda em 2004, foi substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), formalmente estabelecido como organização de representação subnacional do bloco. O foro articulou interesses da própria Mercocidades e do governo central brasileiro, iniciou suas atividades em 2007 e tornou-se ativo com o passar dos anos. Todavia, tal força se esvaiu ao longo do tempo, e a partir de 2019 o FCCR perdeu o vínculo de permanência no Mercosul, tornando-se uma instância *ad hoc*. Seu histórico, incluindo documentação e atas de reuniões, não consta nem mesmo no próprio *site* oficial do bloco regional.

Observamos processos divergentes por parte de instituições distintas, mas que historicamente se estabeleceram com vínculos e buscas por maior diálogo e cooperação. Quais são as perspectivas em torno da paradiplomacia regional no Cone Sul? O que devemos considerar com esse breve, mas relevante histórico de atuação subnacional brasileira no Mercosul? Por que a Mercocidades permaneceu ativa e o FCCR caiu em relativo ostracismo? Avaliando-se o histórico de quase trinta anos de ações desenvolvidas por atores subnacionais na região, o que pode ser ponderado para o processo de relançamento do FCCR?

Utilizando revisão bibliográfica, aplicação de questionários e realização de entrevistas, o artigo objetiva analisar o histórico das instituições de representação subnacional na região, procurando verificar o envolvimento de determinados entes federativos brasileiros – governos estaduais, cidades e entidades de representação municipal – na Mercocidades e no FCCR. Os questionários e as entrevistas foram aplicados e realizadas, respectivamente, entre 2016 e 2019 durante o doutoramento do autor, tendo sido utilizada a técnica do Questionário Proust (CIPPEC, 2007) para explorar questões de simples entendimento que aproximaram o participante do objeto de estudo. Por sua vez, as entrevistas privilegiaram o modelo estruturado com perguntas previamente formuladas (Boni e Quaresma, 2005). O foco na realidade brasileira justifica-se por pesquisas já realizadas anteriormente pelo autor (Junqueira, 2019; 2021) e estabelece-se em virtude de novas atualizações de agendas de pesquisa sobre regionalismo latino-americano que vêm refletindo sobre qual é – ou qual deveria ser – o papel do Brasil no entorno regional.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo se divide em três seções. A segunda seção explica sucintamente a paradiplomacia e caracteriza as instituições de representação subnacional, quais sejam, a Mercocidades e o FCCR. A terceira seção apresenta a análise de dezenove entes federativos brasileiros, além de associações de representação municipal, procurando verificar: i) os interesses dos governos subnacionais em iniciar suas inserções internacionais; ii) a possível busca por valores em comum entre eles; e iii) as expectativas e os limites encontrados na internacionalização realizada via Mercosul. Na última seção, são apresentados os principais resultados da pesquisa envolvendo os casos selecionados para, em seguida e finalmente, elencar as limitações e apontar possíveis recomendações de relançamento da pauta subnacional na região, considerando-se o vínculo formal com o Mercosul e a conjuntura política brasileira.

2 PARADIPLOMACIA E GOVERNOS SUBNACIONAIS NO MERCOSUL

O final do século XX representou um período de participação cada vez mais proeminente de diversos atores internacionais e uma reestruturação do papel do Estado, cujas ações foram progressivamente sendo compartilhadas. Nesse contexto, destacou-se o crescente envolvimento de governos subnacionais – cidades, estados, províncias, regiões, departamentos etc. – nas relações internacionais. O mundo pós-Guerra Fria não trouxe o surgimento destes atores, mas um aumento significativo em sua atuação na esfera global em comparação com períodos antecessores.

Como modo de compreender esse fenômeno empírico, a área de relações internacionais jogou luz teórico-conceitual ao processo e passou a denominá-lo de paradiplomacia. Classicamente, o termo descreve as ações externas de governos subnacionais, em particular de países federativos com descentralização de determinadas políticas, pautas e agendas, e relativiza a própria política externa como atributo exclusivo do Estado. Esse debate ganhou fôlego e hoje já há dezenas de termos correlatos

amplamente difundidos na área: diplomacia subestatal, política externa local, diplomacia local, diplomacia constituinte, diplomacia de múltiplas camadas, atuação global municipal, pós-diplomacia, gestão local internacional, diplomacia de cidades, cooperação descentralizada internacional, entre outros (Tavares, 2016; Bursens e Deforche, 2010; Junqueira, 2017).

Existem várias maneiras pelas quais um governo subnacional pode desenvolver atividades e ações internacionais, destacando-se: viagens oficiais a outros países por parte do representante subnacional; celebração de convênios e acordos; criação de escritórios no exterior com quadros comunicativos permanentes; busca por captação de recursos e investimentos estrangeiros; fluxo de comércio, serviços, trabalho e pessoas em faixas ou zonas fronteiriças; inserção em redes internacionais de cidades; e instituições regionais. Esta última é a que mais interessa à presente análise, pois os blocos regionais podem representar um âmbito de impulso fundamental aos governos subnacionais (Oddone, 2016).

Aguirre (1999) denominou de *paradiplomacia regional* as atividades internacionais dos governos subnacionais no seio da criação de regimes cooperativos regionais. Duchacek (1990, p. 18-19 e 25, grifo nosso, tradução nossa) delineou mais duas tipologias:

por *paradiplomacia regional transfronteiriça* entendem-se contatos transfronteiriços – institucionais, formais e, acima de tudo, informais – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e de suas possíveis soluções (...) A *paradiplomacia transregional* é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a *paradiplomacia regional transfronteiriça*), mas cujos governos nacionais o são.²

Olhando de forma mais direta para a realidade sul-americana, o Mercosul teve um impacto positivo na *paradiplomacia regional*, servindo de estímulo aos governos locais para a criação da Mercocidades. Estabelecida em 1995 com o objetivo original de contribuir para tornar o Mercosul um espaço mais democrático e acessível às esferas subnacionais, a Mercocidades buscou fortalecer o papel das cidades no contexto regional (Gambini, 2008). No contexto de sua criação, é nítido observar o que as cidades almejavam, conforme relatado a seguir.

[A Mercocidades] é, antes de tudo, um ato contra a naturalidade perversa dos processos de integração que tendem a sustentar-se nas burocracias centrais e nos grandes grupos oligopolistas e esquecem as comunidades. (...) o poder local só poderá ocupar um papel específico neste processo caso se mobilize para isso, caso mostre-se apto a desempenhar seu papel específico e insubstituível. E isso, obviamente, é resultado de uma decisão política, que se sustenta numa nova cultura administrativa, que entende e valoriza as interfaces das iniciativas externas e internas de um governo municipal (Mercocidades, 1997, p. 1).

