



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUILHERME DE LIMA SOUZA

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE CIDADES E SEUS DETERMINANTE LOCAIS:
UM MAPEAMENTO DA PARADIPLOMACIA MUNICIPAL BRASILEIRA**

JOÃO PESSOA

2022

GUILHERME DE LIMA SOUZA

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE CIDADES E SEUS DETERMINANTES LOCAIS:
UM MAPEAMENTO DA PARADIPLOMACIA MUNICIPAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal da Paraíba.

Orientadora: Profa. Dra. Liliana Ramalho
Fróio

JOÃO PESSOA

2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S729i Souza, Guilherme de Lima.

Internacionalização de cidades e seus determinantes locais: um mapeamento da paradiplomacia municipal brasileira / Guilherme de Lima Souza. - João Pessoa, 2022.

49 f. : il.

Orientação: Liliana Ramalho Fróio.
TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Paradiplomacia brasileira. 2. Internacionalização descentralizada. 3. Município brasileiros. I. Fróio, Liliana Ramalho. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327:341.7(02)

GUILHERME DE LIMA SOUZA

**INTERNACIONALIZAÇÃO DE CIDADES E SEUS DETERMINANTE LOCAIS: UM
MAPEAMENTO DA PARADIPLOMACIA MUNICIPAL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Relações Internacionais do Centro
de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da
Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel (a) em Relações Internacionais.

Aprovado(a) em, __06__ de __dezembro__ de 2022__

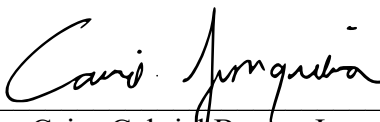
BANCA EXAMINADORA



Profª. Drª. Liliana Ramalho Fróio – (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Túlío Sérgio Henriques Ferreira
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira
Universidade Federal de Sergipe - UFS

Ao meu amigo coelho Lollo (*in memoriam*). Por
me mostrar que temos mais a aprender com os
bichos do que imaginamos, dedico.

AGRADECIMENTOS

Como sabiamente musicado pela cantora e minha conterrânea, Juliana Linhares: “Eu não posso mudar o mundo, mas eu balanço”. Agradeço a todos e todas que durante a minha graduação apoiaram meus sonhos e iniciativas de balançar o mundo e que, por sua vez, também balançaram o meu próprio universo.

Devo a parte mais significativa deste agradecimento à minha família, em especial, aos meus pais, Benilton e Claudia, pelas orientações e todo o suporte estrutural e afetivo que possibilitou a minha vida fora de Natal. Agradeço também à minha irmã Amanda por nunca me abandonar e compartilhar de tantos outros enraizamentos, como costuma dizer, “o que vai acontecer já está acontecendo”. A saudade ainda dói, por ter saído tão cedo do nosso lar, mas é por ela que faço valer cada segundo da minha vida fora de casa.

À minha tia Ana, dona de um dos corações mais bonitos deste mundo e a quem nunca poderei agradecer o suficiente por ter me acolhido em sua residência no meu primeiro ano de graduação e por continuar sendo minha mãe pessoense. Assim como, à minha psicóloga Ingrid Prateado, por me lembrar de respirar e de viver as coisas “sem pressa e sem pausa”.

Às amigas natalenses e aos grandes encontros que a UFPB me proporcionou. Começar a vida em uma cidade nova foi muito mais fácil com toda a rede de carinho e apoio mútuo que me foi permitido sentir ao longo desses anos. Assim como, aos amigos e afetos que a mobilidade em Portugal fez cruzar o meu caminho. Agradeço por todas as trocas, inquietações construtivas e momentos de euforia que pude viver em ambos lados do atlântico.

À Agnes e Nathalia, pela amizade e incentivo para que em 2019 eu redigisse uma matéria para o IDeF quando perguntei inocentemente: “isso aqui é paradiplomacia?”. Sim, era paradiplomacia, e esta foi uma grande virada de chave para meus processos de escrita e tudo que se seguiu após na minha vida acadêmica.

Aos mestres que me acompanharam no curso de Relações Internacionais e tanto me inspiram, no que ressalto as professoras Elia Alves, por todo o incentivo em meus percursos ambientalistas, e Eliane Superti, pelo meu profundo encantamento com as políticas públicas.

Por fim, aos professores Cairo Junqueira e Túlio Ferreira pelo pronto aceite do convite para minha banca e por seus comentários preciosos e encorajadores. Mais ainda, à Professora Liliana Fróio, a quem atribuo grande parcela de toda a minha trajetória acadêmica. Tem sido um prestígio enorme poder compartilhar de tantos saberes e vivências como seu aluno, monitor, extensionista, pesquisador e, finalmente, orientando. Sua pesquisa, docência e todas as oportunidades que me proporcionou mudaram minha vida, desejo um dia poder retribuir.

*“Ilusora de pessoas de
outros lugares, a cidade, sua fama
vai além dos mares. No meio da
esperteza internacional, a cidade
até que não está tão mal”*

“A Cidade”, Chico Science e Nação Zumbi

RESUMO

Impulsionada no Brasil por uma guinada democrática ao final dos anos 1980, a internacionalização descentralizada passou a configurar uma nova possibilidade no cotidiano administrativo das unidades subnacionais. No entanto, fatores como a lacuna jurídica ou a falta de um direcionamento específico para a condução destas atividades, resultaram em práticas profundamente difusas e heterogêneas. O presente trabalho busca contribuir com as análises sobre as práticas internacionais dos entes federativos brasileiros e seus resultados são provenientes de pesquisa de iniciação científica, intitulada “A paradiplomacia brasileira em perspectiva comparada”, em que foram levantados dados acerca do desempenho, organização e funcionamento da paradiplomacia nas cidades do Brasil. Assim, busca-se investigar a seguinte questão: como caracteriza-se o ambiente paradiplomático dos municípios brasileiros e, por consequência, quais são seus determinantes locais? Adotando o recorte temporal dos últimos mandatos municipais integralizados (2017-2020), foi realizado um levantamento exploratório de informações sobre a paradiplomacia municipal. Para além de um levantamento relevante sobre a atuação internacional mais recente das cidades, os resultados deste trabalho consolidam informações sobre este segmento da paradiplomacia brasileira, proporcionando um aporte para outras análises dentro do campo de estudos.

Palavras-chave: Paradiplomacia brasileira; Internacionalização descentralizada; Municípios brasileiros.

ABSTRACT

At the end of the 1980s, in response to the democratic shift in Brazilian federalism, decentralized internationalization became a new possibility in the daily administrative practices of subnational units. However, factors such as the legal gap or the lack of a specific direction for conducting these activities resulted in deeply diffuse and heterogeneous practices. The present paper seeks to contribute to the analysis of international practices of Brazilian federative entities and results from a scientific initiation research entitled "Brazilian paradiplomacy in a comparative perspective", in which data on the performance, organization, and functioning of paradiplomacy in Brazilian cities was collected. The following question was investigated: how is the paradiplomatic environment of Brazilian municipalities characterized and, consequently, what are its local determinants? Adopting the time frame based on the last full municipal mandates (2017-2020), an exploratory survey of information on municipal paradiplomacy was conducted. Beyond representing a relevant survey on the most recent international action of cities, the results of this work consolidate information on the segment of Brazilian paradiplomacy, providing contributions to other analyses within this research field.

Keywords: Brazilian paradiplomacy; Decentralized internationalization; Brazilian municipalities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVELANDO A REALIDADE PARADIPLOMÁTICA BRASILEIRA: IMPLICAÇÕES TEÓRICO-ANALÍTICAS	13
2.1. O papel da institucionalização	15
2.2. O dilema das desigualdades regionais	17
2.3. O espaço geográfico	19
2.4. O sistema político-partidário	21
3 CONSTRUINDO UMA METODOLOGIA PARA OS MUNICÍPIOS	23
4 A PARADIPLOMACIA MUNICIPAL DO BRASIL EM DADOS	26
4.1. Indicadores institucionais	28
4.1.1. Perspectivas comparadas: novos atores e descontinuidades institucionais	35
4.2. PIB per capita	37
4.3. Municípios de Fronteira	39
4.4 População	41
4.5 Partidos políticos	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O campo de estudo da paradiplomacia aponta para um direcionamento na atuação dos entes federados, caracterizados pela busca de seus próprios interesses e estratégias de inserção internacional, área historicamente conduzida de forma centralizada dentro dos Estados (SOLDATOS, 1990).

No Brasil, a paradiplomacia, concebida enquanto instrumento de ação exterior dos entes subnacionais de modo mais autônomo em relação ao Governo Federal, tem sua ascensão como prática no cotidiano desses entes impulsionada pelo momento da redemocratização (DUCHACEK, 1990; SALOMÓN, 2012). Nesse contexto, a adoção de práticas de internacionalização descentralizada tornou-se cada vez mais comum dentro dos governos das unidades subnacionais do Brasil. Além da abertura democrática, o processo de interdependência global permitiu a aproximação entre as realidades locais e os instrumentos de articulação internacional, diversificando a construção de políticas públicas e gerando novas formas de engajamento e difusão internacional.

Em um sentido mais amplo, no entanto, é importante destacar que, apesar de décadas de instituição democrática do pacto federativo¹, não existe uma norma geral ou direcionamento legal específico que aborde a condução da atividade paradiplomática no Brasil. O que existe como norma legal, são as autorizações das operações de crédito de natureza externa, que podem ser executadas por estados, municípios e pelo distrito federal, e que estão expressas no art. 52, §V da Constituição Federal brasileira de 1988.

É certo que tal garantia ainda se configura como um aparato normativo restrito em relação a possíveis orientações sobre as atribuições, possibilidades e limitações dos entes federativos no processo de internacionalização descentralizada. Em um território de dimensões continentais como o Brasil, essa lacuna de orientação jurídico-constitucional para a paradiplomacia reverbera na forma difusa em que este fenômeno é articulado dentro do país (RIBEIRO, 2009). Ao mesmo tempo, a experiência demonstra que mesmo sem a existência de um ordenamento legal paradiplomático também podem ser observados casos de ações exteriores bem estruturadas na sua esfera subnacional.

¹ Refere-se à forma de organização do Estado, composta por estados, municípios e Distrito Federal, dotados de autonomia relativa e governo próprio para assuntos locais. O pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações e os campos de atuação dos entes federados (BRASIL, 2015)

De qualquer forma, seja em consequência da globalização ou do federalismo brasileiro, estes atores subnacionais estão sendo inseridos em um espaço de interação internacional, ainda que em diferentes medidas, e se faz necessário investigar de que forma têm atuado e quais atividades têm desenvolvido. São múltiplas as lentes que podem ser utilizadas para analisar o desenvolvimento e articulação da paradiplomacia brasileira. Alguns paradigmas identificados em literatura indicam dinâmicas particulares, no que destaco para o desenvolvimento deste trabalho: a) Os contrastes entre a paradiplomacia dos estados e dos municípios; b) A opção por institucionalizar áreas de relações internacionais nas estruturas de governo; c) As disparidades regionais no desenvolvimento da paradiplomacia (MILANI; RIBEIRO, 2011; SALOMÓN; NUNES, 2007; FROIO, 2015).

O presente estudo foca esses parâmetros e se insere no projeto de pesquisa intitulado “A paradiplomacia brasileira em perspectiva comparada”, em andamento desde 2019, a qual foi executada em três etapas: i) Atualização de dados sobre a atuação internacional dos estados brasileiros; ii) Levantamento de dados sobre a atuação internacional dos municípios brasileiros; iii) Condução de análise comparativa da paradiplomacia nos estados e municípios e de seus determinantes econômicos, políticos e geográficos. Isso porque, como posto por Salomón e Nunes (2007), estas esferas de governo se comportam de forma diferente em suas relações internacionais, de modo que se percebe uma maior dinamicidade e capacidade de articulação nas cidades quando comparadas com os estados brasileiros.

Por sua vez, o artigo aqui apresentado constitui-se de parte dos resultados obtidos com a segunda etapa da pesquisa, conduzida nos anos de 2020 e 2021, onde foram levantados dados acerca do desempenho, organização e funcionamento da paradiplomacia nas cidades do Brasil. Busca-se identificar neste artigo: como caracteriza-se o ambiente paradiplomático dos municípios brasileiros e, por consequência, quais são seus determinantes locais?

