



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

MATEUS ANDRADE FERREIRA NEVES

**A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS DE 2015 A 2020:
ANÁLISE COMPARADA DA PARADIPLOMACIA NAS REGIÕES BRASILEIRAS**

JOÃO PESSOA

2022

MATEUS ANDRADE FERREIRA NEVES

**A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS DE 2015 A 2020:
ANÁLISE COMPARADA DA PARADIPLOMACIA NAS REGIÕES BRASILEIRAS**

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

N518a Neves, Mateus Andrade Ferreira.

A atuação internacional dos estados brasileiros de
2015 a 2020: análise comparada da paradiplomacia nas
regiões brasileiras / Mateus Andrade Ferreira Neves. -
João Pessoa, 2022.
44 f. : il.

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

1. Paradiplomacia. 2. Estudo comparado. 3. Estados
brasileiros. I. Fróio, Liliana Ramalho. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327:341.7(02)

MATEUS ANDRADE FERREIRA NEVES

**A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS DE 2015 A 2020:
ANÁLISE COMPARADA DA PARADIPLOMACIA NAS REGIÕES BRASILEIRAS**

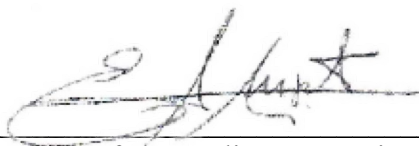
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel (a) em Relações Internacionais.

Aprovado(a) em, __05__ de __dezembro__ de 2022__

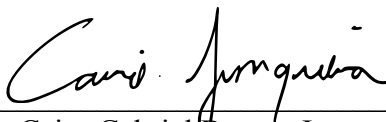
BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Liliana Ramalho Fróio – (Orientadora)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



Prof^a. Dr^a. Eliane Superti
Universidade Federal da Paraíba - UFPB



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

RESUMO

A presente pesquisa apresenta o mapeamento do ambiente paradiplomático estadual brasileiro através de uma perspectiva comparada para verificar as diferenças e semelhanças da paradiplomacia no nível dos estados a partir da sua localização nas regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste). Pressupostos iniciais sobre a paradiplomacia indicam diferenciações locais, regionais e nacionais significativas como determinantes objetivos e subjetivos da atuação internacional. Dessa forma, foi utilizada como metodologia a identificação da estrutura administrativa dos estados brasileiros, bem como a realização de um levantamento e análise das atividades internacionais dos governos estaduais. Em seguida, foi enviado um questionário eletrônico para os gestores públicos estaduais que atuam em ações internacionais desses governos. O questionário foi elaborado e aplicado por meio do programa SurveyMonkey e, ao final, foram contabilizados 87 questionários respondidos. A partir disso foi possível compreender as características principais da paradiplomacia dos estados brasileiros e as divergências entre a atuação nas regiões brasileiras. Os resultados obtidos através da comparação entre as regiões revelam discrepância nas condições diplomáticas do país.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Estudo comparado. Estados brasileiros.

ABSTRACT

This research presents the mapping of the Brazilian state paradiplomatic framework through a comparative perspective to verify the differences and similarities of paradiplomacy at the state level based on their location in Brazilian regions (North, Northeast, Central-West, South and Southeast). Initial assumptions on paradiplomacy indicate significant local, regional and national differences as objective and subjective determinants of international action. Thus, the methodology used was the identification of the administrative structure of Brazilian states, as well as a research and analysis of the international activities of state governments. Then, an electronic survey was sent to the state public managers who are involved in the international activities of these governments. The survey was prepared and applied through the SurveyMonkey program and, in the end, 87 replies were recorded. From this, it was possible to understand the main characteristics of the paradiplomacy of Brazilian states and the divergences between the actions in the Brazilian regions. The results obtained through the comparison between the regions reveal discrepancies in the diplomatic conditions of the country.

Palavras-chave: Paradiplomacy. Comparative study. Brazilian states.

1 INTRODUÇÃO

A quantidade de estudos sobre a paradiplomacia no Brasil têm crescido nos últimos anos (JUNQUEIRA, 2018). Os temas e os casos versados têm ampliado o escopo da área e desbravado municípios, estados e regiões antes desconsiderados pela literatura. A paradiplomacia dos governos subnacionais no Brasil tem sido analisada ora buscando aprofundar o conhecimento sobre uma determinada localidade através de estudos de caso, ora comparativamente. No entanto, no que tange aos estados brasileiros, não se buscou até então caracterizar o perfil conjunto de estados localizados em uma mesma região, sequer compará-los com base neste parâmetro. É neste aspecto que o artigo em questão se empenha.

A presente pesquisa apresenta o mapeamento do ambiente paradiplomático estadual brasileiro através de uma perspectiva comparada para verificar as diferenças e semelhanças da paradiplomacia no nível dos estados a partir da sua localização nas regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste). A investigação da paradiplomacia estadual neste trabalho se baseia, no entanto, não apenas em indicadores objetivos, mas majoritariamente na percepção dos funcionários responsáveis pela execução e coordenação das relações internacionais dos estados. Para isso, foi aplicado um *survey* que coletou respostas de 87 gestores públicos associados à atuação internacional dos governos das 27 unidades federativas (UFs) brasileiras. A pergunta geral que fundamentou a pesquisa e o questionário aplicado foi: como descrever a paradiplomacia executada por estados brasileiros em uma determinada região, e quais são as diferenças percebidas entre as regiões brasileiras?

Dadas as suas marcantes particularidades econômicas, políticas, de desenvolvimento e localização geográfica, espera-se uma diversidade de “modos de operação” paradiplomáticos. Isto se baseia nos pressupostos iniciais desenvolvidos por Panayotis Soldatos (1990) acerca dos determinantes domésticos da paradiplomacia. Por exemplo, a localização geográfica do Estado do Mato Grosso do Sul (MS) na fronteira com a Bolívia e o Paraguai invoca a necessidade de gerir uma série de recursos e questões compartilhadas com estes países, algo muito distante do Estado do Ceará (CE), no Nordeste brasileiro. Da mesma forma, o alto desenvolvimento econômico e a numerosa presença de empresas e organizações estrangeiras no estado de São Paulo oferecem maior chance de interação com

atores internacionais que em outras regiões do país.

Deste modo, serão discutidos aspectos referentes à paradiplomacia dos estados brasileiros e diversas questões que lhe concernem como: institucionalização, causas e motivações, área temática, formato do processo decisório, relação com o governo federal, descontinuidade, influência da filiação partidária do governo estadual e problemas da condução de atividades internacionais pelos estados brasileiros.

Os objetivos são: a) fazer um levantamento de dados sobre o ambiente paradiplomático dos estados brasileiros: modo de funcionamento, modelo institucional, atores envolvidos, áreas de interesse, dentre outros; b) identificar os fatores que impulsionam e/ou dificultam a internacionalização dos estados brasileiros; e c) compreender os determinantes domésticos da paradiplomacia brasileira e como eles impactam a atuação internacional dos estados, considerando principalmente o fator geográfico.

Os dados coletados oferecem um panorama sobre como a paradiplomacia funciona em cada região do país, e a comparação entre as regiões traz reflexões sobre os diferentes determinantes da atuação internacional. Os fundamentos da pesquisa e a metodologia empregada correspondem a uma continuidade da pesquisa doutoral desenvolvida pela professora doutora Liliana Ramalho Fróio (2015), que analisou a paradiplomacia dos estados brasileiros até 2014. No presente trabalho, os dados coletados foram do período de 2015 a 2020.