Em 1999, afirmava-se:

neste mundo globalizado e nas condições econômicas imperantes na região, os países desenvolveram novas formas de enfrentar a situação e uma delas foi a integração. Integração que apoiamos e queremos construir positivamente, uma integração com conteúdo humano, social, equilibrada e equilibradora de nossas sociedades. A partir dos governos locais, a partir da cidade, pretendemos contribuir com esse

2. "By transborder regional paradiplomacy is meant transborder contacts – institutional, formal, and, above all, informal – which are predominantly conditioned by geographic proximity and the resulting similarity in the nature of common problems and their possible solutions (...) Transregional paradiplomacy is the term used to describe connections and negotiations between non-central governments that are not neighbors (in contrast to transborder regional paradiplomacy) but whose national governments are".

processo de integração regional e, por isso, defendemos um espaço que consideramos justo e válido para as cidades, para a Mercocidades, perante os órgãos do Mercosul (Mercocidades, 1999, p. 1, tradução nossa).³

O conteúdo das citações pode ser interpretado de diferentes maneiras, mas essa dualidade de o Mercosul ser o pontapé inicial para diálogos subnacionais e, ao mesmo tempo, representar uma visão antagônica à agenda das municipalidades é uma característica muito peculiar da paradiplomacia regional na América do Sul. A organização não se opunha à integração comercial. Entretanto, observava a agenda social como de suma importância, cujas bases seriam fortalecidas por meio de um espaço de diálogo entre governos locais.

Atualmente, a rede possui 380 cidades-membros⁴ de onze países do continente: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Peru, Equador, México e Colômbia. Tal aumento progressivo de participantes denota como a rede foi se estabelecendo e se consolidando como uma esfera de comunicação entre as cidades, as quais passaram a intercambiar cooperação técnica e política. Embora haja iniciativas de financiamento de projetos, o foco último da instituição nunca foi prover recursos aos membros, mas principalmente estimular as políticas públicas e a cooperação técnica.

De acordo com o Estatuto e Regulamento da Mercocidades,⁵ sua estrutura é composta por:

- Cúpula de Chefes de Governo;
- Conselho;
- Diretoria Executiva;
- Presidência;
- Vice-presidências Temáticas;
- Comissão Diretiva;
- Secretaria Executiva;
- Colegiado de Coordenadores das Unidades Temáticas;
- Secretaria Técnica Permanente;
- Comissão Fiscal; e
- Comissão Eleitoral.

3. "Ante este mundo globalizado y ante las condiciones económicas imperantes en la región, los países han desarrollado nuevas formas para enfrentar esta situación y una de ellas ha sido la integración. Integración que apoyamos y queremos construir positivamente, una integración con contenido humano, social, equilibrada y equilibradora de nuestras sociedades. Desde los gobiernos locales, desde la ciudad, pretendemos contribuir a este proceso de integración regional y por eso reclamamos un espacio que consideramos justo y válido para las ciudades, para MERCOCIUDADES, ante los órganos del Mercosur".

4. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>. Acesso em: 8 dez. 2023.

5. Disponível em: <https://mercociudades.org/estatuto-e-regulamento-de-mercociudades/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

Para além do aspecto formal, aqui se destacam duas estruturas. Em primeiro lugar, as unidades temáticas (UTs) representam a pluralidade da rede, tanto em termos de temáticas⁶ quanto de iniciativas e trocas de experiências entre gestores municipais. Ainda assim, a Secretaria Técnica Permanente é um importante aparato administrativo e mantenedor da memória institucional, fato que a diferencia de outra instância de representação subnacional que veremos posteriormente: o próprio FCCR. A secretaria está localizada em Montevideu e provê autonomia decisória à rede.

Essa ausência de vínculo formal com o Mercosul representa uma encruzilhada. Ao mesmo tempo que a rede pode ter maior margem de manobra para realizar seus trabalhos, não é parte formal do organograma institucional do bloco, gerando menor possibilidade de influência perante as instâncias decisórias regionais. Como qualquer outra instituição, a Mercocidades possui erros e acertos. Além da contradição mencionada acima, há algumas cidades que sobressaem e acabam infringindo o princípio de horizontalidade entre os membros; há problemas com o pagamento de anuidades, que são um dos requisitos obrigatórios para se manter dentro da organização; e as UTs são muito divergentes em termos de efetividade, pois algumas realizam diversas iniciativas enquanto outras são inoperantes (Junqueira, 2021). Apesar dos problemas, tornou-se a principal rede de cidades da região (Rodrigues e Mattioli, 2017) e representa um aspecto de grande valia, qual seja, permanecer enquanto arena de intercâmbio de políticas públicas sem ser afetada diretamente por mudanças políticas e governamentais nos países da região.

Tal afirmação não pode ser referenciada ao FCCR, criado em 2004 e com funcionalidade a partir de 2007. E por que houve esse interregno de três anos? Justamente porque não havia interesse notório e urgente por parte dos poderes centrais na pauta subnacional. Em 2005, Paraguai e Uruguai não aprovaram a resolução para a criação do FCCR, enquanto o Brasil postergou a decisão para 2007 em virtude da realização de eleições presidenciais no país.

O FCCR surgiu também em virtude de pressões da Mercocidades, mas em sua essência já apresentava duas diferenças fundamentais em relação à rede: era uma instância formal e legalmente inserida no arcabouço institucional do Mercosul, além de concatenar diferentes níveis de governo subnacional, como estados, províncias e departamentos, e não somente cidades. Sobre sua composição, dividia-se em: Coordenação Geral, Coordenações Nacionais, Coordenações de Comitês e Secretaria. Compunha-se por dois comitês distintos, um destinado aos municípios e outro aos demais governos subnacionais – o primeiro sempre foi mais ativo que o segundo, justamente por ter sido coordenado pela Mercocidades. A Secretaria nunca se tornou operacional, e as Coordenações Nacionais eram escolhidas de acordo com a preferência de cada país-membro.

O FCCR chegou a ser composto por cerca de uma centena de subnacionalidades, divididas entre cinco países, incluindo a Venezuela. Os critérios de membresia eram nitidamente políticos ou até mesmo partidários, o que em tese não se diferenciava da Mercocidades. Como mencionado anteriormente, a criação da rede se estabeleceu em virtude de um movimento municipalista progressista e bastante crítico em relação aos ideais neoliberais da década de 1990. A Mercocidades surgiu por

6. Ao todo, a rede possui dezoito UTs e quatro grupos e comissões de trabalho que lidam diretamente com os seguintes temas: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Participação; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Comunicação; Cooperação Internacional; Cultura; Esporte; Desenvolvimento Econômico Local; Economia Social e Solidária; Fomento de Negócios; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Direitos Humanos e Migrações; Deficientes Físicos e Inclusão; Educação; Gênero; Infâncias; Integração Fronteiriça; Juventudes; Planificação Estratégica e Áreas Metropolitanas; Segurança Cidadã; e Turismo. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/estrutura-autoridades/tematicas/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

interesse e estímulo subnacional em si, enquanto o FCCR pautou-se mais por interesses nacionais do que subnacionais, ou seja, tanto a agenda quanto os critérios organizacionais seguiam uma lógica hierárquica (*top-down*, de cima para baixo). Na prática, os governos subnacionais que compunham o FCCR eram escolhidos pelos governos centrais sem nenhum critério técnico específico, dependendo de vicissitudes e governos de ocasião.