Para averiguar este questionamento, adotando o recorte temporal dos últimos mandatos municipais integralizados (2017-2020), é conduzido um levantamento de dados sobre a paradiplomacia nas cidades, suas principais formas de funcionamento e territórios em que se desenvolve no Brasil. Desta maneira, objetiva-se identificar os determinantes domésticos que impulsionam e/ou dificultam a internacionalização destes entes e como eles impactam na atuação internacional dos municípios.

Conforme outros mapeamentos conduzidos na área, é possível reconhecer que o contexto geográfico, político e socioeconômico representam importantes determinantes de análise para compreender o desenvolvimento de atividades paradiplomáticas (MILANI; RIBEIRO, 2011; CNM, 2009; MATSUMOTO, 2011; FROIO, 2015). Ao longo da pesquisa, buscando uma atualização e continuidade destes estudos, averigua-se a hipótese de que frente

às diferentes formas de manifestação da paradiplomacia nos municípios brasileiros, as condições e determinantes locais interferem nas possibilidades de articulação de suas práticas internacionais.

Para além desta introdução, o trabalho conta com mais três seções: A primeira é de ordem teórico-analítica, resultado de revisão de literatura onde são revisitados aspectos conceituais e panoramas de sistematização de dados previamente conduzidos acerca da paradiplomacia brasileira. A segunda é método-descritiva, onde são expostos os desafios na construção da metodologia de pesquisa, tendo em vista um amplo número de casos, 5.570 municípios brasileiros, bem como as decisões metodológicas adotadas ao longo do estudo. A terceira é composta da análise exploratória dos dados coletados, apresentando algumas características gerais da paradiplomacia nas cidades brasileiras.

Por fim, para além de um levantamento relevante sobre a paradiplomacia recente das cidades brasileiras, os resultados deste trabalho de pesquisa integram as análises da literatura sobre a paradiplomacia brasileira e seus desdobramentos.

2 REVELANDO A REALIDADE PARADIPLOMÁTICA BRASILEIRA: IMPLICAÇÕES TEÓRICO-ANALÍTICAS

Em entrevista ao jornal *The Guardian* (2016), a então prefeita de Barcelona na Espanha, Ada Colau, destacou o seguinte panorama para o papel dos municípios em um mundo globalizado: “Todos os grandes desafios globais – mudanças climáticas, a economia, desigualdades, o próprio futuro da democracia – serão resolvidos nas cidades”.

A afirmação não poderia ser mais assertiva ao implicar o lugar ocupado pelas cidades em um universo cada vez mais interdependente. As cidades representam o microcosmo de toda uma sociedade. É onde a política pública em suas diretrizes intencionais é fabricada, sobretudo, em uma plataforma de ação onde o contato com o contexto local é mais próximo do que em qualquer outra esfera administrativa.

Em termos de governos subnacionais, é também onde os atores são mais livres de soberania, em relação ao governo central, do que de fato condicionados por ela para a definição de suas estratégias internacionais (SALOMÓN, 2011). Talvez esta seja a chave em que reside a caracterização da paradiplomacia das cidades, traduzidas pela maleabilidade deste processo em função de seu grau de autonomia e de descentralização federativa. Como é indicado por Milani e Ribeiro (2011), as cidades e os governos municipais estão

re-territorializando as ações públicas por meio de um contínuo territorial que se consolida em um novo espaço transnacional de interação.

Por essa perspectiva, ao passo que adentram dinâmicas internacionais de atuação, os governos subnacionais do Brasil, simultaneamente, redefinem e atualizam a própria ordem doméstica de onde surgem. Como ressalta Maria Inês Barreto (2004), estratégias como estas vêm subvertendo uma ordem tradicional ocupada pelo Estado, tanto no campo da política exterior quanto do federalismo. Quando localizamos o fenômeno no espaço das cidades, estas reterritorializações, ainda que dentro de suas limitações burocráticas, ficam ainda mais evidentes.

Na paradiplomacia estadual, por exemplo, percebe-se um comportamento mais inclinado à forma de organização do governo central, enquanto os municípios aproximam-se à lógica de internacionalização dos atores não-estatais (SALOMÓN, 2011). Neste processo, a inserção internacional das cidades, por sua vez, representa um espaço altamente dinâmico e autêntico para o desenvolvimento paradiplomático (VIGEVANI, 2006).

Mas afinal, como é incorporado esse lugar internacional em que operam os governos subnacionais nos municípios e, mais especificamente, como se orienta a paradiplomacia nas cidades brasileiras? Um primeiro encaminhamento é o de que a concepção de “ator subnacional” implica em atividades públicas juridicamente inseridas nos preceitos estabelecidos e decididos pelos Estados nacionais (JUNQUEIRA, 2018). Ao mesmo tempo, a partir do momento em que estes parâmetros não estão claramente definidos, também se cria uma indefinição metodológica para a estruturação prática destes atores.

Acresce reconhecer que a inserção internacional dos entes federados é ainda uma agenda em ascensão dentro de grande parte das gestões municipais e nem sempre existe expertise, e despertar da vontade política, para explorar o campo. Não é à toa que existe um escopo de instituições representativas - como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM) - que tem conferido auxílio e incentivo ao engajamento destes entes em assuntos internacionais (FROIO, 2015).

A condução da política internacional a partir dos municípios é em geral difusa e ocupa diferentes graus de formalidade, eixos temáticos e disponibilidade de recursos – fatores intrínsecos à estrutura organizacional e tomada de decisão neste processo (MILANI; RIBEIRO, 2011). São localizadas desde ações consolidadas em secretarias especializadas de relações internacionais, até práticas mais informais no âmbito de gabinetes executivos das prefeituras (FROIO, 2015). Essa heterogeneidade da paradiplomacia brasileira não

necessariamente é um fator negativo ou impeditivo para a sua realização, no entanto, algumas problematizações podem ser feitas no que tange às características de sua aplicação.

As dinâmicas da internacionalização das cidades brasileiras revelam-se no conceito de segmentação objetiva, em que se observam as características territoriais, econômicas e políticas das unidades federativas como definidoras de suas ações internacionais (SOLDATOS, 1990). Acerca do conceito, Matsumoto (2011) faz a crítica de que, apesar da validade teórico-normativa da ideia de segmentação, Soldatos (1990) não consegue aprofundar quais indicadores, efetivamente, serviriam como determinantes locais da paradiplomacia. Partindo desse pressuposto, buscamos identificar o que pode ser compreendido como um indicador doméstico de paradiplomacia para as cidades.

2.1. O papel da institucionalização

Inicialmente podemos voltar a atenção ao aspecto mais básico e pragmático quanto ao desenvolvimento de uma área internacional nos municípios: a questão burocrática e a institucionalização de um setor para relações internacionais. Um dos levantamentos mais expressivos, analisados e consolidados pela professora Liliana Ramalho Froio durante atuação na Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), refere-se à pesquisa MUNIC “Perfil dos Municípios Brasileiros 2012” do IBGE (2013), que inseriu naquele ano uma pergunta em seu questionário sobre a existência de áreas específicas para cooperação internacional descentralizada dentro das gestões municipais.

Tabela 1 - Quantidade de municípios com área específica para cooperação internacional descentralizada, segundo as Grandes Regiões das unidades federativas – 2012

	Sec. com orçamento próprio	Sec. sem orçamento próprio	Coord. ou Assessoria	Assessor de RI	Assessor não específico	Pessoa que acumula o tema	Outros	Total
Brasil	20	5	22	9	3	40	14	113
Norte	-	-	2	1	-	-	5	8
Nordeste	4	1	3	-	-	6	2	16
Sudeste	8	2	8	6	2	16	1	43
Sul	8	1	7	2	1	16	5	40
Centro-Oeste	-	1	2	-	-	2	1	6

Fonte: Elaboração a partir de análise de Froio (2013) e consolidação dos dados de IBGE (2013) para a SAF/PR (não publicado).

Considerando o universo de 5.565 municípios mapeados pela pesquisa do IBGE (2013), identificou-se a existência de 113 estruturas organizacionais para a prática de relações internacionais, como consta na Tabela 1, o que representa um valor muito baixo. Na prática, isso indica que somente 2% dos municípios brasileiros, aproximadamente, adotavam uma área específica para questões de cooperação internacional no ano de 2012.

Outro indicador importante levantado a partir da pesquisa MUNIC (2013), refere-se à concentração dessas áreas específicas, cerca de 35% dos casos, na figura de uma “pessoa que acumula o tema com outras atividades”. Ou seja, para além de um panorama ainda irrisório da constituição de setores específicos de RI nos municípios brasileiros, na maioria das vezes não se trata de uma estrutura institucional formal, mas de cargos criados em que ficam gestores, muitas vezes de outros campos de trabalho, que engajam o governo em ações internacionais.

Isso não significa, no entanto, que a atividade paradiplomática dos atores municipais esteja limitada por sua aparente deficiência estrutural. Acredita-se, na realidade, que os dados refletem muito mais sobre os desafios de se manter a internacionalização como uma constante. Até porque, são ações que estão à mercê de uma lógica de *stop and go*, que se tange sob elementos fluidos de alternância do capital humano, econômico e, essencialmente, político para sua continuidade (VIGEVANI, 2006; FROIO, 2015).

São órgãos e cargos que, muito ao contrário de uma tradição institucional de orientação para política externa, como no caso de estruturas federais como o Itamaraty, estão muito mais sujeitos às pressões e às condições locais de articulação da política. Essa ideia é bem representada por Soraya Pessino (2021), ex-Gerente de Relações Internacionais da Prefeitura de Salvador (BA), em entrevista concedida ao portal IDeF², no que fala o seguinte sobre a área de RI nos municípios:

A gente consegue se reinventar (...) e trabalhar com o que temos (...) eu sempre digo que a área de relações internacionais é uma área empreendedora e que a gente tem que, realmente, ter resiliência e se ajustar com o cenário (PESSINO, 2021).

² O “Internacionalização Descentralizada em Foco” (IDeF) é um projeto de extensão da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) que consiste em um observatório de ações de cooperação internacional descentralizada Disponível em: <https://idefufpb.com/>

Não se pretende inferir que a baixa institucionalização da paradiplomacia brasileira e a frequente desafio de se “trabalhar com o que se tem” reflete em atores que estão despreparados para adentrar o espaço internacional. Na realidade, este é um indicador que fala mais da intensificação de ações internacionais preexistentes e da relevância dada aos impulsos que confluem na criação de uma área internacional (CNM, 2019; SALOMÓN; NUNES, 2007).

Mas é importante evidenciar que, nos casos em que a internacionalização não precede de um aparato institucional específico para o seu desenvolvimento, são reconhecidos alguns desafios. José Vicente Lessa (2002) os exemplifica pelo reconhecimento de dilemas como: 1) Dispersão de objetivos; 2) Personalismo da ação, executada em bases informais e dependentes da vontade do líder local; 3) Descontinuidade de acordos; 4) Assimetria.

De modo inverso, como ressaltam Kleiman e Cezario (2011), não se pode ignorar que alguns fatores confluem aos casos bem-sucedidos de política internacional das cidades para a conjugação de resultados expressivos de internacionalização. São estes demarcados, para além de mero interesse temático do gestor, pela contratação e investimento de equipe qualificada, equipada e com poder político na estrutura de governo (KLEIMAN; CEZARIO, 2011).

2.2. O dilema das desigualdades regionais

Acerca da distribuição destas estruturas no território nacional, podemos perceber outro elemento que caracteriza a paradiplomacia das cidades brasileiras: o desenvolvimento desigual de suas áreas específicas de trabalho.

Neste quesito, a Tabela 1 demonstra outro traço particular da presença de áreas específicas para a cooperação internacional descentralizada. Por meio da pesquisa MUNIC (2013) foi possível identificar que 73,4% dos municípios que disseram possuir uma área de cooperação internacional estão localizados nas regiões Sul e Sudeste do país. Não apenas, é nessas regiões onde se apresenta uma maior incidência de estruturas no formato de secretarias específicas com orçamento próprio.

Em outro levantamento, conduzido pela Confederação Nacional de Municípios (2009), foi constatado que de 30 municípios em que se identificou uma área internacional estruturada, somente quatro estavam nas regiões Norte e Nordeste e nenhum na região Centro-Oeste. Foi identificado ainda que 67% dos gestores encarregados de assuntos

internacionais estavam localizados nos municípios do eixo Sul-Sudeste (CNM, 2009). O que explica o fenômeno?