2 DISCUSSÃO TEÓRICA: CONCEITOS, DETERMINANTES E DESAFIOS DA PARADIPLOMACIA NO BRASIL

O advento da paradiplomacia é compreendido inicialmente como a representação de uma crise do Estado-nação e do sistema federalista, referente à segmentação da política externa (SOLDATOS, 1990). Esta crise tem como fundamento a percepção pelos governos subnacionais da incapacidade do governo central de promover seus interesses na política externa, ou seja, a marginalização destes entes em assuntos exteriores (SOLDATOS, 1990). Apesar disso, como será apresentado adiante, a atividade paradiplomática não significa irremediavelmente uma hostilidade contra os governos centrais e a execução de uma política externa nacional. Os esforços cooperativos do nível federal e do nível subnacional têm, inclusive, a capacidade de constituir um aperfeiçoamento da política externa (SOLDATOS, 1990).

Os primeiros estudos sobre a paradiplomacia localizaram o fenômeno em países democráticos federados como os Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, Suíça, Alemanha, Áustria, Espanha e Bélgica (DUCHACEK, 1990). A abordagem de Panayotis Soldatos (1990), complementar a esta, reiterou esta competição dos atores locais por funções de política externa em “federações industriais avançadas” (p. 34). O fenômeno foi percebido como uma reação aos efeitos da crescente interdependência regional e global que se tornavam cada vez mais palpáveis aos governos locais (DUCHACEK, 1990). Este comportamento por parte dos governos subnacionais ilustrou o conceito de “globalização do localismo”, como um “crescimento na habilidade e sofisticação de subgrupos em abordar política internacional através de perspectiva e meios locais” (DUCHACEK, 1990, p. 9, tradução nossa). Assim, os determinantes “externos” da paradiplomacia são resumidamente a interdependência global; interdependência regional e envolvimento de atores externos (SOLDATOS, 1990).

Os pressupostos iniciais que indicam fatores determinantes da paradiplomacia estão ligados tanto ao nível subnacional como ao nível federal. No primeiro nível, Soldatos (1990) indica a existência de vários tipos de “segmentação” que influenciam a atuação paradiplomática dos entes federados: segmentação objetiva, segmentação perceptiva, segmentação de políticas e segmentação de atores.

A segmentação objetiva representa a condição, ou as características próprias das unidades federadas que impactam suas atuações internacionais, como fatores econômicos, geográficos, políticos e culturais (SOLDATOS, 1990). Isto significa que, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Produto Interno Bruto (PIB), a distância da fronteira nacional e outros indicadores, tanto geográficos como socioeconômicos, são determinantes. A segmentação perceptiva se refere às percepções, atitudes e interesses da população e das elites dessas unidades. A segmentação de políticas é resultado da combinação dos tipos anteriores de segmentação, ou seja, se refere à formação de diferentes posicionamentos quanto a política externa. Por fim, a segmentação de atores é a consolidação dos governos subnacionais como atores de política externa com ferramentas institucionais próprias para desenvolverem sua atuação internacional (SOLDATOS, 1990).

A segmentação de atores significa, em termos práticos, a presença de mais de um ator governamental conduzindo política externa no país. Esta situação se conecta com a questão levantada por Duchacek (1990) alusiva à incerteza quanto ao caráter da relação entre os governos subnacionais e os governos centrais, que poderia tornar-se ora conflituosa, ora cooperativa/complementar.

Além destes fatores, um outro de grande relevância para o caso brasileiro é a assimetria entre as unidades federativas. Isto constitui a percepção de certos entes federativos de que a política externa nacional representa os interesses de elites situadas em regiões mais fortes demográfica, administrativa ou economicamente (SOLDATOS, 1990). Não obstante, o próprio crescimento de determinadas UFs em matérias institucionais e financeiras também pode impulsionar suas elites à disputa por participação em funções de política externa.

A motivação para atuar internacionalmente é resultado desta segmentação e das assimetrias. Diante disto, os governos subnacionais com maior nível de desenvolvimento iniciam relações internacionais devido às suas melhores condições internas, enquanto os menos desenvolvidos buscam, através da paradiplomacia, oportunidades para alcançar seus objetivos, não amparados pelo governo federal (FRÓIO, 2015).

Os determinantes do nível federal se referem a ineficiência, problemas no processo de *nation-building*, incertezas constitucionais, *gaps* institucionais e a chamada “domesticação” da política externa (SOLDATOS, 1990). Porém, como o trabalho se concentra nas divergências entre os próprios entes federados e regiões

– leia-se, nos determinantes do nível subnacional – essa questão não será explorada.

Outrossim, os estudos sobre o caso brasileiro oferecem uma outra perspectiva à temática e sugerem adaptações para analisar a iniciativa dos estados e das cidades brasileiras. A primeira destas adaptações é terminológica. O governo federal brasileiro optou oficialmente pelo uso da expressão “diplomacia federativa” para se referir à atuação internacional dos estados e cidades (JUNQUEIRA, 2018). Esta seria compreendida como “ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas” (JUNQUEIRA, 2018, p. 56). O autor José Vicente Lessa (2002 apud JUNQUEIRA, 2018), ademais, ressalta a ideia de “diplomacia federativa” como um instrumento de cooperação e coordenação entre as unidades federativas, os municípios e o Estado.

Não obstante, outro importante termo criado para tratar o caso brasileiro é a chamada “política externa federativa”, do professor Gilberto Rodrigues (2006). O conceito é definido como: “a estratégia própria de um Estado ou Município, desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2006, p. 5). Rodrigues (2006, p. 9) propõe “política externa federativa” em oposição à ideia de “diplomacia federativa” por acreditar que a primeira reflete mais a perspectiva dos governos subnacionais, enquanto a segunda reflete uma visão do governo federal. Apesar disso, no conceito de “política externa federativa” destaca-se também o caráter possivelmente cooperativo / convergente com os interesses do governo federal (RODRIGUES, 2006). Dessa forma, o fenômeno da paradiplomacia no Brasil, seja ele compreendido como “relações externas federativas”, “política externa federativa”, “diplomacia federativa” ou “cooperação internacional descentralizada” não tem sido hostil à política externa do governo federal (RODRIGUES, 2008, p. 1030).

O debate terminológico não termina por aqui, mas as conceituações apresentadas são suficientes para ilustrar a particularidade “cordial” do fenômeno no Brasil, contraposto às latentes preocupações referentes à crise do Estado nacional federalista apontados nos estudos pioneiros sobre a paradiplomacia. Após essa contextualização do caso brasileiro, vale discutir alguns argumentos relevantes sobre a paradiplomacia no Brasil, especialmente a respeito da atuação dos estados.

Um destes tópicos é a questão das fronteiras, especialmente ligadas às regiões Norte e Sul. Uma vertente da temática das fronteiras foca na “vivificação” das fronteiras brasileiras no espaço dos estados amazônicos da região Norte e o isolamento geográfico desses estados dos grandes centros comerciais do país (GOMES FILHO, 2011). As conclusões de Gomes Filho (2011) sobre a análise dessa região denotam o ancoramento do desenvolvimento da paradiplomacia dos estados amazônicos a esses fatores no período 1995-2009, dentre outros aspectos. Por outro lado, a localização fronteira da região Sul privilegiou seus governos subnacionais após a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), como foi percebido posteriormente com o marcante engajamento e comportamento ativo desses governos na integração regional (FRÓIO, 2015). Dessa forma, a proximidade da fronteira nacional não passa despercebida enquanto fator relevante.

