

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

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).