Um pressuposto frequente nos estudos sobre a paradiplomacia do Brasil volta-se à análise do desenvolvimento econômico como determinante explicativa da inserção externa dos entes subnacionais. É uma concepção interligada à ideia de que uma das razões pelas quais as cidades e estados decidem se internacionalizar é motivada pela inserção destes territórios na economia global e pela possibilidade de promover o desenvolvimento (BARRETO, 2005; VIGEVANI, 2006).

Os desdobramentos desse determinante para a realidade dos entes federativos reflete no argumento de que níveis distintos de desenvolvimento local resultam em capacidades distintas de atuação internacional (FROIO; MEDEIROS, 2021). No contexto brasileiro, em que as regiões mais desenvolvidas do país são as do Sul e do Sudeste, haveria de se pensar que uma posição periférica das demais regiões poderia explicar as ausências de setores específicos de internacionalização (MEDEIROS, 2006).

Em levantamento realizado por Milani e Ribeiro (2011) – com um espaço de análise reduzido a 72 municípios, dos quais 20 eram do Norte e do Nordeste, chega-se a indicadores semelhantes às pesquisas da CNM (2009) e do IBGE (2013). Quando implicados na identificação das assimetrias de atividades paradiplomáticas, os pesquisadores ressaltam esse lugar do Centro-Sul rico e desenvolvido em contraste a um Norte-Nordeste menos desenvolvido:

Além disso, as Tabelas 2 e 3 confirmam que as regiões mais ricas do país também concentram a maioria dos municípios que desenvolvem atividades paradiplomáticas. As regiões Sul e Sudeste correspondem a quase 76% do total de 51 municípios (MILANI; RIBEIRO, 2011, p.26, tradução nossa)

Não são elaborados testes empíricos que submetem a determinante do desenvolvimento econômico ao engajamento internacional destes atores, o que consiste em uma limitação na confirmação da hipótese. Esta é uma preocupação do modelo estatístico sobre os determinantes da paradiplomacia dos municípios brasileiros de Matsumoto (2011), que demonstrou em sua análise que os índices de PIB, IDH e balanço de exportações são pouco significantes como determinantes da existência ou não de uma área de relações internacionais. Seus resultados opõem-se à maioria das inferências da literatura, chegando à conclusão de que o desempenho de ações internacionais nas cidades do Brasil não é

diretamente determinado por seus indicadores de desenvolvimento econômico (MATSUMOTO, 2011).

Ao mesmo tempo, não se pode desconsiderar que as distinções econômicas permeiam a paradiplomacia para além do Sul e do Sudeste (MATSUMOTO, 2011). Talvez, o componente econômico da paradiplomacia reflita nas condições financeiras, institucionais, de infraestrutura e de recursos humanos – que não determinam a criação ou não de uma estrutura específica de relações internacionais, como conclui Matsumoto, mas impactam indiretamente a atividade internacional (FROIO; MEDEIROS, 2021).

Acerca disso, sabe-se que a delimitação de estruturas para a paradiplomacia – aqui ressalto os casos de: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS e Belo Horizonte/MG, em se que operam estruturas de relações internacionais – não é a mesma entre os municípios brasileiros (CNM, 2009). Aliás, como analisado no tópico anterior, é preciso relembrar que estes exemplos de institucionalização ainda são a exceção em um ambiente marcado por um direcionamento difuso e heterogêneo da atuação internacional das cidades brasileiras.

No geral, as cidades operam internacionalmente com base em seus interesses domésticos e no que consideram pertinente a ser territorializado em suas práticas. Ainda mais relevante que reconhecer a existência ou não de uma estrutura, seria compreender quais são as especificidades desse ambiente paradiplomático para lidar com assuntos internacionais (FROIO, 2015).

2.3. O espaço geográfico

Rocha (2017) ressalta que para além de questões de matriz econômica, implicam-se os desafios da distância territorial e da distância psicológica³ dos municípios na adesão de práticas internacionais. Por essa perspectiva, infere-se que o espaço geográfico tem sido um determinante, de constrangimentos e facilitadores, no desenvolvimento paradiplomático. Aqui, serão elaboradas duas determinantes do componente territorial: 1) A presença das cidades na faixa de fronteira; 2) O contingente populacional dos municípios.

Sobre a primeira, a faixa de fronteira do Brasil possui 150 km de largura, representa 15.719 km de fronteira terrestre, abrangendo 588 municípios, 11 Unidades da Federação,

³ Compreende-se “distância psicológica” como em Leite (2021), pelo conjunto de barreiras de conhecimento técnico e adesão temática estabelecidas pelos agentes que pretendem participar do processo de internacionalização, fruto do desconhecimento das determinantes desse processo.

27% do território nacional e marginando 10 países da América do Sul (BRASIL, 2009). Em termos de integração regional, são territórios estratégicos na política internacional do Brasil, e que viabilizaram o debate das relações externas dos governos subnacionais e implicações do espaço transfronteiriço nas políticas locais (VIGEVANI, 2006).

São, também, espaços que consolidam laços de confiança em suas ações de cooperação, consolidadas em um território comum, integrando agendas locais e intensificando a colaboração das autoridades de governo e sociedade civil (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Isso fica mais evidente à medida que evolui o nível de contato fronteiriço, como no caso de municípios apenas localizados na faixa, municípios na linha da fronteira, e cidades-gêmeas com maior grau de interação cultural, econômica e política nos territórios limítrofes (CNM, 2009).

Estes aspectos territoriais, conforme Matsumoto (2011), contribuem com a análise de que os municípios da faixa de fronteira brasileira têm uma probabilidade 320% maior de possuírem uma área internacional do que outras conformações geográficas. Por outro lado, o relatório da CNM (2009) identifica apenas 2 cidades: Cascavel/PR e Foz do Iguaçu/PR⁴, com uma área internacional estruturada e 16 que possuíam alguma pessoa encarregada por assuntos internacionais. Isso corresponde a somente 3% dos municípios da faixa de fronteira com algum direcionamento organizacional para a paradiplomacia.

Um ponto ressaltado por Ribeiro (2009) é o de que, apesar de uma maior aderência a temas internacionais em função das relações transfronteiriças, grande parte dos esforços paradiplomáticos operam de forma informal nos municípios. São atividades sumariamente condicionadas à proximidade geográfica e à necessidade de articular soluções para problemas comuns (RIBEIRO, 2009).

O determinante populacional também mostrou ser uma determinante significativa, estimando-se que a cada aumento de 10 mil habitantes, aumenta-se em 11,5% a probabilidade deste município desenvolver uma área internacional (MATSUMOTO, 2011). Novamente, isto não é um impeditivo para que municípios de pequeno porte atuem paradiplomáticamente, mas a componente populacional das cidades pode dizer muito sobre a relevância política e econômica e disponibilidade de recursos humanos para tal.

A análise feita a partir da pesquisa MUNIC/2012 também permitiu analisar o impacto populacional sobre a existência ou não de áreas específicas para relações internacionais. O

⁴ Conforme relatório da CNM (2011), Foz do Iguaçu/PR representa bem essa necessidade de integração com os países vizinhos por sua localização em uma fronteira tríplice com Argentina e Paraguai. É também um caso em que frente ao alto contingente de turistas em função das Cataratas do Iguaçu, a estruturação de sua área internacional volta-se para a vocação turística.

cruzamento de dados indicou uma concentração de cerca de 40% destas estruturas em municípios de 100 mil a 500 mil habitantes, e cerca de 20% em cidades acima de 500 mil habitantes (FROIO, 2013; IBGE, 2013). O mapeamento da CNM (2009) chegou a índices semelhantes, ressaltando que quanto a presença de gestores responsáveis pelas relações internacionais foi verificada uma presença mais homogênea e melhor distribuída em todos os tamanhos de população.

Mesmo reconhecendo a validade da hipótese de que municípios mais populosos determinam a existência de estruturas de paradiplomacia, ressalta-se que 60% do país é composto por municípios de pequeno porte (CNM, 2009). Para estas cidades se inserirem em um processo de internacionalização enfrentam barreiras difíceis, como a falta de especialização profissional na área e de orçamento (MATSUMOTO, 2011).

São fatores que reverberam no desconhecimento quanto às possibilidades de internacionalização e até mesmo no escopo técnico para a consolidação destas práticas nas cidades pequenas. O paradoxo disso é que os casos de sucesso tanto podem inspirar outros atores e a própria estrutura de gestão à paradiplomacia, quanto serem altamente personalistas e centrados no gestor que o empreende – um prato cheio para sua descontinuidade ao longo do tempo.

2.4. O sistema político-partidário

Vigevani e Prado (2010) expõem que, dada a ausência de um marco regulador na paradiplomacia brasileira, estas ações em muitos casos partem dos próprios objetivos e metas do gestor responsável pela unidade subnacional. Sobre isso, é importante reconhecer que, para além de um empreendedorismo pessoal na internacionalização, estes gestores também representam legendas partidárias com projetos políticos definidos. Poderia-se então compreender a atuação paradiplomática em termos partidários-ideológicos?

Este é um elemento que pode ser observado na ideia de Soldados (1990) de “segmentação perceptiva”, quando se inclui o papel das pressões políticas do eleitorado para os interesses de internacionalização dos entes subnacionais. No caso brasileiro, encaminhamentos sobre o tema confluem em destacar o papel de gestores de partidos de esquerda na conformação de estruturas paradiplomáticas, o que poderia ser inferido, portanto, como um determinante (SALOMON, 2011; MATSUMOTO, 2011; VIGEVANI; PRADO, 2010). A análise da determinante política, nesse sentido, recai sobre a compreensão de como partidos podem representar uma influência nas decisões políticas de engajamento

internacional ou, mais especificamente, na criação de estruturas formais para a paradiplomacia (CNM, 2009).

Salomón (2011) destaca que, com a ascensão do Governo Lula (PT) em 2003, iniciam-se novos rumos na política externa nacional e um período de criação de novas estruturas e de conscientização das autoridades municipais sobre práticas internacionais. Isso faz sentido quando compreendemos o momento da política externa brasileira definido como “autonomia pela diversificação”, que favoreceu agendas de multilateralismo, cooperação e integração Sul-Sul e diversificação de parcerias, eixos indiretamente favoráveis à internacionalização descentralizada (VIGEVANI; CEPALUNI, 2018).

Não seria completamente equivocado assumir que este momento da política brasileira refletiu na própria atuação subnacional com legendas ideológicas semelhantes. Até porque, de acordo com o dado da CNM (2009), mapeado neste período, 40% das estruturas específicas para relações internacionais nos municípios brasileiros localizavam-se em cidades gerenciadas por representações do PT.

Matsumoto (2011) chega à estatística de que a probabilidade de uma cidade estruturar uma área de RI é cerca de 290% maior se o seu gestor pertencer ao Partido dos Trabalhadores. Ao mesmo tempo, esta é uma análise que considera a paradiplomacia como uma constante, onde não são incluídas na análise questões como a própria descontinuidade destas práticas.

Quanto à presença de responsáveis por assuntos internacionais nos municípios, nota-se uma proporcionalidade dos partidos concentrados em gestões do PMDB, PSDB, PP E PT (CNM, 2009). De mesmo modo, pode-se inferir que são resultados definidos majoritariamente pela quantidade de representações das legendas partidárias nos municípios do que pela ideologia do partido em si. Assim, não foi possível identificar uma correlação generalizada que indicasse uma maior ou menor tendência de atuação internacional das cidades em função do partido político (CNM, 2011; VIGEVANI; PRADO, 2010).

Esta é uma consideração que não exclui a interferência ideológica. Aliás, não se nega que a inclinação ideológica do gestor possa interferir em suas decisões políticas. O que a história demonstra é que existiu um momento de abertura à discussão das RI, incentivado pelo programa político petista, além de gestores do partido consolidando estruturas paradiplomáticas em grandes cidades – como Tarso Genro em Porto Alegre/RS e Marta Suplicy em São Paulo/SP (SALOMÓN, 2011; CNM, 2009)

Aqui trabalhamos com uma hipótese intermediária de que, apesar do partido político não ser um determinante direto da paradiplomacia, ele conduz encaminhamentos sobre como

estas atividades podem ser desenvolvidas. Mas é preciso ter cautela para não se incorrer em anacronismos, principalmente, considerando que a própria determinanda atuação do PT refere-se a um momento em que o partido tinha 553 prefeitos eleitos (BRASIL, 2022). Já em 2016, onde escolheram-se os gestores do último mandato municipal finalizado, esse número cai em 45% e é inserido em uma conjuntura política muito diferente e turbulenta para o partido, marcada pelo pós-impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (BRASIL, 2022).