Outro aspecto é a diferença do comportamento entre diferentes tipos de governos subnacionais. A literatura nacional evidenciou que governos estaduais e municipais têm comportamentos “paradiplomáticos” diferentes, apesar de não completamente (MEDEIROS, 2020). Comparando Porto Alegre e o Rio Grande do Sul, Salomón e Nunes (2007) verificaram maior complexidade no nível estadual, tanto dos órgãos responsáveis por relações internacionais quanto da própria agenda de interesses. Além disso, o relacionamento com o governo federal e as temáticas das ações internacionais também divergiram nos diferentes níveis (SALOMÓN; NUNES, 2007). Outrossim, comparando o estado da Paraíba com municípios paraibanos, Priscylla Medeiros (2020) constatou semelhanças quanto ao modelo de gestão descentralizada dentro do aparato burocrático e a baixa coordenação da paradiplomacia. No entanto, a autora descobriu divergências entre as posturas dos líderes políticos em relação à condução das ações internacionais (MEDEIROS, 2020).

A respeito dos interesses, as questões econômicas são as principais motivações para atuar internacionalmente, afirma Bueno (2010). Isso diferencia a atuação estadual da atuação das cidades, visto que não foi encontrada relação entre a área internacional e a motivação econômica no nível municipal (MATSUMOTO, 2011). Esta prevalência de assuntos econômicos no nível estadual é amplamente reiterada, visto que “os governos regionais – em maior medida que os locais – são os defensores naturais dos interesses econômico-comerciais do território que governam” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 138). Isto reflete as próprias ações dos

estados, que marcadamente têm buscado cooperação financeira (FRÓIO, 2015).

Além disso, há também estudos que examinam a relação entre a filiação partidária do governo com o desenvolvimento da paradiplomacia. Matsumoto (2011), ao analisar a paradiplomacia municipal, constatou que as cidades governadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) tinham uma considerável propensão a ter um setor de relações internacionais. Não obstante, Bueno (2010) indica o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) com maior tendência à institucionalização dos assuntos internacionais na estrutura institucional de governos estaduais. Uma das premissas constatadas por Fróio (2015) é a de que governadores de partidos políticos diferentes conduzem relações internacionais também de forma diferente. Apesar disso, a consideração geral sobre este tema é que não há confirmação clara da interferência do fator político-partidário na paradiplomacia estadual (FRÓIO, 2015).

Não apenas no caso brasileiro falta uma confirmação da hipótese da influência político-partidária no desenvolvimento da paradiplomacia, mas também no México, por exemplo, isso já foi averiguado pelo pesquisador Jorge Schiavon (2018). O autor comprovou de forma elucidada que não há correlação entre a filiação política de um governo subnacional e o nível da sua atuação internacional no contexto mexicano (SCHIAVON, 2018). Para ele, a justaposição do fator partidário entre o governo federal e os governos subnacionais tem efeito desencadeador, no sentido de que fornece incentivos para a atuação internacional, mas definitivamente não se caracteriza como uma variável explicativa (SCHIAVON, 2018). Vale ressaltar ainda que a influência partidária é frequentemente confrontada com a ideia de personalismo.

Batista (2019), por exemplo, destacou a centralidade do personalismo no estudo da paradiplomacia do Estado da Paraíba. Segundo a autora, muito do que foi desenvolvido no estado esteve diretamente relacionado à motivação pessoal ou à personalidade dos gestores na administração estadual (BATISTA, 2019). Dessa forma, foi evidenciado o caráter marcadamente “personalista” da paradiplomacia na Paraíba, visto que vários projetos ou ações estavam diretamente ligados aos interesses de atores políticos – a exemplo do governador (BATISTA, 2019). Assim, a influência deste fator não deve ser desconsiderada.

Ademais, é necessário comentar ainda o efeito *stop and go*, desenvolvido por Tullo Vigevani (2010 apud FRÓIO, 2015). Este significa uma oscilação pragmática

da percepção sobre as atividades paradiplomáticas, em que ora ganham destaque, ora perdem relevância, sem interferência de fatores político-partidários (FRÓIO, 2015).

A respeito das dificuldades constatadas, a paradiplomacia dos estados brasileiros tem três dificuldades institucionais e operacionais: falta de continuidade, pouca coordenação com o governo federal (que ele chama de “*coordenação vertical*”) e baixo nível de *accountability* (baixa transparência e monitoramento das atividades internacionais) (BUENO, 2010). Mas estas não são as únicas.

A paradiplomacia no Brasil enfrenta desafios que impedem os governos subnacionais de atuar internacionalmente de forma consistente. Dentre eles, a institucionalização da área e a descontinuidade são os principais e estão interligados, pois representam desafios em diferentes fases da construção das estruturas paradiplomáticas.

No Brasil, a criação da primeira instituição em nível estadual para tratar especificamente de assuntos internacionais ocorreu na década de 80. Em 1983, foi criada a Assessoria de Relações Internacionais do Rio de Janeiro, e em 1987, foi criada a Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais do Rio Grande do Sul (1987) (FRÓIO, 2015). Além da institucionalização da área internacional nos governos estaduais das regiões Sul e Sudeste, Neves (2010) destaca que órgãos com propostas similares também surgiram na região Norte do país, como resposta às atividades fronteiriças.

O surgimento de modelos institucionais criados para tratar dos assuntos internacionais pode ser compreendido como interesse do governo em priorizar esse setor. Como apontam Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007), este simboliza não o começo da atuação internacional, mas “sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então” (p. 105). Assim, se o objetivo é analisar a atividade paradiplomática de um governo subnacional, a fim de compreender quais fatores deram destaque aos assuntos internacionais nesta localidade, deve-se observar não apenas o período a partir do qual um órgão competente foi criado, mas principalmente anterior a isso.

Uma premissa importante ao analisar a atividade internacional dos governos subnacionais brasileiros é que a institucionalização/fortalecimento de instrumentos para conduzir os assuntos internacionais e a atuação internacional em si não caminham necessariamente juntas. Ao abordar o caso do Rio Grande do Sul,

Salomón e Nunes (2007) identificam que quando os efeitos positivos da atuação internacional começaram a ser sentidos, os instrumentos criados para tratar da área internacional foram perdendo força. Dessa forma, é possível concluir que existem governos subnacionais que realizam atividades internacionais de forma consistente, mas que ainda assim têm dificuldade em definir e manter uma estrutura estratégica nesta área.

Isto leva à necessidade de compreensão da natureza “anômala” dos órgãos de relações internacionais dentro dos governos subnacionais, considerados como “atividades-meio” (FRÓIO, 2015). Essa percepção é evidente ao compará-los com outros órgãos tradicionais da gestão estadual, como secretarias de Educação, Saúde ou Segurança Pública, que não são extintas ou modificadas profundamente em razão de interesses políticos, eleitorais ou orçamentários (FRÓIO, 2015).

Por outro lado, as relações internacionais também se distinguem de setores administrativos como finanças, comunicação e patrimônio (FRÓIO, 2015). Assim, essa definição da área de relações internacionais como “atividade-meio” caracteriza uma conceituação oposta à ideia de uma “atividade-fim”, ou seja, as relações internacionais são uma “ponte” ou um “meio” pelo qual se alcançam os interesses do governo. Dessa forma, a estabilidade da área de relações internacionais nos governos subnacionais é fundamentalmente ligada aos resultados que proporciona. Como apontou Fróio (2015), “os resultados das relações internacionais praticadas podem beneficiar e fortalecer políticas e é esse discernimento que, em grande medida, faz com que a área internacional seja melhor estruturada e organizada em determinados governos ou estados” (p. 155).

