

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

Liliana Ramalho Fróio<sup>1</sup>  
Eliane Superti<sup>2</sup>  
Guilherme de Lima Souza<sup>3</sup>

## 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).<sup>4</sup>

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-salomo-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*.<sup>5</sup> 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),<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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.

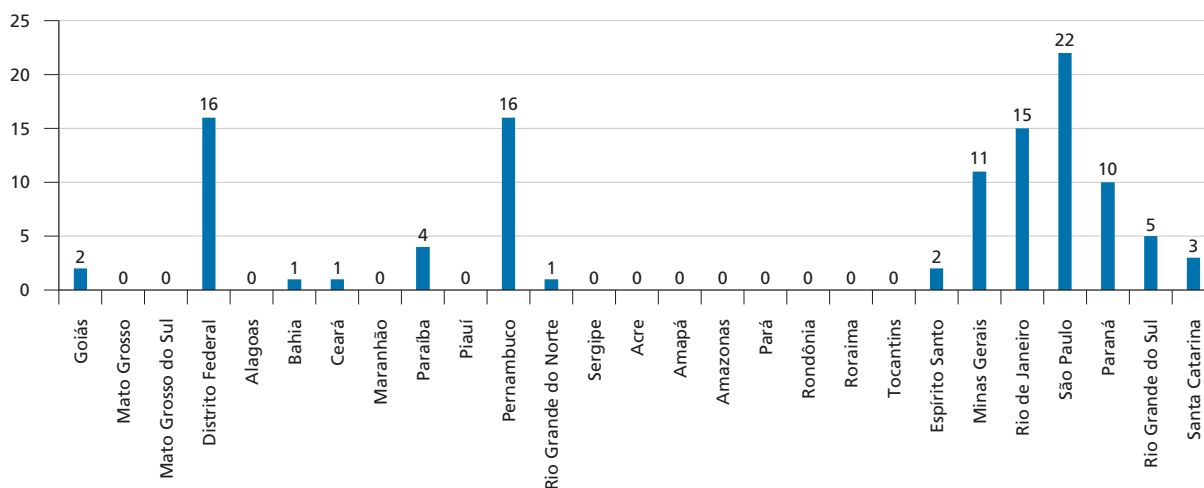
Além do mapeamento de casos e entrevistas, para ter uma amostra que sinalizasse de modo inicial o estado da arte da produção científica sobre a participação dos entes subnacionais do Nordeste brasileiro no campo da internacionalização de PPs, fizemos a reaplicação e atualização<sup>8</sup> até 2021 da pesquisa bibliométrica produzida por Oliveira e Faria (2017)<sup>9</sup> 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

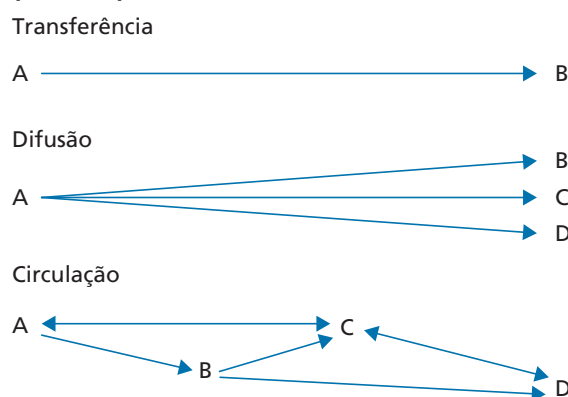
Elaboração dos autores.

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,<sup>10</sup> 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 Jica<sup>11</sup> 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).<sup>12</sup> 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).<sup>13</sup>

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).<sup>14</sup> 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).<sup>15</sup>

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 Morais, 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. Morais 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.