Como resultado, historicamente sua eficácia institucional foi baixa. Por exemplo, entre 2013 e 2014, o foro planejou 52 ações, das quais 35 foram paralisadas (Medeiros, Fróio e Sadeck, 2017), resultando em menos de 35% de propostas e projetos executados (Mariano e Junqueira, 2018). Ademais, o FCCR não submeteu recomendações para o Conselho do Mercado Comum (CMC) via Grupo Mercado Comum (GMC) entre 2007 e 2012 (Ventura e Fonseca, 2012), outro dado representativo de sua futura estagnação. Além dos pontos mencionados, o espaço tornou-se, para dizer o mínimo, desinteressante aos governos subnacionais, em especial aos do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela, países que tinham participação bem pequena nas reuniões do FCCR quando comparados ao Brasil e à Argentina. Estes dois países foram os mais atuantes e os que mais incitaram as agendas e as pautas subnacionais no interior do foro, conforme análise de aproximadamente cinquenta atas de reuniões da instituição (Junqueira, 2019), nas quais se tornou evidente o maior quantitativo de presença nos encontros por parte de representantes argentinos e brasileiros.

Em 2019, o *site* oficial do Mercosul já não incluía o FCCR no seu organograma, mesmo ano em que ele se tornou instância não permanente do bloco regional, ou seja, efetivamente o órgão só seria consultado caso alguma instância decisória central do Mercosul considerasse relevante. Como resultado dos processos descritos, o FCCR encontrava-se inoperante, instável, complexo e nem sequer era considerado como instituição por parte de alguns gestores. Isso foi resultado de conjunturas políticas específicas do Mercosul, da falta de estímulo à pauta subnacional por parte dos governos centrais e da ausência de uma identidade compartilhada entre os governos subnacionais. Ainda em 2021, afirmava-se que “o relançamento desta agenda é [era] um objetivo muito distante” (Junqueira, 2021, p. 533, tradução nossa). Retornaremos a essa afirmação nas considerações finais, trazendo luz à perspectiva brasileira; antes, cabe analisar dezesseis entes federativos e três associações municipais do país para trazer argumentos conclusivos.

3 APRESENTANDO OS CASOS DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: ALGUNS RETRATOS SOBRE O MERCOSUL

Esta seção apresenta informações do quarto capítulo da tese de doutorado do autor (Junqueira, 2019), intitulado *Os atores subnacionais brasileiros: variáveis internas e o Mercosul*. As informações apresentadas consideram majoritariamente pesquisa bibliográfica, aplicação de questionários e realização de entrevistas. Nos casos aqui analisados, menciona-se em nota de rodapé o detalhamento das fontes utilizadas para as duas últimas técnicas de pesquisa, sendo as informações gerais apontadas seguindo-se os critérios abordados no quadro 1.

Realizadas as considerações sobre paradiplomacia e o histórico institucional da atuação subnacional no Mercosul, o objetivo desta seção é trazer informações mais específicas sobre dezesseis entes federativos brasileiros – além de três entidades de representação municipal –, com o intuito de verificar: i) os interesses dos governos subnacionais em iniciar suas inserções internacionais; ii) a possível busca por valores comuns entre eles; e iii) as expectativas e os limites encontrados na internacionalização realizada via Mercosul. Estes três critérios analíticos foram delineados considerando-se os elementos descritos no quadro 1.

QUADRO 1

Elementos de análise dos casos brasileiros de internacionalização de governos subnacionais no Mercosul

| | |
|------------------------------------|--|
| Elemento inicial e objetivo | Quais os interesses do governo subnacional em iniciar suas internacionalizações? E por que o aspecto regional via Mercosul tornou-se um canal de participação? |
| Elemento processual e subjetivo | A partir dos interesses iniciais, quais valores coletivos – se existentes – foram propostos pelo governo subnacional? Buscou-se uma identidade entre seus semelhantes? |
| Elemento consecutivo e comparativo | Realizadas as duas considerações acima, quais foram as expectativas (ideais) e as limitações (reais) encontradas pelo governo subnacional na internacionalização realizada via Mercosul? |

Fonte: Junqueira (2019, p. 253).

A pesquisa considerou a amostra de onze governos municipais, três associações municipais e cinco governos estaduais. Os onze governos municipais selecionados foram:

- Bagé;
- Belo Horizonte;
- Contagem;
- Guarulhos;
- Porto Alegre;
- Rio de Janeiro;
- Rio Grande;
- Salvador;
- Santo André;
- São Paulo; e
- Uberlândia.

As três associações municipais participantes da amostra foram:

- Associação Brasileira de Municípios (ABM);
- Confederação Nacional de Municípios (CNM); e
- Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Finalmente, os estados selecionados foram:

- Mato Grosso do Sul;
- Minas Gerais;
- Rio de Janeiro;
- Rio Grande do Sul; e
- São Paulo.

A justificativa de escolha desses governos subnacionais reside no fato de possuírem em seus históricos um grau de internacionalização mais elevado e ativo, principalmente envolvendo participação ou contato com a Mercocidades ou o FCCR.

Guarulhos, localizada na Grande São Paulo, evidenciou interesse em projetar internacionalmente a cidade, buscando valores identitários compartilhados entre governos locais de médio porte presentes em grandes centros urbanos e atuando na Mercocidades com pautas voltadas à democracia e à sociedade. Até 2019, a cidade havia se consolidado enquanto governo local brasileiro altamente internacionalizado, sendo exemplo de gestão pública dentro da Mercocidades, mas encontrando dificuldades no FCCR em virtude do progressivo esvaziamento político deste com o passar dos anos. Conforme evidenciado e mencionado por Fernando Santomauro,⁷ a rede carregava o benefício de ter abrangido os interesses locais voltados à democracia e à inclusão social. Em contrapartida, o foro representou um movimento de “traição às cidades”, nas palavras de Santomauro, por ter uma agenda pautada pelos governos centrais.