Com base nisso, compreende-se que a descontinuidade tem sido um aspecto constante no que se refere à estabilidade das estruturas paradiplomáticas dos governos estaduais. Analisando a atuação internacional dos estados brasileiros entre os anos de 1999-2014, os seguintes resultados ilustram o fenômeno da descontinuidade: “[...] encontramos 11 casos de mudanças na gestão do mesmo governador, 21 casos de descontinuidade quando o governador é alterado e 17 casos de continuidade nas estruturas paradiplomáticas mesmo quando o governador foi modificado.” (FRÓIO, 2015, p. 153). Assim, a dificuldade de manter a constância da atuação internacional nos estados brasileiros pode ser um reflexo da descontinuidade institucional abordada acima, bem como da falta de coordenação entre as atividades internacionais.

A descontinuidade se refere aqui não apenas à interrupção, mas essencialmente a uma mudança significativa no caráter de um órgão. Distingue-se duas formas de descontinuidade: descontinuidade das ações internacionais e descontinuidade institucional. A respeito da descontinuidade de ações como projetos de cooperação internacional técnica ou financeira, já foi evidenciado uma menor influência da alternância de governos (FRÓIO, 2015). Devido ao alto custo político, Fróio afirma que “[...] a descontinuidade impactou apenas 11% do total de projetos de cooperação financeira e que na cooperação técnica cerca de 64% dos projetos não foram interrompidos com a mudança de governo” (2015, p. 188).

Por outro lado, a descontinuidade institucional é mais sensível. As estruturas paradiplomáticas são consideradas mais vulneráveis uma vez que a desarticulação da área foi observada não apenas quando ocorre a alternância de governos, mas também dentro de uma mesma gestão estadual (FRÓIO, 2015). A razão por trás da descontinuidade dessas instituições é a falta de priorização da área das relações internacionais, apesar da sua estimada relevância (FRÓIO, 2015). Além disso, a desarticulação desses órgãos pode ocorrer de forma mais intensa, quando há modificações que descaracterizam o modelo institucional anterior, ou mais moderada quando as alterações refletem apenas uma maior ou menor competência de autonomia (FRÓIO, 2015).

Com base nesses referenciais teóricos que buscam analisar principalmente as causas e os determinantes das atividades paradiplomáticas, é perceptível uma semelhança ao modelo teórico de análise de casos de paradiplomacia do autor Alexander S. Kuznetsov (2015). Os determinantes indicados pelo autor, com base nas áreas que os estudos sobre paradiplomacia têm pautado, seriam: globalização; regionalização; democratização; domesticação da política externa e internacionalização da política doméstica; federalização e descentralização; problemas no processo de *nation-building*; insuficiente efetividade do governo federal nas relações internacionais; assimetria das unidades constituintes; estímulos externos; líder regional / partido político; e fronteira (tradução nossa) (KUZNETSOV, 2015). Porém, no presente trabalho o enfoque foi dado à assimetria das unidades constituintes, e tangencialmente à questão das fronteiras e do caráter do líder regional ou partido político.

Esses pressupostos teóricos sumarizam características próprias da paradiplomacia brasileira e os determinantes domésticos que serão analisados a

seguir, de modo a evidenciar as diferenças existentes entre a atuação internacional dos estados e das regiões. A questão da institucionalização/descontinuidade esteve no foco da pesquisa, e por isso foram buscadas também discussões sobre os modelos institucionais criados para tratar de assuntos internacionais nos estados. Por fim, vale ressaltar que não foi realizada uma análise conjuntural de cada região analisada, mas foram destacadas as temáticas que guiaram a análise da pesquisa.

3 METODOLOGIA

O mapeamento do ambiente paradiplomático estadual brasileiro foi realizado através da busca por ações internacionais realizadas pelos estados. Como citado, este trabalho se baseia na percepção dos atores envolvidos nas ações internacionais. Dessa forma, foi necessário identificar as atividades paradiplomáticas (qual ação foi realizada), os atores institucionais (qual governo estadual e qual órgão estadual atuou) e os atores “reais”, ou seja, quem foram os gestores locais que coordenaram ou executaram a atuação internacional. Para isso, as etapas e métodos utilizados na pesquisa serão apresentados a seguir.

Inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura sobre a paradiplomacia, principalmente do Brasil, buscando compreender melhor os determinantes nacionais e subnacionais para a atuação internacional dos estados e municípios e as diferenças existentes entre essas localidades. Em seguida, os dados já obtidos na tese doutoral de Liliana Ramalho Fróio (2015) sobre a paradiplomacia dos estados brasileiros foram sistematizados, a fim de utilizar os mesmos parâmetros e atualizar os dados com a presente pesquisa, que analisou o período de 2015 a 2020.

A partir de então, se iniciou, de fato, o processo de levantamento de dados referentes às instituições/órgãos estaduais de relações internacionais e das atividades internacionais praticadas pelos governos estaduais. Esses dados foram mapeados por meio de sites de busca e sites dos governos.

Paralelamente, o questionário eletrônico foi elaborado e aplicado por meio do *software* SurveyMonkey. Ele foi o mesmo utilizado na pesquisa de Fróio (2015) para também possibilitar a análise comparada entre os períodos. O *survey* foi encaminhado por e-mail e por redes sociais para os funcionários públicos identificados em todos os estados brasileiros.

A partir do levantamento foram identificados quem eram os gestores envolvidos nas atividades internacionais dos estados e, posteriormente, esses gestores foram contatados por e-mail ou pelas redes sociais para responder o questionário da pesquisa. O público-alvo foram os funcionários públicos que trabalharam com assuntos internacionais em governos estaduais no período analisado. Ao todo, foram mais de 100 questionários respondidos. No entanto, ao final foram considerados 87, sendo excluídos os questionários dos respondentes que não tinham conhecimento ou não atuavam na área de relações internacionais.

Os gestores identificados para os quais o questionário foi enviado puderam responder o questionário livremente, sem limitação de tempo e sem necessidade de responder todos os questionamentos propostos. Não era necessário também se identificar, mas havia apenas perguntas de controle sobre o período no qual os gestores trabalharam na administração estadual e em qual estado. Outros questionamentos sobre o perfil pessoal dos respondentes inquiriram apenas a ocupação do participante no governo estadual e sua formação educacional. Alguns meses após o envio dos questionários o acesso foi restrito e então a aplicação foi finalizada.

O número de respondentes por estado aparece na Tabela 1, e por região na Tabela 2 abaixo.

Tabela 1 - Número de respondentes por unidade federativa

Unidade federativa	Número de respostas	Unidade federativa	Número de respostas
Paraná	8	Tocantins	3
Mato Grosso	7	Ceará	2
São Paulo	7	Distrito Federal	2
Rio de Janeiro	6	Mato Grosso do Sul	2
Acre	5	Rondônia	2
Bahia	5	Sergipe	2
Rio Grande do Sul	5	Alagoas	1
Minas Gerais	4	Amapá	1
Paraíba	4	Amazonas	1
Santa Catarina	4	Espírito Santo	1
Goiás	3	Piauí	1
Maranhão	3	Rio Grande do Norte	1
Pará	3	Roraima	1
Pernambuco	3		

Fonte: de autoria própria.

Tabela 2 - Número de respondentes por região.

Região	Número de respostas
Norte	16
Nordeste	22
Centro-Oeste	14
Sudeste	18
Sul	17

Fonte: de autoria própria.

Foi realizado um extenso levantamento das atividades internacionais realizadas por todos os governos estaduais brasileiros no recorte temporal proposto. A partir da pesquisa utilizando palavras-chave como o nome de cada unidade federativa acompanhada de termos como “cooperação internacional” e “parceria internacional” na plataforma Google e a ferramenta de busca em intervalos de tempo específicos, foram encontradas várias notícias (geralmente de portais jornalísticos) sobre projetos e ações internacionais dos governos estaduais. O número de notícias encontradas por estado foi consideravelmente volátil, e variou entre menos de 10 notícias (Rio Grande do Norte e Sergipe, por exemplo) até mais de 40 (como na Bahia e no Paraná).