3 CONSTRUINDO UMA METODOLOGIA PARA OS MUNICÍPIOS

Na seção anterior pudemos compreender que a paradiplomacia brasileira tem como uma de suas principais características a forma difusa e heterogênea em que é desenvolvida pelas unidades federativas. Quando voltamos a atenção para as cidades, estas se intensificam, tanto pelo grande número de objetos presentes, quanto pela maleabilidade em que a ação paradiplomática manifesta-se, consideravelmente, bem menos condicionada pelo governo central (SALOMÓN, 2011). O que pode ser um facilitador, devido a um alto grau de autonomia e descentralização destes entes, ao mesmo tempo em que pode revelar múltiplas assimetrias nesse processo.

Como delimitar uma metodologia levando em consideração a existência de 5.570 municípios no território brasileiro? Seria muito complexo definir o escopo metodológico do presente trabalho sem referenciar os trabalhos prévios de levantamento sistemático de dados sobre a paradiplomacia das cidades brasileiras. O estudo aqui consolidado é fruto de uma pesquisa de natureza empírico-analítica, estimulado a partir da Pesquisa MUNIC 2012 do IBGE e dos trabalhos do Observatório da Cooperação Descentralizada da CNM (2009), que analisaram os municípios em totalidade.

De modo exploratório, buscou-se atualizar informações sobre o ambiente paradiplomático dos municípios brasileiros, especificamente a estrutura, atores e determinantes locais das unidades federativas. Também com base nas perspectivas de Froio (2015), Matsumoto (2011), Milani e Ribeiro (2011) e da CNM (2009), pudemos observar que fatores de ordem econômica, política e geográfica podem interferir no desenvolvimento de áreas internacionais e ações paradiplomáticas. A revisão de literatura foi um aporte necessário para definir quais determinantes de análise do fenômeno seriam investigadas e consolidar estas informações em um banco de dados sobre os municípios brasileiros.

É importante destacar que o projeto de pesquisa inicial pretendia a análise de todos os 5.570 municípios brasileiros, em um processo de mapeamento subdividido por regiões entre os quatro discentes-pesquisadores. No entanto, não houve tempo hábil, sobretudo,

considerando o período de apenas um ano para concluir a pesquisa, somado a todas as implicações que a eclosão inesperada da pandemia de COVID-19 acarretou. É importante destacar que no decorrer da pesquisa, os procedimentos metodológicos passaram por alterações significativas, moldadas pelo ritmo e possibilidades de levantar a quantidade de informações estipuladas.

Assim, para abarcar o maior número de municípios possíveis de forma representativa, os casos escolhidos tiveram como balizador: a) Conseguir abarcar municípios de todos os estados e as capitais; b) Levantar dados de municípios com relevante peso na paradiplomacia brasileira a partir da literatura e da pesquisa MUNIC 2012. Com isso, estabeleceram-se os seguintes critérios para os mapeamentos:

- 1) Análise dos estados com quantidade reduzida de municípios.
- 2) Nos estados com maior número de municípios, análise de cidades com mais de 50 mil habitantes e com indicação de atuação internacional;
- 3) Nos estados fronteiriços, análise de municípios com mais de 20 mil habitantes;
- 4) Nas demais unidades federativas, análise dos municípios com mais de 50 mil habitantes.

Ao total, foram mapeados 1.046 municípios brasileiros, analisados pelos eixos destacados na Tabela 2 – estes, definidos com base em critérios da Pesquisa MUNIC 2012, em conjunto de determinantes externas, identificados na literatura e selecionados para análise.

Tabela 2 - determinantes de análise da paradiplomacia dos municípios brasileiros

Eixos analisados no mapeamento
1. Área específica para relações internacionais
2. Outro órgão para relações internacionais
3. Atuação internacional
4. Faixa de fronteira
5. População estimada e classe populacional
6. PIB <i>per capita</i> municipal
7. Partido político da gestão municipal

Fonte: Elaboração própria

Neste sentido, objetivou-se a identificação de particularidades, regularidades e variações existentes na atuação internacional das cidades brasileiras, por uma perspectiva

comparada, considerando estes determinantes locais. Por sua vez, o marco temporal para o mapeamento dos dados contemplou a análise de quatro anos, de 2017 a 2020, levando em consideração informações relativas a gestões municipais completadas no período mais recente.

Esta foi uma preocupação visando evitar o levantamento excessivo de ações e estruturas descontinuadas com o passar dos anos, assim como, a perda de informações não disponibilizadas com a alternância de governos (MILANI; LOUREIRO, 2013; FROIO, 2015). Não somente, partiu da possibilidade de atualização dos levantamentos de dados conduzidos no passado, com o intuito de comparar indicadores da paradiplomacia.

O levantamento de dados foi iniciado partindo da análise específica dos municípios por unidade federativa. Para cada unidade mapeada foram estipuladas duas etapas 1) Análise da legislação municipal que trata da estrutura administrativa da prefeitura para verificar a presença de áreas internacional, suas competências e forma de institucionalização; 2) Pesquisa por ações internacionais praticadas na gestão municipal em seus *websites* e portais oficiais de informação.

Na primeira etapa, foi notada a escassez e dificuldade de acesso a documentos e informações relativas à estrutura administrativa de maneira detalhada. Em geral, foram recolhidas informações constantes no organograma municipal, abas específicas para relações internacionais e/ou informações mencionadas em notícias.

Na segunda etapa, além das fontes oficiais, também foram analisadas fontes secundárias, como matérias em portais de notícias com menção à participação de gestores em ações internacionais. Para isso, os comandos de busca *google* foram restringidos ao marco temporal (2017-2020), pesquisando pelo nome do município e/ou do prefeito, associado a termos como “Relações Internacionais”, “Cooperação Internacional”, “Embaixada”, “Viagem Internacional”, e outros códigos afins.

No que se refere às demais determinantes da Tabela 2, foram consultadas as plataformas do IBGE Cidades para dados de PIB *per capita*, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para identificação do gestor e seu partido político, além de dados da planilha “Municípios da Faixa de Fronteira” do IBGE (2020). Informações básicas de identificação do município, suas unidades federativas, regiões e número de habitantes foram retirados da pesquisa MUNIC (2019). Estes foram consolidados em um banco de dados coletivo, organizados no *Google Sheets* – objeto de análise da próxima seção.

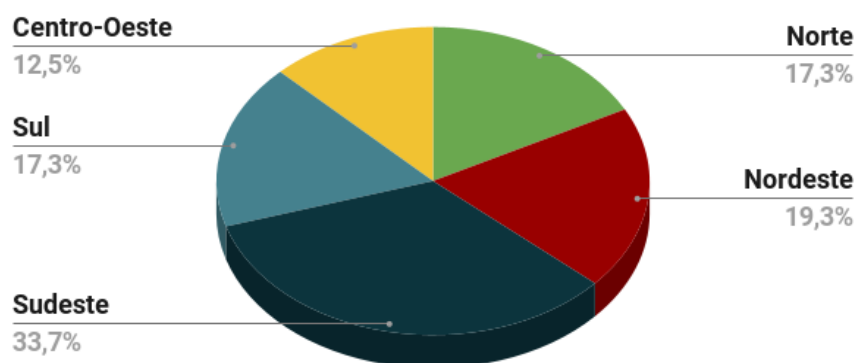
Durante o mapeamento, também foram realizadas reuniões para a elaboração e aplicação de questionários eletrônicos por meio do programa *SurveyMonkey* – software de questionários online, a serem encaminhados aos gestores dos municípios mapeados. Foi construído um questionário com base em modelos aplicados por Rocha (2017) e Froio (2015).

A ideia era que fosse possível agregar dados de ordem qualitativa sobre o desenvolvimento paradiplomático nos municípios, tendo em vista que muitas informações não estão publicadas na internet e concentram-se nos gestores que acumulam o tema. Em função do tempo estipulado pelo programa de iniciação científica, e demais fatores conjunturais, não foi possível concluir esta etapa do projeto. Alguns questionários ainda chegaram a ser enviados a gestores identificados, mas não foi obtido um quantitativo expressivo de respostas para que se realizassem inferências que pudessem ser apresentadas como resultados.

4 A PARADIPLOMACIA MUNICIPAL DO BRASIL EM DADOS

Como explorado na seção anterior, o levantamento de dados sobre a paradiplomacia municipal brasileira passou por algumas intercorrências que impossibilitaram o desejo inicial de análise dos 5.570 municípios. Por outro lado, deve-se reconhecer que o mapeamento de 1.046 cidades também é um dado expressivo e que permite inferências relevantes sobre o caso.

Figura 1 - Distribuição do levantamento de dados por grandes regiões



Fonte: Elaboração própria.

Baseado nos encaminhamentos iniciais da pesquisa e na posterior incorporação de novos critérios de seleção, a Figura 1 demonstra a distribuição de municípios mapeados por suas respectivas regiões. Do total, cerca de 33,7% localizavam-se na região Sudeste; 19,3% na região Nordeste; 17,3% na região Sul, 17,3% na região Norte e 12,5% na região Centro-Oeste. No que se refere aos critérios populacionais, foi seguida a classificação de tamanho populacional da pesquisa MUNIC do IBGE, conforme indicado na Tabela 3.

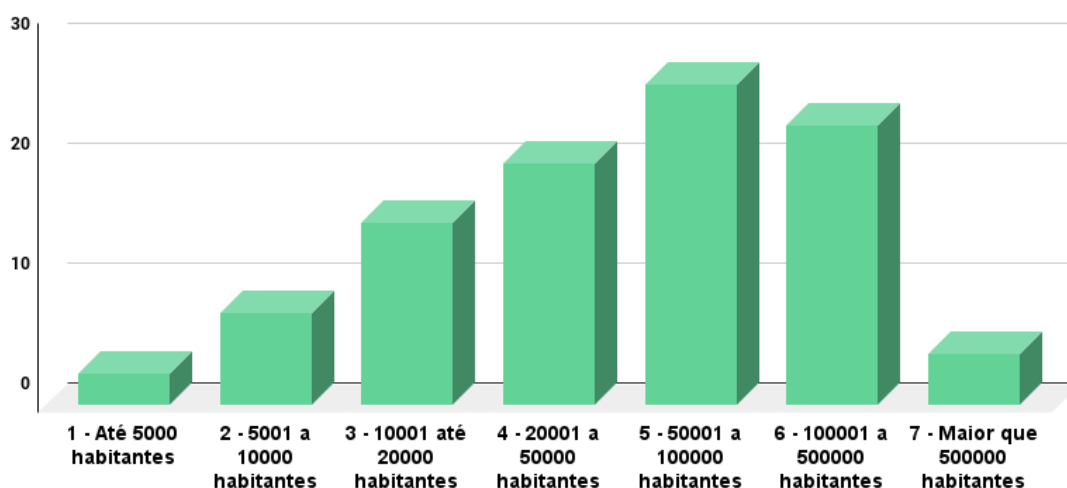
Tabela 3 - Classificação de tamanho populacional do IBGE

Classes de população
Classe 1 - Até 5000 habitantes
Classe 2 - 5001 a 10000 habitantes
Classe 3 - 10001 até 20000 habitantes
Classe 4 - 20001 a 50000 habitantes
Classe 5 - 50001 a 100000 habitantes
Classe 6 - 100001 a 500000 habitantes
Classe 7 - Maior que 500000 habitantes

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2013).

Conforme a Figura 2, no total do mapeamento, por ordem de maior concentração – cerca de 26,7% eram municípios na classe 5 de população; 23,3% na classe 6 de população; 20,2% na classe 4 de população; 15,2% na classe 3 de população; 7,7% na classe 2 de população; 4,3% na classe 7 e, por fim, 2,6% na classe 1. Ressalta-se que ao longo da pesquisa adotou-se o critério de seleção de municípios a partir de 50001 habitantes – ressaltando que no território nacional cerca de 87,77% das cidades possuem menos de 50 mil habitantes. Apenas cerca de 0,86% são cidades brasileiras são da classe 7, concentradas no Sudeste, visto que este representa a região mais populosa do país.