Belo Horizonte, capital mineira, também apresentou como objetivo a projeção internacional da cidade via agenda social, a qual foi substituída por uma pauta comercial sustentada em captação de recursos e investimentos. Do mesmo modo que Guarulhos, evidenciou as limitações encontradas no FCCR, que se enfraqueceu em virtude da ausência de pauta de debate por parte dos governos subnacionais. Os dados da pesquisa mostraram ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais via Mercosul por parte de Belo Horizonte. Rodrigo Perpétuo⁸ enfatizou a importância das Mercocidades para o intercâmbio de políticas públicas, mas também apontou as dificuldades em relação à demanda de custos, tempo e *know-how* do poder local para integrá-las.

Bagé, município de aproximadamente 120 mil habitantes localizado no Rio Grande do Sul, fazendo fronteira com o Uruguai, encontrou na Mercocidades e no FCCR, nos idos de 2010, dois importantes espaços para fortalecimento dos seus laços internacionais. A integração regional foi inserida como primeiro nível de interesse municipal na visão dos gestores públicos,⁹ pois buscou uma identidade regional focada em cidades de pequeno porte e fronteiriças. Como principais falhas, foram relatadas as assimetrias entre cidades, a carência de recursos e a impossibilidade de participar de forma mais direta das decisões políticas do Mercosul.

Um dado interessante de pesquisa evidencia-se no fato de a ABM não possuir, até 2016, uma área ou seção específica para o trato das relações internacionais, conforme mencionado por Valentina Falkenstein.¹⁰ Sua participação era mais ativa na Mercocidades, mostrando-se o oposto em relação ao FCCR. Sua agenda internacional era existente, mas restrita, implicando ausência de proposta de

7. Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de fevereiro de 2017, em São Paulo, por Fernando Santomauro, coordenador de relações internacionais da prefeitura municipal de Guarulhos (2009-2016) e presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (Fonari) (2016-2017).

8. Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de abril de 2017, em São Paulo, por Rodrigo Perpétuo, secretário municipal de relações internacionais da prefeitura de Belo Horizonte (2005-2015), chefe da assessoria de relações internacionais do governo de Minas Gerais (2015-2016) e atual secretário-executivo para a América Latina da rede Governos Locais pela Sustentabilidade (Local Governments for Sustainability – Iclei).

9. Informação de questionário respondido ao autor em 15 de março de 2017 por Glécio Rodrigues dos Santos, ex-coordenador de relações internacionais do município de Bagé.

10. Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília por Valentina Falkenstein, assessora da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

valores coletivos entre as municipalidades. Ainda segundo Falkenstein, o FCCR funcionava mais como uma formalidade, e a ABM detinha maior nível de participação durante as cúpulas da Mercocidades.

Salvador, capital baiana e uma das fundadoras da Mercocidades, criou sua estrutura municipal voltada às relações internacionais em 2005. Todavia, seu interesse foi majoritariamente direcionado à captação de recursos, o Mercosul não foi posto como prioridade, e as Mercocidades tiveram papel secundário na internacionalização da cidade, a qual priorizou contato com países europeus. Leonel Leal¹¹ apontou que a rede não era viável aos interesses municipais e não se caracterizava como plataforma de busca por financiamentos. Como consequência dessa não priorização da Mercocidades, o FCCR não se estabeleceu enquanto plataforma de atuação da capital.

Uberlândia, localizada no Triângulo Mineiro, representa um caso peculiar, por ter apresentado altos e baixos no seu processo de internacionalização, incluindo as vias regionais. O interesse em projetar a cidade internacionalmente também aparece aqui como objetivo, mas seu relacionamento com a Mercocidades se deu com viés de cunho político em detrimento de resultados práticos. O município entrou na Mercocidades em 2002 e participou do contexto de criação da Remi, mas nunca chegou a integrar o FCCR. A integração regional não se configurou enquanto prioridade para algumas gestões da prefeitura.¹²

Citando outra associação municipal, Tatiane de Jesus e Gustavo Cezário¹³ afirmaram que a CNM demonstrou ter como objetivo o aumento da autonomia municipal, ou seja, seu interesse era obter financiamento do governo federal brasileiro. Quando comparada à ABM, a CNM apresentou um desempenho superior em matéria de internacionalização, mas tendo como foco a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) e não a Mercocidades. Embora ocorresse a tentativa de fortalecer o movimento municipalista no FCCR, evidencia-se a escassez do seu relacionamento com a Mercocidades, implicando ausência de valores coletivos. Cezário ainda salientou que o principal problema do FCCR era sua administração ser chefiada pela Presidência da República do Brasil, ou seja, o Executivo central, o que afastava qualquer expectativa de uma possível mudança decisória institucional.

Fundadora da Mercocidades, Porto Alegre é um dos casos de maior atuação internacional e participação em instituições de representação subnacional. Berço do orçamento participativo, política de influência ou decisão popular direta sobre o orçamento público, o interesse municipal priorizou a captação de recursos internacionais e a construção de um símbolo de democracia local (Marx, 2008). Embora haja esse histórico profícuo da capital, a cidade sempre buscou uma identidade própria, sem necessariamente dar ênfase às instâncias regionais, incluindo o próprio Mercosul. Para Rodrigo Corradi,¹⁴ a atuação de Porto Alegre via Mercosul foi secundária, uma vez que o bloco não conseguiu ser uma via efetiva de consecução de projetos às subnacionalidades.

11. Informação de entrevista concedida ao autor em 26 de setembro de 2017 em Salvador por Leonel Leal, diretor do Centro de Estudos e Estratégias em Relações Internacionais (Ceeri) entre 2015 e 2019 e secretário de relações internacionais da prefeitura de Salvador entre 2005 e 2012.

12. Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Armando Gallo Yahn Filho, professor de relações internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e então membro do Comitê de Internacionalização da Prefeitura de Uberlândia.

13. Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2016 em Brasília, por Tatiane de Jesus e Gustavo Cezário, então assessora internacional e diretor-executivo, respectivamente, da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

14. Informação de questionário respondido ao autor em 28 de agosto de 2018 por Rodrigo Corradi, então diretor de articulação institucional e gerente de relações internacionais da prefeitura de Porto Alegre e atual diretor-executivo adjunto da Iclei.

O município de Santo André, localizado na região da Grande São Paulo e do Grande ABC, também pioneiro na experiência do orçamento participativo, mostra-se, de maneira similar a Porto Alegre, como uma das cidades com grandes índices de internacionalização em virtude de interesses de gestores e prefeitos para estimular a captação de recursos e a cooperação técnica, incluindo busca por financiamentos externos em organismos internacionais e europeus.¹⁵ Seu foco sempre foi a busca por valores comuns entre cidades de pequeno e médio porte, tendo a Mercocidades se mostrado uma importante arena para sua internacionalização, em virtude de ser uma rede desde cedo estabelecida como espaço de grande articulação política. Nas palavras de Patrícia Laczynski, as “Mercocidades começaram a virar uma grande família”. Não obstante, com mudanças de governo e alterações de gestão, a cidade acabou perdendo seu ímpeto inicial de grande internacionalização.