A utilização dessas palavras-chave demonstrou-se o meio mais eficiente para encontrar essas atividades, visto que a terminologia “paradiplomacia” não costuma ser utilizada pelos portais nem pela própria gestão pública. Ainda assim, houve notícias que foram desconsideradas por não terem associação com o tema da pesquisa, apesar de conterem as palavras-chave buscadas.

No conteúdo das notícias procurou-se identificar quais instituições eram citadas e quais gestores do governo estadual eram mencionados. Parte das notícias mencionaram diretamente o órgão/secretaria envolvido em tal atividade internacional acompanhado do nome do gestor coordenador/partícipe da atividade. Nos casos de notícias nas quais esses nomes não foram identificados, foram realizadas buscas pelos gestores dos órgãos envolvidos na atividade internacional da época. Dessa forma, formou-se um banco de dados com os nomes e cargos de 351 gestores envolvidos em atividades internacionais dos estados brasileiros no período de 2015

e 2020.

A etapa seguinte consistiu em encontrar formas de contato com esses gestores para que o questionário fosse enviado e respondido. O alto número de ex-gestores a contatar (126) impôs a necessidade de que se utilizasse canais além do endereço eletrônico disponibilizado pelos órgãos públicos. Para estabelecer contato com os gestores dos quais não tínhamos e-mail, foram buscadas redes sociais como LinkedIn, Facebook e Instagram, por onde também foi possível enviar o link para acesso ao questionário online. Houveram ainda gestores com os quais o contato foi impossibilitado, pois dois profissionais identificados faleceram e outros dois foram sentenciados à prisão.

Por fim, a seção final deste artigo apresenta a análise comparada dos dados levantados sobre a paradiplomacia estadual, a partir dos determinantes regionais, que compõem a etapa final da metodologia. Ao longo da apresentação, percebe-se que a soma das porcentagens de respostas frequentemente não corresponde a 100%. Isto se deve à abstenção dos participantes das perguntas presentes no questionário. A taxa de abstenção das perguntas não será mencionada, tendo em vista o foco nas respostas, de fato, assinaladas.

4 CARACTERÍSTICAS GERAIS E ANÁLISE COMPARADA DAS REGIÕES

Os resultados da pesquisa foram divididos em duas partes. Na primeira, estão os resultados sobre as características gerais da paradiplomacia dos estados brasileiros, constituídos por dados sobre os tipos institucionais existentes, modo de funcionamento, atores envolvidos, áreas de interesse, dificuldades encontradas, entre outros temas abordados na discussão teórica.

Na segunda seção, os resultados foram desagregados e classificados pelo fator da localização geográfica, isto é, a qual região brasileira pertencem (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul ou Sudeste). A análise comparada destes dados identifica variações existentes na paradiplomacia brasileira, diferenças e semelhanças encontradas devido aos determinantes locais. Nesta seção os indicadores encontrados foram categorizados através de variáveis que exploram diferentes aspectos da paradiplomacia estadual.

4.1 Características gerais da paradiplomacia estadual brasileira (2015-2020)

Primeiramente, apresenta-se as instituições dos estados brasileiros mapeadas no período 2015-2020 (Tabela 3). Os tipos institucionais encontrados foram classificados conforme metodologia empregada no trabalho de Fróio (2015). Assim, foi realizada a classificação entre: (a) órgãos específicos voltados para lidar com os assuntos internacionais – como secretarias, assessorias, coordenadorias, subsecretarias de assuntos internacionais; (b) órgãos não-exclusivos que possuem competências internacionais mas também compartilham atribuições de outros temas e áreas da administração pública, como departamentos existentes dentro de determinadas secretarias estaduais; e (c) sem órgão para assuntos internacionais, quando não existe competência definida para algum órgão do governo. Vale ressaltar que a ausência de uma estrutura organizada para tal fim não significa que o estado não desenvolva atividades internacionais (FRÓIO, 2015). Os órgãos da administração podem lidar com essas demandas à medida que elas ocorrem e de acordo com a área ou temática que envolvem, ou seja, de forma passiva (FRÓIO, 2015).

Tabela 3 – Órgãos estaduais com competência para tratar de assuntos internacionais no período 2015-2020

Tipo de órgão	Unidades federativas	Nomenclaturas encontradas
Órgão específico	AP, AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MT, MG, PA, PB, PR, PE, RJ, RS, RO, RR, SC, SP, TO	Secretaria / Assessoria / Coordenadoria / Escritório / Gerência / Subsecretaria / Gabinete / Núcleo / Departamento / Divisão – de Relações Internacionais ou Assuntos Internacionais
Órgão não-exclusivo	AC, AP, MS, PB, SE	Secretaria / Secretaria Extraordinária / Escritório de Representação
Sem órgão	AL, PI, RN	-

Fonte: de autoria própria

O panorama geral dos estados mostra que 21 das 27 UFs tinham um órgão específico para tratar de assuntos internacionais na sua configuração institucional. As UFs nas quais foram encontradas órgãos específicos de relações internacionais foram: Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

A categoria “Nomenclaturas encontradas” é referente aos nomes dos tipos institucionais identificados. Estes se chamavam Secretaria, Assessoria, Coordenadoria, Escritório, Gerência, Subsecretaria, Gabinete, Núcleo, Departamento ou Divisão de Relações Internacionais / Assuntos Internacionais.

Os estados nos quais foram encontrados apenas órgãos não-exclusivos foram Acre, Mato Grosso do Sul e Sergipe. Os estados do Amapá e da Paraíba se repetem nas categorias “Órgão específico” e “Órgão não-exclusivo” porque durante o período de 2015 a 2020 ambas tipologias foram encontradas. A nomenclatura destes órgãos foi Secretaria, Secretaria Extraordinária ou Escritório de Representação, todos ligados a outras áreas temáticas dos governos estaduais. Por sua vez, a categoria “Sem órgão” contemplou os estados de Alagoas, Piauí e Rio Grande do Norte.

Este balanço mostra uma clara predominância dos órgãos específicos de relações internacionais, em detrimento da descentralização da competência para assuntos internacionais em outras instituições da gestão estadual. Apesar disso, o

que se percebe sobre a constituição dessas instituições é que grande parte delas não é composta por grande número de funcionários. Em consideráveis casos, a Assessoria, Coordenadoria ou Subsecretaria de Relações Internacionais contém um único funcionário.

Os resultados apresentados até aqui contemplaram informações obtidas principalmente através dos sites dos governos estaduais, que, em grande medida, disponibilizam suas estruturas institucionais. Por sua vez, os resultados gerais do questionário eletrônico enviado aos gestores públicos serão comentados daqui em diante.

Em referência ao questionário, tem-se que 97% dos participantes afirmaram que acham necessária a existência de um setor específico para lidar com assuntos internacionais e 64% indicaram que a área de relações internacionais é muito relevante dentro do governo estadual. Deste modo, há um consenso entre os funcionários que responderam o questionário quanto à necessidade de um setor específico para lidar com assuntos internacionais, apesar da percepção sobre a relevância da área ter sido diferente. A percepção sobre a relevância da área de relações internacionais é importante pois ela influencia a própria manutenção dos órgãos competentes (FRÓIO, 2015). Não obstante, “não basta ter consciência da relevância da área internacional, mas é preciso que ela seja percebida como prioritária pelos governos.” (FRÓIO, 2015, p. 195).