Figura 2 - Distribuição do levantamento por classificação de tamanho populacional



Fonte: Elaboração própria

Portanto, a análise apresentada nas próximas subseções enfatizou os municípios em que foi identificada atuação internacional ao longo dos quatro anos de gestão (2017-2010). Por “atuação internacional” reconhecemos estas como em CNM (2009, p. 36): “qualquer tipo de ação manifestada pelo Poder Público local, por meio de uma estrutura mínima de sua burocracia, envolvendo atores internacionais com vistas à formulação, execução ou avaliação de políticas públicas locais”.

Foi identificado no levantamento que dos 1.046 municípios brasileiros mapeados, 210 demonstraram atuação internacional em suas esferas públicas, o que representa o quantitativo percentual de 3,77 % do total nacional e 20% das cidades mapeadas na pesquisa, aproximadamente.

4.1. Indicadores institucionais

O papel da institucionalização de áreas para relações internacionais pelo poder público municipal, em grande medida, representa um reflexo da incidência de demandas de internacionalização para aquele território (SALOMÓN; NUNES, 2007). Foi identificado, neste sentido, que os 210 municípios que se engajaram nessas atividades possuíam design institucional de suas áreas de atuação com características diferenciadas.

A identificação do design institucional seguiu três categorias: 1) Estrutura específicas para relações internacionais, englobando secretarias, departamentos, assessorias e outras formas institucionais; 2) Outros órgãos utilizados para relações internacionais, representando ações evidenciadas nas demais secretarias e pastas temáticas das prefeituras, em geral 3) Sem área para a atuação internacional, compreendendo engajamentos em que não foi possível identificar uma estrutura responsável pela atividade.

Tabela 4 - Design institucional das estruturas de atuação internacional dos municípios brasileiros por grandes regiões (2017-2020)

	Estrutura específica para RI	Outros órgãos	Sem estrutura especificada	Total	CNM 2009	MUNIC 2012
Brasil	30	81	99	210	146	113
Norte	-	5	16	21	8	8
Nordeste	5	12	10	27	21	16
Sudeste	15	41	44	100	43	43
Sul	8	9	15	32	42	40
Centro-Oeste	2	14	14	30	12	6

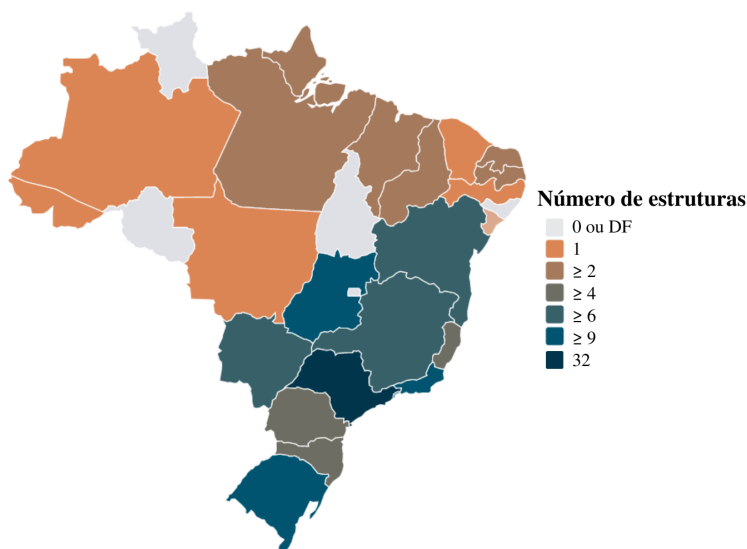
Fonte: Elaboração a partir da base dados levantada, da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012 e do relatório da CNM de 2009

Conforme a Tabela 4, podemos observar que, aproximadamente, 47,14% destes municípios operam suas ações na categoria de estruturas não especificadas, 38,6% em outros órgãos e a minoria de 14,3% possuía uma estrutura específica para relações internacionais. Desagregando os dados desta última categoria por regiões, podemos perceber a sua ampla concentração nas regiões Sul e Sudeste do país, cerca de 76,7%. Este panorama confirma uma tendência registrada na literatura, apontando que essas estruturas continuam concentradas e distribuídas de forma desigual, inclusive notando sua ausência na região Norte do país.

Já no que se refere às demais categorias de design institucional, ainda que também seja evidenciada a concentração do eixo Sul-Sudeste, o levantamento demonstrou uma distribuição mais equilibrada entre as outras regiões. Uma das razões que explicam o alto número de estruturas não especificadas é que, em geral, as ações internacionais são realizadas de forma difusa dentro da administração pública, com um menor nível de formalidade e aperfeiçoamento (MILANI; RIBEIRO, 2011).

Comparando estes valores com os levantamentos da CNM (2009) e da MUNIC/2012, também foi possível perceber que houve um aumento na manifestação de atividades internacionais., mesmo considerando que o espaço amostral dessa pesquisa analisa menos de 20% das cidades dos demais mapeamentos.

Figura 3 - Distribuição das estruturas para atuação internacional dos municípios brasileiros por unidade da federação (2017-2020)⁵



Fonte: Elaboração própria.

Desagregando por unidade federativa os dados da atuação internacional dos municípios com estruturas para RI e atuação em outros órgãos, a Figura 3 demonstra a incidência ao longo do território brasileiro. No mapa é possível perceber os contrastes entre os eixos Norte e Sul do Brasil no que se refere à especialização institucional da atividade paradiplomática. Ao mesmo tempo, demonstra-se que regiões como o Centro-Oeste e o Nordeste vão gradativamente ocupando um espaço de destaque.

Nos estados do Rio Grande do Sul (RS); São Paulo (SP); Goiás (GO); Mato Grosso do Sul (MS); Minas Gerais (MG); Rio de Janeiro (RJ) e Bahia (BA) foram encontradas ao menos 6 destas estruturas, destacando-se como os estados mais relevantes da paradiplomacia municipal em termos institucionais. Ressalta-se que nos estados do Tocantins/TO, Rondônia/RO, Roraima/RR e Alagoas/AL não foram localizados estes tipos de estruturas.

Analisando sobretudo o caso de São Paulo/SP, os resultados encontrados representam um panorama que se sobressai perante as demais unidades federativas, aglomerando 32 estruturas municipais, cerca de 15% dos municípios identificados com atuação internacional. A Tabela 5, abaixo, também evidencia que um terço das estruturas específicas para RI mapeadas concentram-se no estado. Isso confirma o espaço emblemático ocupado por São

⁵ O distrito federal não foi contabilizado para o mapeamento por representar um tipo de estrutura de gestão baseada em “governo distrital”, elemento diferenciado das competências e atribuições dos municípios brasileiros.

Paulo na institucionalização da paradiplomacia, sendo essa a unidade mais populosa da federação, onde se adensam os centros econômicos brasileiros e dotada de uma conformação socioespacial altamente cosmopolita (TAVARES, 2014; CNM, 2011).

Tabela 5 – Municípios com estruturas específicas para relações internacionais (2017-2020)

Município/UF	Tipo de estrutura para relações internacionais
Aparecida de Goiânia/GO	Superintendência de Turismo e Relações Internacionais
Atibaia/SP	Divisão de Relações Internacionais da Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Bagé/RS	Diretoria de Cooperação Internacional e Projetos Especiais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação
Balneário Camboriú/SC	Conselho Municipal de Relações Internacionais e Federativas
Belo Horizonte/MG	Diretoria de Relações Internacionais
Cabo Frio/RJ	Comissão de Relações Internacionais
Campinas/SP	Departamento de Cooperação Internacional da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Social e de Turismo
Curitiba/PR	Assessoria de Relações Internacionais
Diadema/SP	Assessoria de Relações Internacionais
Duque de Caxias/RJ	Subsecretaria de Planejamento Estratégico, Captação de Recurso e Relações Internacionais
Florianópolis/SC	Superintendência de Assuntos Internacionais
Fortaleza/CE	Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas
Foz do Iguaçu/PR	Diretoria de Assuntos Internacionais
Goiânia/GO	Assessoria Especial para Assuntos Internacionais
Guarulhos/SP	Departamento de Relações Federativas e Relações Internacionais
Itajaí/SC	Coordenadoria de Assuntos Internacionais
João Pessoa/PB	Coordenação de Assuntos Internacionais
Jundiaí/SP	Conselho Municipal de Relações Internacionais
Osasco/SP	Departamento de Relações Internacionais

Município/UF	Tipo de estrutura para relações internacionais
Porto Alegre/RS	Coordenadoria de Relações Internacionais
Recife/PE	Gabinete de Representação em Brasília e Relações Internacionais
Ribeirão Pires/SP	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Relações Internacionais
Rio de Janeiro/RJ	Coordenadoria de Relações Internacionais
Salvador/BA	Assessoria Internacional da Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Santo André/SP	Departamento de Relações Internacionais e Captação de Recursos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho
Santos/SP	Coordenadoria de Assuntos Internacionais do Gabinete do Prefeito
São Leopoldo/RS	Secretaria Municipal de Cultura e Relações Internacionais
São Luís/MA	Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria de Articulação Institucional
São Paulo/SP	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
Vitória/ES	Assessoria de Assuntos Internacionais

Fonte: Elaboração própria.

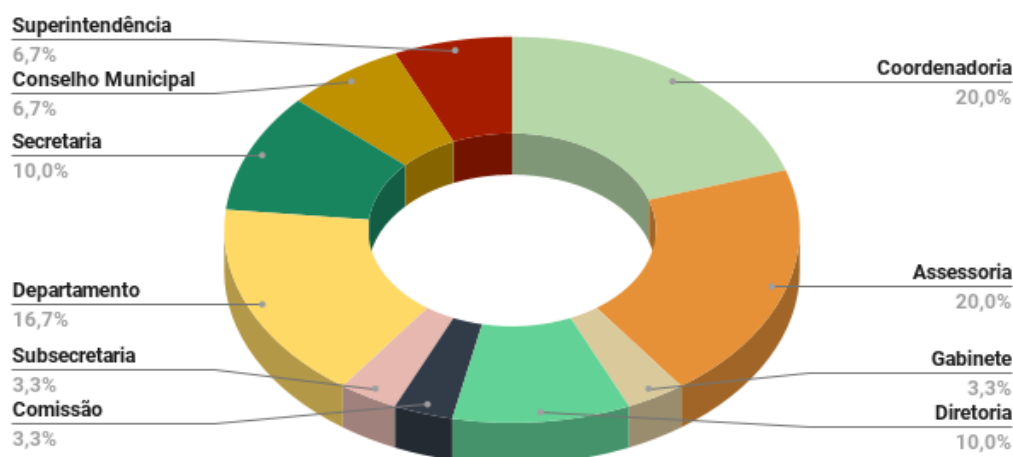
Analizando os fatores que levam à estruturação de uma área para relações internacionais, o dilema orçamentário é uma questão recorrentemente evidenciada como um obstáculo para tal (MILANI; RIBEIRO, 2011). Ao pensar a implicação desta determinante no âmbito das capitais brasileiras parte-se do pressuposto que são territórios com uma maior quantidade de recursos disponíveis, além de uma maior relevância e projeção nacional.

Porém, o que pode ser evidenciado na Tabela 5 é que em menos de 50% destas foram localizadas estruturas específicas para RI – dentre as quais, inclusive, a única que assume o formato de secretaria é a Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo/SP. Ou seja, mesmo reconhecendo as capitais como os centros de representação das unidades federativas, em geral, isso não foi um fator suficientemente determinante para a consolidação destas estruturas de RI.

Por outro lado, no que se refere à atividade internacional desses municípios, isso pôde ser evidenciado em 85% dos casos. Dentre os 15% em que não foram mapeadas essas ações, o caso de Maceió/AL pode ser citado como o mais curioso dada a realização do “I Seminário Alagoano de Paradiplomacia” no município em 2018, pelo Rotary Club local, mas que ainda

assim não apresentou indicações conclusivas acerca de ações e/ou estruturas internacionais (FERREIRA, 2021).