O Rio de Janeiro, capital fluminense, representa um dos exemplos pioneiros de atuação internacional de governos locais, uma vez que data de 1975 a criação de um órgão cerimonial no Gabinete do Prefeito para lidar com matérias internacionais. De modo similar a vários casos aqui relatados, sua inserção externa se deu com o interesse de obter projeção externa, por ser sede de eventos internacionais, e captar recursos (Mércher, 2016). A Mercocidades foi um campo de atuação do município do Rio de Janeiro entre 1993 e 2016, mas dividindo espaço com outras redes, como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), a Metropolis¹⁶ e a Iclei. Ratifica-se a busca por uma identidade própria sem vínculos regionais, embora a Mercocidades tenha atendido às expectativas da capital por ser um lócus importante de intercâmbio de experiências.

São Paulo, maior cidade da América Latina, apresenta interesses múltiplos de internacionalização que foram mudando ao longo do tempo e das gestões, indo desde a projeção internacional até a captação de recursos e o estímulo às políticas públicas. Buscou fomentar valores comuns com grandes cidades progressistas, a exemplo de Buenos Aires e Montevideú. Todavia, sua interface internacional pode se dar de forma mais autônoma, sem precisar necessariamente do âmbito regional, uma vez que se trata de uma cidade com extensa presença empresarial e consular, além de ter uma população de aproximadamente 11 milhões de habitantes.¹⁷ A cidade se ausentou completamente do FCCR, embora algumas gestões municipais, como as de Marta Suplicy (2001-2004) e Fernando Haddad (2013-2016), tenham privilegiado a participação via Mercocidades. A título de informação, São Paulo assumiu a presidência desta rede em 2022, e em novembro de 2023 sediou a 28ª Cúpula das Mercocidades, justamente em um período no qual Suplicy estava à frente da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, na gestão do prefeito Ricardo Nunes.

A FNP representa os interesses das grandes cidades brasileiras, os quais, em 2019, se sustentavam em cooperação descentralizada, *advocacy* e participação em seminários e eventos europeus.¹⁸ O Mercosul, incluindo o FCCR, tornou-se via de participação efêmera, que não se sustentou ao longo do tempo. Ficou claro que os interesses e as agendas da FNP variavam conforme a demanda dos prefeitos, havendo ausência de procura por laços comuns via Mercosul. Em 2019, Paulo Oliveira disse nunca

15. Informação de entrevista concedida ao autor em 15 de agosto de 2017, em São Paulo, por Patrícia Laczynski, diretora de relações internacionais da prefeitura municipal de Santo André em 2006; secretária-adjunta de desenvolvimento e ação regional desta prefeitura em 2006-2007; e coordenadora da secretaria-executiva da Mercocidades entre 2005 e 2006.

16. Disponível em: <https://www.metropolis.org/>.

17. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>.

18. Informação de entrevista concedida ao autor em 24 de janeiro de 2019 via telefone por Paulo Oliveira, coordenador de captação e relações internacionais da FNP desde 2011.

ter participado de uma reunião do FCCR, alegando que sem a presença dos prefeitos as reuniões não fazem sentido.

Um caso curioso relacionado a este último ponto adveio de Rio Grande, município localizado no Rio Grande do Sul, que possuía um cadastro na Mercocidades e nada mais, ou seja, a participação era *pro forma*, embora houvesse interesse em viabilizar contatos comerciais e fronteiriços. Fabrício Araújo¹⁹ disse que o Mercosul não explorava as políticas fronteiriças, inexistindo êxito na consecução de ações locais junto às instâncias regionais. Finalizando a lista de cidades, Contagem, terceira maior cidade mineira, representa um exemplo de como a variável pessoal e partidária é elemento importante para se avaliar a internacionalização subnacional, uma vez que sua inserção na Mercocidades se deu em virtude de interesse do prefeito Carlin Moura, nos idos de 2016, em dialogar com partidos progressistas e projetar a cidade para além dos limites locais (Contagem, 2016).

Ainda, cumpre examinar os casos de cinco governos estaduais brasileiros: Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Os cinco evidenciam que os estados não possuem o Mercosul como principal via de acesso ao exterior, inexistindo valores conjuntos subnacionais propostos por meio do contato estabelecido em instâncias regionais como a Mercocidades e o FCCR. De acordo com Chyara Pereira,²⁰ Minas Gerais sinalizava para as limitações encontradas diante das organizações subnacionais do Mercosul, pois à época eram mais direcionadas aos governos locais. Em suas palavras: “a rede e o fórum são mecanismos muito mais efetivos para cidades que vivenciam um conjunto de questões práticas geradas pelo processo de integração do que para aquelas unidades subnacionais que estão relativamente distantes dessas questões”.

Em 2017, quando questionada sobre o FCCR, a gestão de Ana Paula Fava²¹ à frente da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo desconhecia a sua existência, por exemplo. Isso sinalizou que a presença do estado como membro parceiro e observador na Mercocidades denotava um caráter mais simbólico do que prático em si.

Mato Grosso do Sul já demonstrava contatos com o Mercosul, mas ainda incipientes, uma vez que a cooperação internacional se desenvolvia majoritariamente por laços bilaterais com a Bolívia e o Paraguai. Segundo Ricardo Senna,²² o estado já atuava com maior ênfase na Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosul) e no Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul) do que no próprio FCCR, no qual era inclusive membro. Ainda assim, o estado não somente evidenciava limitações no âmbito regional, mas também carência de institucionalização da área internacional no próprio nível estadual.

O interesse do Rio de Janeiro era somente a projeção internacional, tendo sido estado pioneiro na paradiplomacia brasileira, por ter criado a assessoria de relações internacionais ainda em 1982 (Fróio, 2015). Em meados da década de 2010, período em que o FCCR ainda era atuante, o governo

19. Informação de questionário respondido ao autor em 27 de novembro de 2018 por Fabrício Araújo, então secretário adjunto de desenvolvimento, inovação, emprego e renda do município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul.

20. Informação de questionário respondido ao autor em 29 de julho de 2018 por Chyara Sales Pereira, ex-superintendente de relações internacionais (2008-2010) e ex-chefe da Assessoria de Relações Internacionais do governo de Minas Gerais (2011-2014). É professora de relações internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) desde 2009.

21. Informação de entrevista concedida ao autor em 10 de outubro de 2017, em São Paulo, por Ana Paula Fava, assessora especial para Assuntos Internacionais do governo do estado de São Paulo (2016-2018).

22. Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Ricardo Senna, secretário adjunto de estado de meio ambiente, desenvolvimento econômico, produção e agricultura familiar do governo de Mato Grosso do Sul.

fluminense buscava “reposicionar o Rio no mundo perante potenciais parceiros, investidores, turistas e formadores de opinião” (Spadale, 2014, p. 29). Por sua vez, o Rio Grande do Sul representou o estado com maior atuação no FCCR, demonstrando a importância da dimensão ligada à integração fronteiriça. No final década de 1980, a integração regional já despontava como tema de relevância para o governo subnacional, e por mais de vinte anos tal pauta dividiu atenção com a cooperação internacional e a inserção na economia mundial (Salomón e Nunes, 2007). Todavia, mesmo dividindo fronteiras com a Argentina e o Uruguai, com o passar dos anos algumas iniciativas se perderam justamente por mudanças de gestão.

4 RESUMINDO OS CASOS DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS DA AGENDA SUBNACIONAL NO MERCOSUL

Considerando-se os dezenove casos analisados na seção anterior, a primeira conclusão a respeito da inserção internacional de governos subnacionais via Mercosul é que há diferenças nítidas nos objetivos, nos interesses e na busca por valores comuns entre municípios e estados federados. Em comum os casos apresentam a procura por projeção externa e a construção de uma imagem internacional, fatores que fazem parte da realidade paradipломática de vários casos aqui retratados.

Embora as cidades possuam prerrogativas distintas em torno da internacionalização, há maior compatibilidade de interesses entre elas e o Mercosul, destacando-se o exemplo da própria Mercocidades. Uma possível justificativa desse processo é o aumento da autonomia municipal acompanhada pela redemocratização e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual os municípios adquiriram o *status* de entes federativos.

Como segundo ponto importante, foi observada certa carência institucional do Mercosul para lidar com questões de fronteira e cooperação transfronteiriça. A fronteira não deve ser vista pelo Brasil somente pelo viés da segurança ou da ameaça, mas sim da cooperação e do diálogo. Há vários exemplos de cidades que precisam da integração regional, pois a internacionalização é diária e cotidiana, e seu impacto se dá sobre parcela considerável da população. É importante ressaltar que a cooperação fronteiriça existe, mas, por vezes, determinado governo subnacional a faz via outras instituições ou até mesmo por contatos bilaterais, sem necessariamente passar pela interlocução com o Mercosul.

Comparando-se as Mercocidades e o FCCR, é visível a maior constância nos trabalhos realizados pela primeira instituição. A rede tem um histórico de diálogo entre governos locais progressistas com viés político-partidário específico, algo que foi ao encontro do crescimento do movimento municipalista no Brasil, iniciado nos anos 1980-1990 e consolidado no início do século XXI. A ênfase nos municípios tornou-se uma das marcas registradas da diplomacia subnacional brasileira desde os anos 1990, período em que a paradipломacia, enquanto agenda de pesquisa, era uma relativa novidade em outras regiões para além da América do Norte e da Europa. Em contrapartida, também foi possível observar uma participação mais ampla de cidades do Sul e do Sudeste brasileiros na rede, pois municípios das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste estão mais afastados geograficamente do Cone Sul. Adensar e integrar cidades destas últimas regiões segue sendo um desafio para a Mercocidades.

Outro resultado importante se relaciona às perspectivas de institucionalização da pauta internacional no interior das burocracias locais. Embora este fenômeno também se verifique em governos estaduais (Fróio, 2015; Martins, 2017), no nível municipal se criam secretarias, assessorias, coordenadorias ou até mesmo quadros próprios junto aos gabinetes dos prefeitos e das prefeitas para lidar diretamente

com as relações internacionais (CNM, 2011; Laisner, 2014; Milani e Ribeiro, 2011; Junqueira, 2015). No âmbito do projeto Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF), coordenado por Liliana Fróio, a pesquisa realizada por Souza (2022) analisa a amostra de 1.046 municípios brasileiros, dos quais 210 apresentaram atuação internacional, algo que representa somente 3,77% do total nacional de 5.565 cidades. Do total de aproximadamente duas centenas, a grande maioria se concentra nas regiões Sul e Sudeste, trazendo ainda mais insumos para o que fora apontado no parágrafo anterior. Ainda sobre este montante, Souza (2022) constatou haver 113 estruturas organizacionais voltadas à prática de relações internacionais nos governos locais brasileiros.

O quadro da paradiplomacia no Brasil é muito heterogêneo e existem diversas variáveis de impacto nesse processo, envolvendo desde posição geográfica, tamanho populacional, influência pessoal ou partidária, carência de recursos financeiros e assim por diante. Mesmo assim, é válido constatar que todas as cidades brasileiras fundadoras da Mercocidades já possuíram em algum momento – ou ainda possuem – uma estrutura burocrática própria voltada às relações internacionais, podendo ser inferido que há uma possível correlação direta entre a institucionalização da pauta internacional nas cidades e a consequente participação em fóruns regionais.

Afirmar que municípios e governos estaduais possuem interesses divergentes em relação ao Mercosul talvez não seja uma grande novidade. Entretanto, é importante salientar que o Mercosul não despontou como área robusta de internacionalização para os cinco estados brasileiros analisados. Aqui há uma dissonância entre os níveis federativos, uma vez que a integração regional parece ser vista de forma mais benéfica e profícua por parte dos governos locais. Consequentemente, evidenciaram um impulso maior de internacionalização: i) cidades grandes, incluindo as capitais estaduais; ii) governos locais de médio porte com motivação – partidária ou política – pessoal do prefeito; e iii) pequenos municípios de fronteira.

Por fim, mencionou-se anteriormente que um traço similar entre municípios e governos estaduais é a construção de uma imagem internacional positiva por parte do governo subnacional. Em contrapartida, em nenhum momento isso significou a geração de um movimento em prol da construção de uma identidade coletiva na integração regional. Guarulhos buscou estabelecer maior contato com cidades médias; Bagé e Santo André estimularam a cooperação com cidades pequenas; São Paulo procurou vínculos com cidades grandes e progressistas. Mesmo assim, no restante dos casos, não foi possível constatar a existência da busca por valores em comum entre os governos subnacionais. Isso nos leva a afirmar que, para além das diferenças entre cidades e estados, há inúmeras divergências no trato da internacionalização entre as próprias cidades. E aqui está um dos pontos de maior desafio às instituições de representação subnacional no nível regional: gerar certo consenso para que as iniciativas permaneçam ao longo do tempo e não pereçam diante dos percalços no curto prazo. Contornar as intempéries do tempo e se firmar enquanto instituição parece ser a tônica da Mercocidades, mas não do FCCR, embora a atualidade abra um possível caminho para seu reestabelecimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA PROPOSTA DE RELANÇAMENTO

A inserção internacional de governos subnacionais – cidades e estados, no caso brasileiro –, conceitualizada como paradiplomacia pela literatura de relações internacionais, é uma realidade que deve ser considerada por qualquer pessoa que lida com essa área. É um campo amplo que também está diretamente ligado ao universo da formulação, da implementação e da análise de determinadas

políticas públicas. Por isso, o contato entre acadêmicos e pesquisadores com gestores públicos é fundamental para avançar tanto no debate quanto na prática política em si.