Assim, quando a própria percepção dos atores ainda não revela segurança sobre a relevância dos assuntos internacionais, essa situação se trata de um indicador negativo, dado que estes são atores ativos dentro dos governos estaduais e responsáveis pela condução de ações internacionais.

Ainda assim, os resultados encontrados por Fróio (2015) apontam que 95% dos respondentes indicaram a necessidade de existência de um setor específico de relações internacionais no governo do estado, porém, apenas 39,78% consideraram a área internacional muito relevante. Logo, houve um notável crescimento na percepção da relevância da área internacional pelos gestores públicos. Contudo, as causas desse crescimento são difíceis de examinar, visto que a diferença temporal entre a aplicação do questionário por Fróio (2015) e esta pesquisa não é tamanha e desde então não houveram desenvolvimentos marcantes da atividade paradiplomática no país, pelo menos constitucionalmente.

Algo a ser considerado é a possibilidade da pandemia de Covid-19 ter

“alertado” os gestores públicos brasileiros sobre os efeitos dos fluxos internacionais e globais. Este comentário leva em conta o período no qual o questionário eletrônico foi aplicado (que durou de meados até o final de 2020), apenas alguns meses após a confirmação do primeiro caso de Covid-19 no país, em 26 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2022).

No que diz respeito à formação dos participantes, 13% têm ensino superior completo e outros 87% concluíram tanto o ensino superior como a pós-graduação. Ainda, de todos os entrevistados, 36% têm alguma formação na área de Relações Internacionais. Com o intuito de investigar suas competências, eles também foram questionados a respeito da preparação dos atores responsáveis pelas negociações internacionais. Dos respondentes, 52% afirmaram que eles estão apenas razoavelmente preparados. Ademais, foi ainda questionado sobre a existência de uma estratégia ou política definida de atuação internacional. 38,7% dos participantes disseram “na maioria das vezes” e 37,3% disseram “raramente”.

A respeito das causas que levariam o estado a atuar internacionalmente, as mais indicadas pelos respondentes foram a demanda dos órgãos do governo do estado (78,8% das respostas), a decisão pessoal do governador (70%) e a iniciativa pessoal de gestores públicos dentro do estado (68%). Uma outra alternativa do questionário citava a iniciativa de entidades estrangeiras, mas esta não obteve relevância nas respostas do panorama geral e será abordada na análise comparada das regiões.

Quanto às motivações elencadas para atuar internacionalmente, a principal foi a atração de investimentos (41% das respostas), seguida do interesse de captar recursos e estimular o comércio exterior. Este resultado foi esperado e representa os interesses tradicionais da atuação internacional dos estados brasileiros. Os trabalhos de Matsumoto (2011), Bueno (2010), Salomón e Nunes (2007) enfatizam a primazia do interesse econômico-comercial dos estados e o *survey* aplicado por Fróio (2015) também confirmou a inerência do desenvolvimento econômico à atuação internacional estadual brasileira. Assim, em consonância com as pesquisas desenvolvidas até então, a motivação econômica continua sendo a prioridade da paradiplomacia estadual.

No entanto, a atuação internacional dos governos estaduais não se restringiu apenas ao desenvolvimento econômico, apesar de ter sido considerada a principal área (citada em 48,6% das respostas). Depois desta, as principais áreas são a

infra-estrutura e a mobilidade urbana, seguidas por educação, saúde, tecnologia, turismo, cultura, meio ambiente e inclusão social.

Outrossim, foi inquirido a respeito de aspectos internos do funcionamento da paradiplomacia nos governos estaduais. Para isso, foi questionado se o processo decisório é concentrado em certos setores ou pessoas dentro da administração. A resposta afirmativa veio de 58% dos respondentes. Além disso, os resultados gerais mostram que 53% deles responderam que as decisões na área internacional dependem do governador.

A análise deste processo decisório revela uma provável centralização em determinados atores e setores. Neste tema é possível projetar um espectro composto por um extremo em que a “governança” dos assuntos internacionais está mais difusa nas atividades setoriais do governo e um outro extremo característico de um modelo centralizado na figura do governador e seu gabinete. Este fator mostrou-se bastante variável entre as regiões e será discutido mais à frente.

Ainda sobre este tema, 57,7% dos entrevistados disseram que o gabinete do governador participa do processo decisório e 88% classificaram o gabinete do governador como muito importante nas relações internacionais estaduais. Todavia, quando questionados sobre quem conduz as relações internacionais, os assessores ou secretários do governo foram assinalados em 66% das respostas, enquanto o governador em si em apenas 32%.

Um outro tópico referente à dinâmica interna da administração estadual é como acordos e projetos internacionais firmados tramitam. Quanto a isso, 61,5% responderam que os acordos e projetos internacionais na maioria das vezes seguem as mesmas etapas de tramitação, enquanto 11,5% indicaram que nunca tramitam da mesma forma.

Examinando a relação dos estados com o governo federal, foi inquirido com que frequência eles informam o governo federal sobre as ações internacionais executadas ou o buscam para auxílio na área. 41,3% indicaram que “ocasionalmente” o governo federal é informado sobre os acordos internacionais do estado. Outros 22,7% indicaram “frequentemente” e 17,3% “sempre”. Assim, é possível inferir que não há uma regra ou preocupação marcante em informar o governo federal sobre as ações internacionais estaduais, dado que a porcentagem da resposta “ocasionalmente” é quase idêntica à soma das respostas “frequentemente” e “sempre”.

Acerca da frequência com que os governos estaduais buscam ajuda do governo federal para desenvolver sua atuação internacional: 10,6% das respostas indicaram “sempre”, 36% indicaram “frequentemente”, 36% indicaram “ocasionalmente”, 10,6% indicaram “raramente” e por fim, cerca de 2,7% indicaram “nunca”. Nos tópicos de informação e busca por auxílio do governo federal, a desagregação dos dados por região também revela comportamentos diferentes, ora mais próximos, ora mais distantes da entidade.

Além disso, o tema da alternância de governos e da filiação partidária do governador também estiveram presentes no questionário. Foi indagado se há mudanças na área internacional quando há eleições e um novo governo é eleito (mudança de governador). As respostas indicaram que nestas condições, há alterações na estrutura da área internacional (70,7%), na instituição responsável pela área internacional (62,6%), na política internacional do estado (61,3%), e na equipe de funcionários (61,3%). Em geral, as respostas também foram afirmativas considerando as divisões regionais, sem grandes distorções. Mais brevemente pontuado, sobre o aspecto da influência da filiação partidária do governador, 44% dos respondentes disseram que governadores de partidos diferentes frequentemente fazem relações internacionais diferentes.

Quanto aos problemas relatados nas respostas do questionário, a maior parte deles se concentra na necessidade de um maior número de funcionários e na falta de recursos financeiros. No tocante à atuação internacional dos estados, as maiores dificuldades apontadas foram a burocracia, a descontinuidade e a falta de um órgão específico, visão estratégica, recursos financeiros, preparo da equipe e de apoio do governo federal. Assim, o que se percebe é a ainda considerável incipiência da área, deficiente em vários aspectos. Isto não deve ser desassociado do caráter “anômalo” dos órgãos de relações internacionais dentro dos desenhos institucionais estaduais e sua caracterização como “atividade-meio” comentada no início do trabalho.