Figura 4 - Distribuição das estruturas específicas para RI dos municípios brasileiros por status governamental.

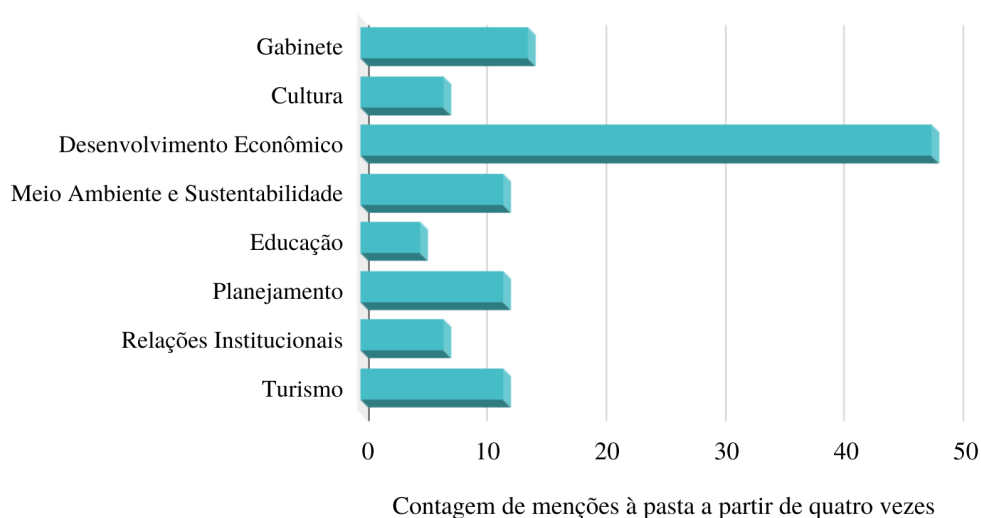


Fonte: Elaboração própria

Outro ponto a ser destacado é que, ainda dentro da categoria das estruturas específicas de RI, a forma como estas são institucionalizadas ocorre de forma heterogênea. Questões como as diferenças no status governamental são indicativas do grau de aperfeiçoamento destas estruturas, fator que implica diretamente na disposição dos empenhos orçamentários da área, disponibilidade de equipe e infraestrutura, além da autonomia em suas atribuições (KLEIMAN; CEZARIO, 2011; CNM, 2009).

Conforme a Figura 4, os tipos funcionais das estruturas de relações internacionais municipais estiveram centrados nas assessorias e coordenadorias, ambas com incidência de 20%. Em sequência, são destacados os departamentos, com 16,7%, e as diretorias e secretarias com 10% cada. O que se infere é que na maioria dos casos as relações internacionais são desenvolvidas em estruturas que costumam estar subordinadas a outras esferas de administração. Os efeitos disso, no caso das assessorias, coordenadorias e diretorias, residem na questão de que estas costumam estar menos ligadas a uma equipe de trabalho e mais concentradas na função de apenas uma pessoa operando ativamente nas respectivas repartições (CNM, 2009).

Figura 5 - Pastas de gestão municipal recorrentes em outros órgãos utilizados para relações internacionais



Fonte: Elaboração própria

Nos casos de atuação por meio de outros órgãos que não dispõem de um cargo específico para uma internacionalização ativa, em geral, localiza-se uma paradiplomacia com focos específicos de trabalho. Dentre os municípios mapeados nesta categoria, cerca de 41% destes operavam por meio das pastas de gestão ligadas às políticas de desenvolvimento econômico, como observado na Figura 5.

Observa-se então uma tendência dos municípios brasileiros para o desenvolvimento de ações ligadas à paradiplomacia econômica. Conforme Barreto (2005), são ações que visam a atração de investimentos externos diretos, a captação de recursos financeiros, o desenvolvimento de mercados e a própria projeção global da economia local. Em sequência, em 12% dos casos, observam-se ações a partir do gabinete da prefeitura, em geral, baseadas em compromissos públicos do representante executivo com outras representações e atores internacionais.

Apesar de serem minoria no mapeamento, pastas como “Cultura”, “Meio Ambiente”, “Turismo” e diversos outros eixos refletem a gama de oportunidades em que a paradiplomacia pode ser empregada pelo município. Na cidade de Paraty/RJ, por exemplo, foi identificado o engajamento da Secretaria de Cultura no envio de uma delegação à China para eventos dentro do contexto do selo de Cidades Criativas da UNESCO (PARATY, 2019).

Já no município de Picos/PI, em ação articulada na Secretaria Municipal de Saúde, foi firmado um projeto de cooperação técnico-científica com pesquisadores da Alemanha para

pesquisa sobre acidentes de trânsito e estratégias de prevenção e reabilitação (PICOS, 2017). Ao passo que em Esteio/RS, a Secretaria de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo reuniu-se com representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para tratar da integração de refugiados venezuelanos abrigados no município (ESTEIO, 2018).

Ou seja, apesar de não serem ações necessariamente centradas na função de um funcionário encarregado pelas RI, existe um amplo escopo de atividades em que a esfera local pode – e deve – dialogar com o espaço internacional.

4.1.1. Perspectivas comparadas: novos atores e descontinuidades institucionais

Um dilema na caracterização da paradiplomacia brasileira está contido no problema das descontinuidades, demarcado pela lógica *stop and go*, recorrente nas análises deste fenômeno (VIGEVANI, 2006). É certo que os estudos elaborados pela CNM (2009) adotam metodologias com traços distintos da utilizada durante a iniciação científica, contudo, ainda é possível – e necessário – fazer comparações acerca do comportamento de atores paradiplomáticos após o intervalo de cerca de dez anos que dividem estes levantamentos.

Tabela 6 - Municípios em comum com estruturas específicas para RI – Iniciação científica e CNM (2009)

Municípios	
1. Belo Horizonte/MG	10. Recife/PE
2. Campinas/SP	11. Rio de Janeiro/RJ
3. Curitiba/PR	12. Salvador/BA
4. Diadema/SP	13. Santos/SP
5. Florianópolis/SC	14. São Paulo/SP
6. Foz do Iguaçu/PR	15. Vitória/ES
7. Jundiaí/SP	16. Santo André/SP
8. Osasco/SP	17. Guarulhos/SP
9. Porto Alegre/RS	

Fonte: Elaboração própria

Em relação à identificação de estruturas específicas para as RI, ambos os mapeamentos obteve-se o quantitativo de 30 municípios, dos quais 17 apresentaram continuidades, conforme consta na Tabela 6. O que implica em uma mudança nas estruturas de 26 cidades brasileiras: metade destas descontinuaram a estrutura de RI, descritas em CNM

(2009), e outra metade foram de novos municípios que avançaram na institucionalização e que foram identificados durante a iniciação científica.

Tabela 7 - Quadro comparativo de municípios com estruturas específicas para RI nos mapeamentos da iniciação científica e da CNM (2009)

CNM (2009), apenas	Categoria na IC	IC, apenas	Categoria em CNM (2009)
Belém/PA	Outro órgão	Aparecida de Goiânia/GO	Não mencionado
Camaçari/BA	Sem atuação internacional	Atibaia/SP	Pessoa responsável pelo tema
Cascavel/PR	Sem atuação internacional	Bagé/RS	Não mencionado
Itanhaém/SP	Outro órgão	Balneário Camboriú/SC	Não mencionado
Itu/SP	Sem atuação internacional	Cabo Frio/RJ	Não mencionado
Jacareí/SP	Outro órgão	Duque de Caxias/RJ	Sem estrutura para RI
Maringá/PR	Sem estrutura específica	Fortaleza/CE	Pessoa responsável pelo tema
Santa Maria/RS	Sem atuação internacional	Goiânia/GO	Pessoa responsável pelo tema
São Bernardo do Campo/SP	Sem estrutura específica	Itajaí/SC	Não mencionado
São Carlos/SP	Sem estrutura específica	João Pessoa/PB	Pessoa responsável pelo tema
São José do Rio Preto/SP	Outro órgão	Ribeirão Pires/SP	Não mencionado
São Vicente/SP	Sem atuação internacional	São Leopoldo/RS	Pessoa responsável pelo tema
Suzano/SP	Sem estrutura específica	São Luís/MA	Sem estrutura para RI

Fonte: Elaboração própria.

Conforme a tabela 7, dos treze municípios com uma estrutura específica para RI, identificada apenas no mapeamento da CNM, cinco desses mudam o seus status para “sem atuação internacional” em nosso estudo, seguido de quatro cidades em que a

internacionalização passou a ser atribuída à “outros órgãos” e mais quatro classificados como “sem uma estrutura especificada” nas suas ações internacionais.

Já nas outras treze cidades com estruturas específicas, identificadas apenas em nosso levantamento, seis são novos municípios, não mencionados no estudo da CNM. Em sequência, cinco são municípios anteriormente classificados na categoria de “pessoa responsável pelo tema” – que pode confluir ou não com nosso mapeamento, visto que a CNM não considerou a classificação de um único assessor ou coordenador de RI como uma tipologia.

Além disso, há duas cidades que a CNM não identificou estrutura ou pessoa encarregada para as RI – São Luís/MA e Duque de Caxias/RJ. Ambas foram identificadas em nosso mapeamento, respectivamente, com uma “Assessoria de Relações Internacionais da Secretaria de Articulação Institucional” e com uma “Subsecretaria de Planejamento Estratégico, Captação de Recurso e Relações Internacionais”.

Esses são apenas alguns exemplos que demonstram o caráter fluido e inconstante do processo paradiplomático no Brasil. É claro que com as inovações tecnológicas em um mundo globalizado, o contato internacional pode ser cada vez mais facilitado. Por outro lado, sabe-se que a continuidade nos processos burocráticos e institucionais da internacionalização descentralizada é uma questão fortemente influenciada pelas reorientações políticas da alternância de gestões ao longo do tempo (FROIO, 2015).

4.2. PIB *per capita*

O desenvolvimento econômico é colocado como um determinante da atuação internacional e da criação de estruturas paradiplomáticas nos municípios brasileiros. Duas das hipóteses que fundamentam esse pensamento já foram apontadas: 1) A concentração no eixo Sul-Sudeste, o que evidencia uma tendência na distribuição assimétrica dos tipos institucionais; 2) O foco na paradiplomacia econômica na maior parte dos casos levantados pela literatura.

Sabendo que o recorte da presente pesquisa baseou-se em critérios populacionais, concentrando-se em municípios de médio e grande porte, torna-se relevante analisar a relação das áreas internacionais com a distribuição da riqueza por número habitantes.

Tabela 8 - PIB *per capita* dos municípios com atuação internacional comparados aos valores nacionais

	Quantidade	% do total mapeado	PIB <i>per capita</i> médio	% do PIB <i>per capita</i> Nacional R\$ 35.935,74	% do PIB <i>per capita</i> Atuação Internacional
Estrutura específica para RI	30	2,87%	R\$ 48.058,68	+33,74%	+21,91%
Outros órgãos	81	7,74%	R\$ 44.639,38	+24,22%	+11,69%
Sem estrutura especificada	99	9,46%	R\$ 36.416,37	+1,34%	-8,88%
Atuação internacional	210	20,08%	R\$ 39.966,42	+11,22%	-
Sem atuação internacional	836	79,92%	R\$ 27.539,49	-22,36%	-31,09%

Fonte: Elaboração própria.

Analisando a Tabela 8 podemos perceber que, de uma forma geral, todos os municípios em que foi identificada atuação internacional possuíam um PIB *per capita* percentualmente mais alto do que o valor correspondente ao PIB *per capita* nacional. Algo que pode ser observado é que à medida em que as estruturas para relações internacionais tornam-se mais evidentes, o percentual do PIB sofre variações positivas quanto à média nacional do indicador. Assim, os valores são mais altos nos municípios com estrutura específica de RI, com um acréscimo em cerca de 33,74%. Esse percentual é reduzido em quase 10% nas cidades em que a atuação internacional consta em outros órgãos da administração.

Já nos municípios sem estrutura especificada, ou seja, com um maior grau de informalidade institucional na atuação paradiplomática, esse acréscimo é bem mais tímido, com uma variação positiva de apenas 1,34% em relação ao valor nacional. No que se refere ao PIB *per capita* médio dos municípios com atuação internacional, a variação percentual do indicador é 8,8% negativa.