O universo de atuação subnacional é amplo, sendo praticamente impossível trazer entendimentos genéricos para a temática. Historicamente, é possível perceber a existência majoritária de pesquisas da paradiplomacia focadas em estudos de caso, ou seja, em análises específicas de cada realidade de internacionalização subnacional. Neste sentido, o Brasil possui as suas particularidades, enquanto a relação de seus entes federativos com o Mercosul também evidencia movimento similar. Torna-se nítido haver mais divergência do que similaridades na amostra analisada de dezesseis entes federativos, além das associações municipais.

Tanto o contexto dos anos 1990, de criação da Mercocidades, quanto o dos anos 2000, de estabelecimento da Remi e do FCCR, são amplamente distintos da atual fase política sul-americana. Na década de 2020, não há mais contestação sobre a validade e a importância da paradiplomacia, a qual já se estabeleceu de modo profícuo e, na América do Sul, presume políticas que vão ao encontro das diretrizes dos Estados nacionais e trazem benefícios amplos e cooperativos em searas como economia, cultura, tecnologia, saúde e educação.

Por seu turno, o regionalismo sul-americano passa por um período singular. Evidentemente, continua-se a falar sobre a permanência de crises regionais, algo que foi pontuado no primeiro parágrafo da introdução. Contudo, os processos que hoje ocorrem trazem características específicas. São presenciadas crises políticas internas acentuadas na maioria dos países da região, a exemplo de Equador, Bolívia, Argentina, Peru, Chile, Venezuela e Brasil; há um claro movimento de cunho político de extrema-direita, cuja articulação se dá em fóruns e instâncias internacionais; blocos historicamente estruturados dividem espaços com iniciativas institucionalmente fracas e sem compromissos de longo prazo, a exemplo dos recém-criados Grupo de Lima, em 2017, e Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), em 2019, o qual já “nasceu como uma iniciativa fragmentada” (Barros e Gonçalves, 2019, p. 32); e há competições referentes a qual deve ser a dinâmica da integração, se deve permanecer voltada ao Atlântico ou se deve ser direcionada ao Pacífico, o que evidencia os atuais rearranjos comerciais disputados entre Estados Unidos e China.

Desde 2019, argumentava-se sobre a difícil conjuntura do FCCR em virtude de sua paralisação e inoperância, bem como pelo fato de ter sido apontado como instância *ad hoc* no Mercosul. A realidade é que o FCCR se desfez enquanto instituição. E a causa dessa perda de relevância se deu em virtude de: i) diferentes visões e políticas entre governos centrais e subnacionais; ii) o caráter estritamente intergovernamental do Mercosul; e iii) a carência de valores comuns aliada à existência de interesses muito particulares por parte dos governos subnacionais. Vale ressaltar que a lógica intergovernamental não é um problema em si, representando uma dinâmica decisória do bloco. A grande questão está em perceber até que ponto os governos nacionais controlaram as pautas e as agendas subnacionais em detrimento de maior articulação e influência dos próprios governos subnacionais. Em outras palavras, vale mencionar a recente publicação de Morales (2023), em que se enfatiza a escassa vontade política e de liderança institucional dos Estados nacionais para a abertura efetiva de espaços de incidência de entidades territoriais e de cidadãos na área internacional.

Em 2023, há janelas de oportunidades para a rearticulação do movimento subnacional por meio de canais formais no Mercosul. Luiz Inácio Lula da Silva encontra-se em seu terceiro mandato presidencial no Brasil e está à frente da Presidência Pro Tempore do Mercosul no segundo semestre

do referido ano. Para além do debate político-partidário, nos anos 2000 Lula deu seguimento ao impulso institucional da paradiplomacia no Brasil já iniciado pelo seu antecessor, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, destacando-se as criações da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), atualmente Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional, e da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), hoje transformada em Secretaria Especial de Assuntos Federativos. Do mesmo modo, Lula esteve presente na 32ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em 2007, ocasião em que se firmou a Carta do Rio para início dos trabalhos do FCCR, quando o presidente disse que o foro daria celeridade à integração regional e diminuiria a desigualdade regional. Isso não ocorreu, mas o evento demonstrou que a agenda subnacional ao menos fazia parte dos discursos e apoios do governo federal.

É impossível pensar e fortalecer a paradiplomacia no Mercosul sem contar com o apoio e o suporte ativo do Brasil e da Argentina, em se tratando tanto do âmbito governamental nacional quanto dos governos subnacionais. Neste ponto, a questão não é retomar o debate sobre a existência ou ausência de um *paymaster* da integração regional, mas apenas dizer que as subnacionalidades de ambos os países são historicamente mais numerosas e proativas tanto na Mercocidades quanto no FCCR. Em meados de 2023, a Presidência da República brasileira, por meio da Secretaria de Relações Institucionais, estabeleceu a criação de um grupo de reflexão sobre a recriação do FCCR composto por pesquisadores, especialistas e gestores em matéria subnacional, cujo objetivo principal já está delimitado no seu próprio nome. O intuito é que esse relançamento do foro ocorra no curto prazo e reinicie suas atividades em 2024.

Para tanto, é mais do que necessário considerar a viabilidade de reconstrução do FCCR, ponderando: i) a interlocução com o governo federal e os governos subnacionais da Argentina; ii) a nítida diferenciação entre os níveis governamentais, pois é impossível tratar os governos estaduais ou as províncias do mesmo modo que as cidades; iii) a importância da participação direta da Mercocidades, a qual deve sim ter um papel de destaque em subcoordenações do FCCR, considerando seu histórico de atividade, o qual se manteve também durante o período da pandemia de covid-19; iv) a criação de uma secretaria executiva com participação direta de autoridades subnacionais para a retomada e a manutenção da memória institucional do foro; v) a consecução de uma agenda que leve em consideração interesses subnacionais e não somente nacionais; vi) a viabilização de iniciativas de cooperação técnica e intercâmbio de experiências, sem deixar em segundo plano a possibilidade de apoio financeiro e logístico aos governos subnacionais; e, por fim, vii) a angariação de maior apoio direto dos governos subnacionais, mormente cidades, na composição do próprio quadro organizacional da instituição.