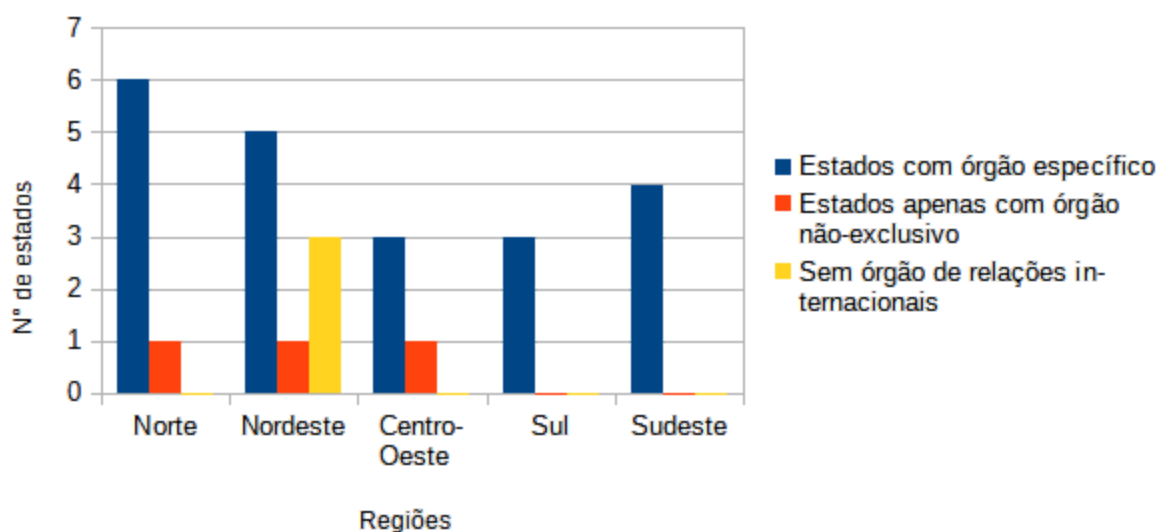
4.2 Análise comparada da paradiplomacia estadual brasileira (2015-2020)

Para melhor avaliar os variados temas presentes na análise comparativa das regiões, foram criadas variáveis formadas por indicadores objetivos e perceptivos. Como indicadores objetivos classificamos informações sobre o ambiente paradiplomático encontradas diretamente ao longo da pesquisa, enquanto os

indicadores perceptivos representam os dados coletados das respostas do questionário enviado aos gestores públicos. Os resultados foram analisados com base em ambos os indicadores, apesar da predominância de dados dos indicadores perceptivos. As variáveis definidas e seus respectivos indicadores serão exploradas a seguir antes da apresentação de seus dados.

A primeira variável chama-se **“institucionalização da área”**. Ela é composta por indicadores objetivos como os órgãos de relações internacionais encontrados e suas características, além dos indicadores perceptivos baseados no questionário. Por sua vez, os indicadores perceptivos estão relacionados a temáticas como a necessidade da existência de um setor específico para lidar com assuntos internacionais, relevância da área das relações internacionais e a existência de uma estratégia definida. Para isso, os órgãos mapeados na tabela 3 da seção anterior foram divididos por região e são apresentados na visualização gráfica a seguir:

Figura 1 - Gráfico “Tipos de órgãos de relações internacionais estaduais por região”



Fonte: de autoria própria

Deste modo, a configuração da presença/ausência dos órgãos de relações internacionais é descrita da seguinte forma. Na região Norte, foram identificados órgãos específicos nos estados do Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, no Acre somente um órgão não-exclusivo foi encontrado. Já na região Nordeste, os estados com órgãos específicos são Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba e Pernambuco. No estado de Sergipe foi encontrado apenas um órgão

não-exclusivo e nos estados de Alagoas, Piauí e Rio Grande do Norte não foram achados quaisquer órgãos. Na região Centro-Oeste, foram mapeados órgãos específicos em Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal, já no Mato Grosso do Sul apenas órgãos não-exclusivos foram encontrados.

Por seu turno, na região Sul, todos os estados apresentaram órgãos específicos. São eles: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Um cenário semelhante foi encontrado na região Sudeste, onde o Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo também apresentaram órgãos específicos.

Ao analisar a realidade dos órgãos competentes para assuntos internacionais das UFs brasileiras entre 2015 e 2020, chama atenção o fato de que todos os estados sem órgão competente estão localizados no Nordeste. Por seu turno, os estados que contam apenas com um órgão não-exclusivo são pertencentes às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Isso infere que as relações internacionais dos governos estaduais nas regiões Sul e Sudeste foram objetivamente mais fortes em questão de institucionalização durante o período analisado, prevalecendo apenas órgãos específicos em toda esta extensão.

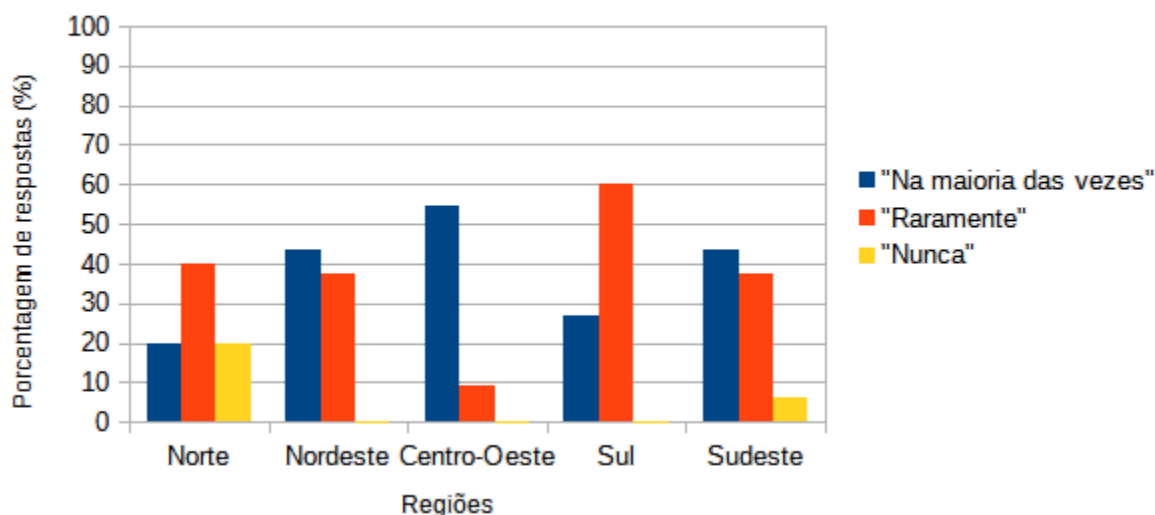
Agora serão considerados os indicadores perceptivos da institucionalização. Eles revelam que 100% dos participantes das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste afirmaram a necessidade de um setor específico para relações internacionais. Nas regiões Norte e Nordeste, a porcentagem foi semelhantemente alta, alcançando, respectivamente 93,3% e 94,4% das respostas. Assim, é possível afirmar que existe um consenso entre os entrevistados quanto a essa necessidade, independentemente da região.

Por outro lado, em quatro das cinco regiões, os participantes demonstram julgar a relevância da área em porcentagens consideravelmente menores. A região Sudeste teve surpreendentemente a menor porcentagem de respostas: apenas 50% consideraram a área de relações internacionais “muito relevante”. Nas regiões Norte e Sul, 60% dos respondentes afirmaram isto, já na região Nordeste foram 66,7% e, por sua vez, 91,6% dos entrevistados da região Centro-Oeste definiram a área desta forma. Logo, considerando os indicadores perceptivos apresentados, a região Centro-Oeste brasileira foi a única a apresentar altos índices para ambas perguntas.

O seguinte indicador perceptivo investiga a existência de uma política ou estratégia definida para atuar internacionalmente. Os participantes tinham a

possibilidade de assinalar “na maioria das vezes”, “raramente” e “nunca”. A representação gráfica abaixo permite uma visualização mais clara dos resultados:

Figura 2 - Gráfico “Existe uma política ou estratégia definida para atuar internacionalmente?”