Considerando os índices nos municípios em que não foi identificada atuação internacional, observa-se a tendência de variações negativas, com decréscimos de 22,36% do PIB *per capita* nacional e de 31,09% da média das cidades com atuação internacional.

É claro que o determinante desenvolvimento econômico vai muito além da análise do PIB *per capita*. Mas, ao mesmo tempo, estes indicadores também não são tão insignificantes para a paradiplomacia, como analisado por Matsumoto (2011). Não se pretende inferir que o PIB *per capita* é um determinante direto e proporcional para o desenvolvimento de ações paradiplomáticas – seria uma conclusão reducionista para a complexidade do fenômeno. No entanto, constata-se uma relação diretamente proporcional entre os valores do PIB e a especialização institucional.

4.3. Municípios de Fronteira

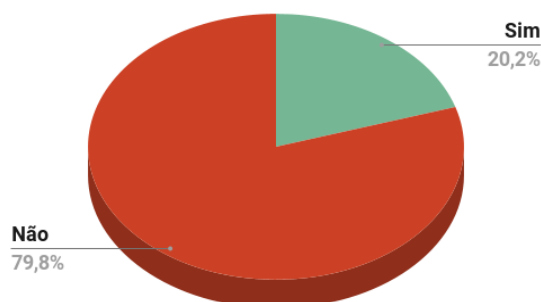
A determinante de fronteira tem sido de grande relevância para compreender a paradiplomacia e é considerada um determinante paradiplomático. Esses territórios estão inseridos em um contexto muito particular, em que o contato internacional não é apenas uma decisão do poder público, é uma realidade vivenciada constantemente pela população dos territórios das zonas limítrofes (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018).

Um fato relevante a ser mencionado é de que, antes de serem adotados os critérios populacionais, alguns estados brasileiros da região de fronteira foram mapeados integralmente, como no caso dos estados com poucos municípios. No Mato Grosso do Sul (MS), por exemplo, que faz fronteira com o Paraguai e com a Bolívia, foram identificados 17 municípios com atuação internacional, 70% destes estavam na região de faixa de fronteira do estado. Este foi um resultado preliminar que confirmava as expectativas quanto à determinante escolhida.

Por causa desses fatores é que se optou por um critério populacional mais reduzido nos territórios de fronteira do que o utilizado no mapeamento mais geral. Em relação aos municípios da faixa de fronteira utilizou-se o critério de municípios a partir de 20.000 habitantes. Com isso, foram levantados dados de 128 cidades fronteiriças, cerca de 22% das 588 que compõem a categoria na íntegra.

Como evidenciado na Figura 6, o resultado apontou para um direcionamento oposto da hipótese inicial de haver uma maior expressão internacional destes municípios. Na verdade, foi constatado que 79,8% dos municípios mapeados na faixa de fronteira sequer apresentaram atuação internacional a partir do poder público.

Figura 6 - O município de faixa de fronteira possui atuação internacional?



Fonte: Elaboração própria

Dentre o total de 25 municípios da faixa de fronteira com atuação internacional, a sua maioria eram os mesmos localizados no Mato Grosso do Sul, em grande parte das classes populacionais 2 e 3 (com menos de 20 mil habitantes), ou seja, inferiores ao critério adotado para seleção dos casos. No total, 40% das cidades na fronteira com casos de internacionalização também pertenciam a essas classes, o que na prática demonstra que o critério de fronteira pode ser de fato muito determinante para o desempenho de ações internacionais, sobressaindo-se, inclusive, ao critério populacional.

Assim, é possível que muitos municípios de fronteira com atuação paradiplomática tenham ficado de fora do levantamento. Chega-se então a uma segunda hipótese – que não pôde ser testada integralmente neste estudo – de que os municípios pequenos podem representar expoentes de atuação internacional na faixa de fronteira.

Quanto à distribuição das formas institucionais na região de fronteira, 60% dos municípios de fronteira com atuação internacional foram identificados na categoria “sem uma estrutura especificada” e 32% na categoria “em outros órgãos”.

O percentual restante, com uma estrutura específica para RI, contempla os municípios de Foz do Iguaçu/PR e Bagé/RS, ambos localizados no sul do país e pertencendo à classe populacional 6, a partir de 100 mil habitantes. Estes desenvolviam suas atividades internacionais, respectivamente, por meio de uma “Diretoria de assuntos internacionais” e da “Diretoria de Cooperação Internacional e Projetos Especiais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação”.

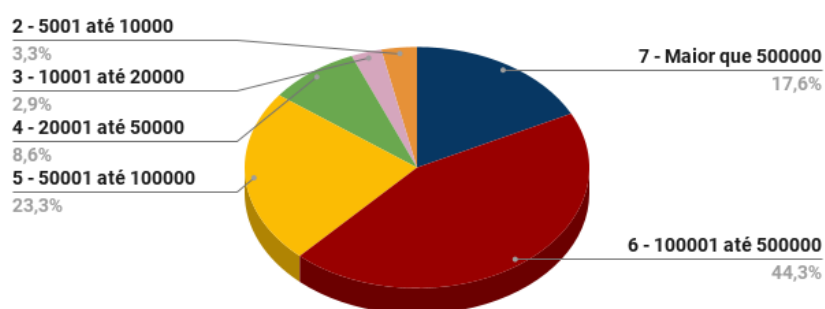
Os resultados, neste sentido, alinharam-se com as percepções de Ribeiro (2009) de que há um maior nível de informalidade no que se diz respeito à institucionalização da paradiplomacia nas cidades de fronteira.

4.4 População

Como já exposto, a questão populacional foi colocada neste estudo como um determinante da paradiplomacia e foi o critério metodológico utilizado para seleção dos casos. Para grande parte do mapeamento, foi considerado o critério populacional de municípios a partir de 50.000 habitantes, o que, por sua vez, implicou em um mapeamento reduzido dos municípios de pequeno porte.

Uma caracterização mais ampla da paradiplomacia municipal deveria incluir uma maior proporcionalidade dos municípios dentro das classes populacionais investigadas. A restrição populacional adotada foi um ponto importante da metodologia para que fosse possível abarcar um maior número de atores paradiplomáticos no curto espaço de tempo da pesquisa. Sobre isso, partiu-se do pressuposto dos resultados indicados nas pesquisas MUNIC/2012 e da CNM (2009), que apontaram uma concentração em municípios a partir da classe 5.

Figura 7- Distribuição de municípios com atuação internacional por classe populacional



Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa MUNIC/2012 indicou que aproximadamente 40% dos municípios brasileiros que desenvolviam algum tipo de estrutura de relações internacionais possuíam entre 100.000 e 500.000 habitantes. Na Figura 7, observa-se que a mesma tendência vai se

confirmando em nosso mapeamento, com uma incidência de 44,3% de cidades com atuação internacional pertencentes à classe 6. Em sequência, encontram-se os municípios de classe 5, com 23,3%, e os de classe 7, com 17,6% dos casos.

Tabela 9 - Estruturas para relações internacionais por classe populacional

	Estrutura específica para RI	Outros órgãos	Estrutura não especificada	Total	% da população estimada
Brasil	30	81	99	210	38,22%
Classe 7	18	10	9	37	26,38%
Classe 6	12	40	41	93	9,86%
Classe 5	-	19	30	49	1,61%
Classe 4	-	6	12	18	0,30%
Classe 3	-	2	4	6	0,03%
Classe 2	-	4	3	7	0,02%
Classe 1	-	-	-	-	0%

Fonte: Elaboração própria

Já na Tabela 9, podemos notar que apesar do mapeamento não trabalhar com todos os municípios do país, as 210 cidades com atuação internacional englobam cerca de 38,22% de toda a população brasileira, um valor muito expressivo. Ainda sobre os municípios de classe 7, mesmo que estes não correspondam ao maior número das cidades brasileiras, o número de habitantes que pode ser impactado pela internacionalização é maior do que a soma de todas as demais cidades identificadas. Mais surpreendente é perceber que este é o caso de 37 municípios da categoria, que concentram 26,38% dos brasileiros.

Quando observamos a forma institucional em que se dão estes casos, temos que somente municípios acima de 100.000 habitantes apresentaram estruturas específicas para suas relações internacionais. Nas demais classificações, esta distribuição se configura de forma bem mais homogênea considerando as proporções do mapeamento – com uma ressalva aos municípios de classe 6 que concentram quase 50% dos casos de atuação internacional por meio de outros órgãos.

O que pode se inferir desse levantamento é que também se confirma a ideia contida em Matsumoto (2011) de que o tamanho da população do município aumenta a chance de haver uma estrutura para a área internacional. Pela lógica inversa, percebe-se em nosso

mapeamento que quanto menor o porte da população existe uma tendência de simplificação, em diferentes graus, no design institucional adotado para as RI. O que diz muito sobre uma questão de facilitadores da institucionalização, como a especialização de conhecimento concentração de recursos, presentes nos grandes centros urbanos.

4.5 Partidos políticos

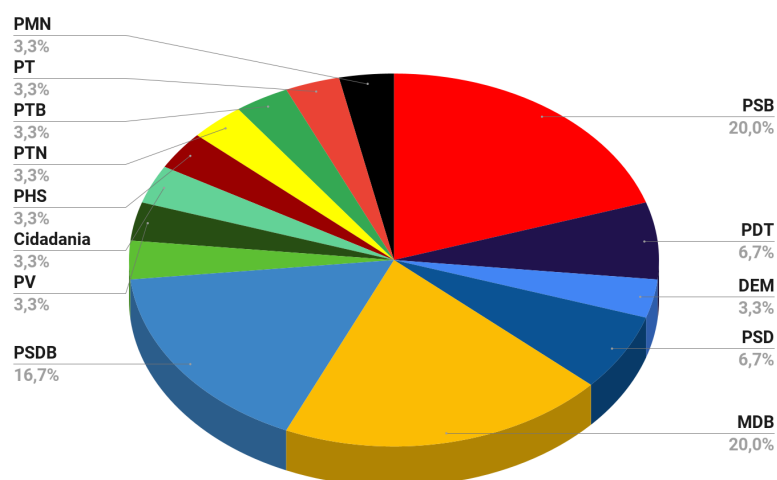
A determinante político-partidária foi considerada relevante para a análise por refletir, em sua essência, o lugar da ordem política implícita nas tomadas de decisão do representante local, o que incluiria a adoção ou não de um viés internacional nas práticas da administração pública. De forma análoga, assim como em referenciais de análise de política externa, também infere-se que na paradiplomacia há um impacto do sistema de crenças nas escolhas políticas (FERREIRA, 2018). O que parte da literatura aponta, no entanto, é que não é muito evidente uma reverberação direta dos partidos políticos na instituição de áreas para a paradiplomacia (FROIO, 2015; VIGEVANI; PRADO, 2010).

Nas eleições de 2016, que definiram os gestores responsáveis pelas prefeituras brasileiras dentro do recorte adotado no mapeamento, a distribuição partidária encontrava-se dessa forma:

O partido que mais elegeu Prefeitos no Brasil foi o PMDB, com 18,71% do total de cargos. Em seguida aparecem o PSDB (14,49%), PSD (9,75%), PP (8,93%), PSB (7,47%), PDT (6,07%), PR (5,37%), DEM (4,80%), PTB (4,76%), PT (4,56%), PPS (2,23%), PRB (1,90%), PV (1,85%), PSC (1,56%), PCdoB (1,45%) e SD (1,13%) (OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS, 2016).

Neste sentido, estas foram as principais legendas partidárias que delimitaram o escopo ideológico da atuação de gestores municipais no decorrer dos quatro anos de mandato entre 2017 e 2020. Quanto à análise da configuração partidária dos municípios e sua relação com a existência de uma estrutura específica para RI, a Figura 8 destaca uma incidência aproximada de 20% em cidades gerenciadas pelo MDB e PSB, de 16,7% em gestões do PSDB, e de 6,7% pelo PDT e pelo PSD. Valores que em geral seguem a lógica da distribuição nacional destas legendas, com exceção do PP, que não enquadrou municípios na categoria, e do caso do PSB que possui um percentual maior do que outros partidos com mais representações eleitas.