Tais recomendações podem fortalecer não somente o caminho de recriação do FCCR, mas também a sua manutenção a longo prazo. É esse o ponto que deve ser destacado: não basta reativar determinada instituição, ela deve ter perenidade a partir do momento que for ao encontro dos interesses e dos valores de seus membros. Se, avaliando a pesquisa aqui apresentada, não é possível falar em uma identidade comum entre as subnacionalidades, que ao menos haja interesses e objetivos compartilhados.

As janelas de oportunidades que se abrem hoje na política nacional brasileira não implicam necessariamente um cenário regional propício à pauta subnacional. Por isso, esse movimento de relançamento do FCCR deve também, antes de tudo, trazer o movimento municipalista sul-americano, que carrega consigo décadas de diálogo e construção política. Se há alguns anos afirmava-se que o relançamento da agenda subnacional no Mercosul era um objetivo distante, pode-se atualizar o

enunciado dizendo que essa recriação está em vias de ocorrer, mas sua permanência ao longo do tempo precisará de mais esforços conjuntos, neles inclusos governos nacionais e subnacionais.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy: an intertextual inquiry about a concept in search of a definition. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Frank Cass Publishers, 1999.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Fragmentação da governança regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, p. 1-39, 2019.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 13-34, jul./dez. 2013.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. **The Hague Journal of Diplomacy** 5, Leiden, v. 5, n. 1-2, p. 151-171, 2010.

CIPPEC – CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO. **Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil**. Buenos Aires: CIPPEC, 2007.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros: observatório da cooperação descentralizada – etapa 1**. Brasília: CNM, 2011.

CONTAGEM. **Contagem para o mundo: relações internacionais da Prefeitura Municipal de Contagem – balanço de atividades 2014-2016**. Contagem: Iecint, 2016.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GAMBINI, Priscila Truviz. **Municípios brasileiros na Rede Mercocidades: segurança jurídica às ações internacionais**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2008.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, p. 71-83, 2015.

_____. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista BIB**, n. 83, p. 43-68, 2017.

_____. **Entre interesses e identidades: o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. 2019. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa Interinstitucional de Pós-Graduação San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2019.

_____. From municipalist activism to institutional changes: an analysis of the subnational dimension in Mercosur (1995-2019). **Contexto Internacional**, v. 43, n. 3, set./dez, p. 515-540, 2021.

LAISNER, Regina. **O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil**. Franca: Unesp, 2014. (Relatório Científico de Pesquisa).

MARIANO, Karina; JUNQUEIRA, Cairo. “Estagnação subnacional” no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. **Revista Monções**, v. 6, n. 12, p. 337-367, 2018. (Dossiê Fronteiras, Integração Regional e Paradiplomacia).

MARTINS, José Ricardo. **Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das Relações Internacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais**. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales. 2008**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; FRÓIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 8, n. 2, p. 139-151, 2017.

MÉRCHER, Leonardo. **Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MERCOCIDADES – REDE DE CIDADES DO MERCOSUL. **Informe da Secretaria Executiva: período 1996-1997 – gestão de Porto Alegre**. Porto Alegre: Mercocidades, 1997.

_____. **Informe da Secretaria Executiva: período 1998-1999 – gestão de Montevideú**. Montevideú: Mercocidades, 1999.

MILANI, Carlos; RIBEIRO, Maria Clotilde. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2011.

MORALES, Andrea del Pilar. La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización. **OASIS**, n. 38, p. 73-89, jul./dez. 2023.

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 89.2, p. 47-81, jul./dec. 2016.

RODRIGUES, Gilberto; MATTIOLI, Thiago. Paradiplomacy, security policies and city networks: the case of the Mercocities citizen security thematic unit. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 3, p. 569-587, Sept./Dec. 2017.

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

SOUZA, Guilherme de Lima. **Internacionalização de cidades e seus determinantes locais: um mapeamento da paradiplomacia municipal brasileira. 2022** (Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

SPADALE, Pedro. Relações Inter(sub)nacionais: o caso do estado do Rio de Janeiro. *In*: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Org.). **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 28-39.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy**: cities and states as global players. New York: Oxford University Press, 2016.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 44, n. 1, p. 43-54, 2001.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en Mercosur. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Buenos Aires, año 1, n. 3, p. 39-54, 2012.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ, 2005.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. O Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI) tem como missão promover o debate sobre as relações internacionais do Brasil e o papel do país no mundo. A ênfase é em estudos de análise e avaliação da política externa brasileira, especialmente nas áreas de comércio exterior, cooperação internacional, governança global, integração regional, meio ambiente, relações bilaterais, relações com organizações internacionais e segurança internacional. Seu público-alvo são acadêmicos, técnicos, autoridades de governo e estudiosos das relações internacionais em geral.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em espanhol, inglês ou português.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a pelo menos um avaliador. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema double-blind peer review, ou seja, os autores e os pareceristas não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter até 8 mil palavras, incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências.
6. A formatação deverá seguir os seguintes padrões: folha A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman, tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar, em página separada: *i)* título do trabalho em português e inglês, em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* resumo de até duzentas palavras, com a respectiva tradução para o inglês (abstract); *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, instituição(ões) de vinculação, endereço e e-mail. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes deverão ser entregues em arquivos específicos e editáveis, nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail*: bepi@ipea.gov.br

ITENS DE VERIFICAÇÃO PARA SUBMISSÃO

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Ipea, com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

CITY NETWORKS AND DIPLOMACY

Renato Nunes Balbim

“PARADIPLOMACIA DA RESISTÊNCIA”: A REAÇÃO SUBNACIONAL À POLÍTICA (ANTI)AMBIENTAL DE BOLSONARO

Marinana Andrade e Barros
Daniela Vieira Secches

SÃO PAULO, XANGAI: CONVERGÊNCIAS, CHOQUES E PERSPECTIVAS DA PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-CHINA

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa
Gilberto M. A. Rodrigues

GOVERNOS SUBNACIONAIS E A INTERNACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS NO NORDESTE BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS SECRETARIAS ESTADUAIS

Liliana Ramalho Fróio
Eliane Superti
Guilherme de Lima Souza

PARADIPLOMACIA E OS MERCADOS INTERNACIONAIS DE CIDADES: O CASO DE CURITIBA

Leonardo Mercher
Alexsandro Eugênio Pereira

A PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O GOVERNO DE EDUARDO PAES (2009-2016)

Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres
Ana Beatriz Rodrigues Carneiro

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES PEQUENAS: UM DIAGNÓSTICO DO POTENCIAL INTERNACIONAL DA CIDADE DE MARAU, NO RIO GRANDE DO SUL

Gabriel Vieira de Macedo
Joséli Fiorin Gomes

OS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS NO MERCOSUL: BALANÇO, PERSPECTIVAS E UMA PROPOSTA DE RELANÇAMENTO

Cairo Gabriel Borges Junqueira