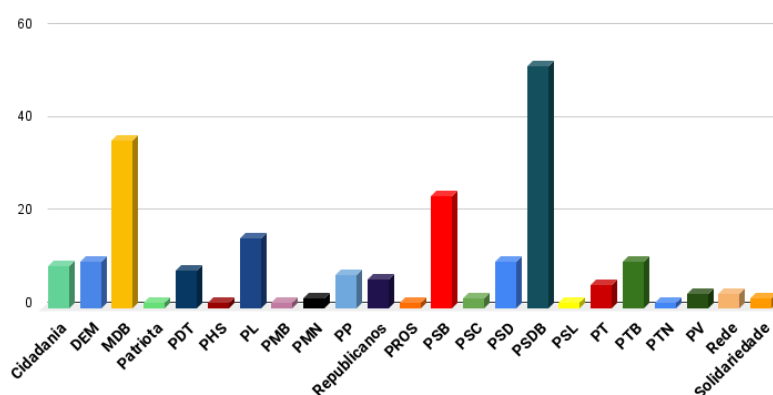
Figura 8 - Distribuição partidária por municípios com estrutura específica de relações internacionais



Fonte: Elaboração própria

Em uma análise mais generalizada com foco apenas na atuação internacional dos municípios, observamos na Figura 9 que as maiores incidências partidárias foram, respectivamente, de 24,8% para o PSDB; 17,1% para o MDB; 11,4% para o PSB; e 7,11% para o PL. De modo que, novamente, observa-se a concentração nos partidos com maior representação nacional, também excluindo-se o PP que nesta categoria teve uma incidência menor que 4%.

Figura 9 - Distribuição de partidos nos municípios com atuação internacional por unidade



Fonte: Elaboração própria

Outro ponto a ser ressaltado na interpretação dos presentes dados, é de que não foi possível sustentar a hipótese relacionada diretamente à atuação do PT como um vetor de estruturas paradiplomáticas ou até mesmo de atuação internacional (MATSUMOTO, 2011). Na prática, considerando os 255 municípios com administrações petistas eleitas em 2016, foi mapeado apenas 1 município com uma estrutura específica para RI e 5 com atuação internacional. Em ambos os cenários apresentados, são percentuais que representam menos de 0,4% do total de sua representação nacional, para o primeiro e menos de 2% para o segundo.

Conclui-se então que o papel das legendas partidárias para a identificação de estruturas de RI e das ações internacionais das cidades parece estar mais relacionado à distribuição de partidos eleitos nos municípios do que a própria ideologia em si. A vertente ideológica, neste sentido, mais do que um catalisador da ação internacional, poderia ser um direcionador dos eixos temáticos e abordagens das possibilidades paradiplomáticas – hipótese que não foi foco desta pesquisa, mas que pode futuramente ser testada em outros estudos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades fazem relações internacionais e este fenômeno não pode ser sublimado por uma perspectiva centralizadora baseada na hegemonia dos Estados para a condução de política internacional. A paradiplomacia, neste sentido, vem mostrando ao avançar das décadas que a própria ideia de soberania passa a ser perfurada pela inclusão desses novos atores internacionais com interesses e capacidades particulares.

Por meio desta pesquisa, foi possível analisar o conjunto de características que vêm delimitando este espaço, no contexto dos municípios brasileiros, sob a luz de aspectos econômicos, geográficos e políticos. O que se apresenta, é a confirmação do cenário difuso e heterogêneo em que não se apresenta uma diretriz objetiva para a condução paradiplomática. O que não é necessariamente um problema – na realidade, revela as múltiplas facetas que o fenômeno pode assumir.

O dilema principal que se implica é quando reconhecemos que, na maioria das cidades mapeadas, o poder público vem atuando internacionalmente por um caráter mais informal e em um menor grau de institucionalização. As consequências disso reverberam-se na descontinuidade, sobretudo, pelas perdas de informação quanto à condução destas atividades, fator que se intensifica com o passar das gestões municipais.

Por outro lado, este é um cenário que pode mudar, principalmente, pela percepção de que cada vez mais as cidades se integram às perspectivas internacionais em suas conduções

na política pública. Isso chega a ser constatado, inclusive, no aumento de atores paradiplomáticos identificados, em comparação aos levantamentos da CNM de 2009 e da Pesquisa MUNIC 2012 – dados que ainda podem ser amplificados considerando que este mapeamento levantou informações em apenas 20% dos municípios brasileiros.

Após o intervalo de cerca de uma década que separam os trabalhos referidos da pesquisa aqui conduzida, é possível reconhecer que para boa parte dos municípios, esta ainda é uma agenda em consolidação. Neste quesito, ainda persistem as assimetrias regionais e a concentração destes atores paradiplomáticos no eixo Sul-Sudeste do país, especialmente em suas formas mais institucionalizadas de operação. Isto é compreendido quase que por uma lógica de centro e periferia quando toma-se consciência das desigualdades do próprio desenvolvimento nacional, concentrando neste eixo fluxos econômicos e de pessoas acima da média do Brasil.

Até porque, como observado por meio de análise da paradiplomacia discriminada pelas classes populacionais e pelo PIB *per capita*, estas determinantes foram consideradas como influentes para a estruturação das áreas de relações internacionais nos municípios brasileiros. De modo contrário, não foi possível constatar neste estudo as hipóteses relativas à localização das cidades em territórios fronteiriços e das implicações do sistema político-partidário na definição de estruturas especializadas para a atuação internacional destes entes.

Apesar de todas as intercorrências conjunturais e obstáculos de pesquisa que restringiram a análise a 1.046 municípios, considero a localização de 210 municípios com atuação paradiplomática um saldo relevante. Não somente, é esperado que as informações aqui levantadas possam servir de apoio para outras pesquisas futuras que permitam comparar o fenômeno da paradiplomacia no Brasil.

No Estado da Paraíba, de onde é conduzido este trabalho, sabe-se que existem ações internacionais em pequenos municípios, mas que não foram sistematizadas em função das reorientações metodológicas da pesquisa. Por isso é fundamental que mapeamentos como este sejam periodicamente reconduzidos e ampliados para que se chegue a indicadores cada vez mais expressivos da internacionalização descentralizada das cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Maria Inês. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. Congresso Internacional Del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005. Anais. Santiago, 18-21 oct. 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. AGÊNCIA SENADO. **Pacto federativo**. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de Fronteira**: Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF. Secretaria de Programas Regionais. Fev, 2009.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas. TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas> Acesso em: 17 nov 2022

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros**: observatório da cooperação descentralizada - etapa 1 /. Brasília, 2011. 120 p. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Observat%C3%B3rio%20da%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Descentralizada%20no%20Brasil%20\(2009\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Observat%C3%B3rio%20da%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20Descentralizada%20no%20Brasil%20(2009).pdf). 2022. Acesso em: 17 Nov 2022

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. Confederação Nacional dos Municípios, Brasília: CNM, 2009.

COLAU, Ada. After Habitat III: A stronger urban future must be based in the right to the city. [Entrevista concedida a] Mike Herd. **The Guardian**. Out, 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2016/oct/20/habitat-3-right-city-concrete-policies-ada-colau> Acesso em: 20 Nov 2022

DUCHACEK, Ivo. D. (1990), “Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in international relations” In: MICHELMANN, Hans J. SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, pp. 1-33

ESTEIO. SECRETARIA DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS. . **Representante da ONU no Brasil visita abrigos onde estão grupos venezuelanos**. Rio Grande do Sul. 2018. Disponível em: https://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14029:repre

[sentante-da-onu-no-brasil-visita-abrigos-onde-estao-grupos-venezuelanos&catid=26&Itemid=203>](#) . Acesso em: 20 nov. 2022.

FERREIRA, Diandra Schatz. Paradiplomacia nas cidades brasileiras: elementos impulsionadores internos. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – o Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 31 p.2019.

FERREIRA, Marcos Alan SV. Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, processos e novos temas. **João Pessoa, Editora UFPB**, 2020.

FRÓIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Priscylla E. A. **A internacionalização de cidades pequenas: o caso dos municípios paraibanos**. Revista Relações Exteriores. 2021. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/internacionalizacao-de-cidades-pequenas/>> Acesso em: 17 nov 2022.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. 223 f. Tese (Doutorado) -- Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/14021>. Acesso em: 17 Nov 2022

FRÓIO, Liliana Ramalho. Análise e Consolidação de dados sobre a cooperação internacional dos municípios brasileiros da pesquisa MUNIC 2012 para a SAF/PR. Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. Não publicado. 2013

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Municípios da Faixa de Fronteira de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE. 2020.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: A transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 1/2017, n. 83, p.43-68, fev. 2018. Disponível em:

KLEIMAN, Alberto; CEZARIO, Gustavo de Lima. Um olhar brasileiro sobre a ação internacional dos governos subnacionais. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). Política externa brasileira: A política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Cap. 10. p. 301-329.

LEITE, Ricardo Cerqueira. A distância psicológica no processo de internacionalização. **Direito Profissional**. 2021. Disponível em:

<<https://www.direitoprofissional.com/a-distancia-psicologica-no-processo-de-internacionalizacao/>> Acesso em: 20 nov 2022.

LESSA, José Vicente da Silva. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Brasília: MRE, 2002. (XVII Curso de Altos Estudos).

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia:** o caso dos municípios brasileiros. 2011. 276 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10147>. Acesso em: 17 Nov 2022

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de pernambuco, bahia, são paulo e rio grande do sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 43-67, jun. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292006000100003>. Acesso em: 17 Nov 2022

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **Bar - Brazilian Administration Review**, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 21-36, 20 jan. 2011. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1807-76922011000100003>. Acesso em: 17 Nov 2022

MILANI, Carlos R. S; LOUREIRO, Julio Cesar de S. Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro). Cad. EBAPE.BR, v. 11, no 2, artigo 2, 9. 234-255. Rio de Janeiro, Jun. 2013

OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS. François Bremaeker. **Perfil dos prefeitos eleitos em 2016:** Brasil e regiões . Rio de Janeiro, 2016

ODDONE, Nahuel; VAZQUEZ, Horacio Rodríguez; ORO, Martín J. Quiroga Barrera. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: Una descripción comparada. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. [online]. 2018, vol.18, n.2, pp.332-350.

PESSINO, Soraya. Soraya Pessino fala sobre a área internacional da prefeitura de Salvador. [Entrevista concedida a] Daiara Santos, Guilherme Souza e Nathan Almeida. IDEF - Internacionalização Descentralizada em Foco. Mar, 2021. Disponível em: <https://idefufpb.com/2021/03/31/soraya-pessino-fala-sobre-a-area-internacional-da-prefeitura-de-salvador/> Acesso em: 20 Nov 2022

PICOS. SECRETARIA DE SAÚDE. . **Pesquisadores da Alemanha realizarão estudo sobre trânsito em Picos.** 2017. Disponível em: <https://www2.picos.pi.gov.br/secretarias/saude/pesquisadores-da-alemanha-realizarao-pesquisas-sobre-transito-em-picos/> . Acesso em: 20 nov. 2022.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **As cidades como atores nas relações internacionais: a atuação via rede**. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. p. 1-21, nov. 2007.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Mapeamento da realidade paradiplomática dos municípios brasileiros. In: RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: Edufba, 2009. p. 69-126. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/zxnbn/04>. Acesso em: 17 Nov 2022

ROCHA, Gustavo de Andrade et al. Potencial para Cooperação Internacional em municípios selecionados do interior pernambucano. 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política: Alacip, Montevideu, p. 1-20, jul. 2017.

RODRIGUES, Gilberto M. Antônio. **Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um estudo sobre o caso brasileiro**. FNP: Frente Nacional de Prefeitos. São Paulo, Out. 2011.

SALOMÓN, Mónica. (2011), “A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas”. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

SALOMÓN, Mónica. **A dimensão subnacional da política extena brasileira: Determinantes, Conteúdos e Perspectivas**. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos 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, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do rio grande do sul e de porto alegre. um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jun. 2007. FapUNIFESP (SciELO).Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000100004>. Acesso em: 17 Nov 2022

SOLDATOS, Panayotis. (1990), “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, pp. 34-53.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 21, n. 62, p. 127-139, out. 2006. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092006000300010>. Acesso em: 17 Nov 2022

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora Figueiredo B. Ações e problemas da Paradiplomacia no Brasil. **Relações Internacionais: Polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Oficina Universitária-UNESP, p. 25-54, 2010.