Fonte: de autoria própria.

A porcentagem de respostas para “na maioria das vezes” foi de 20% na região Norte, 26,7% na região Sul, 43,7% nas regiões Nordeste e Sudeste e 54,5% na região Centro-Oeste. A resposta “raramente” foi representada por 9% das respostas na região Centro-Oeste, 37,5% nas regiões Nordeste e Sudeste, 40% na região Norte e 60% na região Sul. Por fim, a resposta “nunca” não apareceu nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, mas alcançou 6,2% na região Sudeste e 20% na região Norte.

Curiosamente, as porcentagens de respostas das regiões Nordeste e Sudeste foram idênticas, exceto apenas pela pequena diferença percentual observada na quantidade de respostas com "nunca". Além disso, a região Centro-Oeste alcançou a maior parcela de respostas que afirmaram haver uma estratégia definida “na maioria das vezes”. Por outro lado, na região Sul foi obtida uma enorme porcentagem de respostas indicando que apenas “raramente” se observa uma estratégia definida. Por fim, na região Norte o somatório das respostas "raramente" e "nunca" atingiu a marca de 60% das respostas e ela também apresentou a menor porcentagem de respostas correspondentes a "na maioria das vezes".

A segunda variável se chama **“causas e motivações para atuação internacional”** e é composta pelos indicadores perceptivos: causas que levam à

internacionalização e o motivo/objetivo da internacionalização.

Acerca das causas que levam à internacionalização do estado, foram citadas as demandas dos órgãos internos estaduais, a decisão pessoal do governador e a iniciativa pessoal dos gestores públicos. Individualmente, a região Sul citou ainda a iniciativa de entidades estrangeiras. A porcentagem de respostas dos participantes para cada causa está detalhada abaixo.

Em todas as regiões, as demandas dos órgãos internos do governo do estado foram causas importantes para o início das ações internacionais. A taxa de resposta variou da seguinte maneira: Nordeste (68,7%), Sudeste (75%), Norte e Sul (80%) e Centro-Oeste (91%).

No que tange à consideração da decisão pessoal do governador como uma causa para a atuação internacional, porcentagens semelhantes foram encontradas nas amostras das regiões Norte (66%), Nordeste (68,7%) e Sul (73%). Esses dados denotam que uma média de 69% dos atores dessas regiões consideram essa causa relevante. Entretanto, as regiões Centro-Oeste e Sudeste destoaram consideravelmente das demais e entre si. Nelas foi indicado que, respectivamente, 36% e 93% dos participantes consideraram esta causa importante. Isto reflete, portanto, uma baixa influência da decisão pessoal do governador em levar o estado a atuar internacionalmente na região Centro-Oeste, e por outro lado, uma alta relevância na região Sudeste.

A influência da iniciativa pessoal de gestores públicos dentro dos estados como causa variou levemente entre as regiões. Os índices de resposta foram: Sudeste (56%), Norte (60%), Centro-Oeste (72,7%), Sul (73%) e Nordeste (75%) – o que confirma a influência nas regiões com maiores índices e representa parcialmente a opinião dos gestores das regiões Norte e Sudeste.

Além disso, como comentado, a região Sul foi a única a indicar adicionalmente a iniciativa de entidades estrangeiras como causa para início das atividades internacionais (60% das respostas), o que se deve muito provavelmente à questão fronteiriça.

Em relação às motivações dos estados na atuação internacional, prevaleceu dentre as respostas o desenvolvimento econômico e as questões de fronteira. Individualmente, a região Norte indicou como motivações a captação de recursos e a solução de problemas de fronteira. A região Nordeste indicou a atração de investimentos e a captação de recursos externos. Ademais, a região Centro-Oeste

citou a atração de investimentos externos e o estímulo ao comércio exterior. Já a região Sul indicou a atração de investimentos externos e a solução de problemas de fronteira. Por último, foi indicada como motivação na região Sudeste a atração de investimentos externos para o estado.

Como citado no panorama geral dos estados, o desenvolvimento econômico é o foco tradicional dos governos estaduais brasileiros na atuação internacional. Assim, o resultado encontrado está alinhado com o esperado. Vale notar, porém, que diferentemente das outras regiões situadas na fronteira nacional, o Centro-Oeste não indicou a questão fronteiriça como motivação. Isto chamou a atenção, visto que a maioria dos respondentes da região eram do estado do Mato Grosso, situado na fronteira com a Bolívia. Uma observação sobre este estado, no entanto, já havia sido constatada por Fróio (2015) ao observar sua particularidade como estado de fronteira que demonstra maior interesse por questões econômicas.

A terceira variável se intitula “**agenda**”, composta pelo indicador perceptivo “área de atuação preferida”. As motivações para atuar internacionalmente abordadas na variável anterior revelam os interesses dos estados, porém, quando questionados sobre a principal área da atuação internacional, as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste destacaram o desenvolvimento econômico. Apenas na região Norte a área do meio ambiente foi considerada principal.

A quarta variável chamada “**processo decisório**” explora a dinâmica interna do processo envolvendo atores da administração estadual e como estes tratam assuntos relacionados à área internacional. Ela é constituída pelos indicadores perceptivos: centralização da área; concentração das ações em setores específicos; dependência do governador ou de seu gabinete; responsáveis pela condução das ações internacionais; e forma de tramitação de acordos internacionais na administração.

A respeito da concentração do processo decisório em alguns setores ou pessoas da administração, quatro regiões tiveram uma porcentagem próxima a 55% de respostas afirmativas (Sul: 53%, Norte: 53,3%, Sudeste: 56% e Centro-Oeste: 58,3%). Na região Nordeste, porém, essa concentração foi intensamente reiterada, pois 76,4% dos respondentes a afirmaram.

A dependência do governador para a tomada de decisão na área internacional foi bastante divergente. Isso foi afirmado no Centro-Oeste com apenas 25% das respostas, no Sudeste com 43%, na região Nordeste com 53% e na região

Sul com 60%. A região na qual foi indicada maior dependência do governador foi a região Norte com 73,3% das respostas.

A participação do gabinete do governador no processo decisório foi retratada de forma bastante parecida nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No Norte, 80% responderam que o gabinete do governador participa do processo decisório e 93,4% classificaram o gabinete como muito importante nas relações internacionais do estado. No Nordeste, as porcentagens das respostas a essas questões foram, respectivamente, 72% e 94,4%, enquanto no Centro-Oeste foram 75% e 91,7%. Estes resultados revelam uma dinâmica bastante semelhante nestas regiões quanto a este aspecto. Nas regiões Sul e Sudeste, porém, outras questões foram trazidas à tona.

Na região Sul, apenas 40% indicaram que o gabinete do governador frequentemente participa do processo decisório, enquanto 66,7% responderam que a assessoria de relações internacionais é que frequentemente participa do processo. Ainda, um alto grau de relevância do gabinete do governador foi apontado por 80% dos respondentes desta região. Diante disto, é importante ressaltar como a presença de um órgão específico de relações internacionais nas decisões foi mais enfatizada que o próprio gabinete do governador na região Sul do país.

Na região Sudeste, respectivamente, 50% e 56% afirmaram que o gabinete do governador e as secretarias participam “frequentemente” do processo decisório. Ademais, 81% e 87% da amostragem da região classificaram o gabinete do governador e as assessorias de relações internacionais, respectivamente, como muito importantes para as relações internacionais do estado. Nesta região é marcante notar a relevância também da participação das próprias secretarias estaduais, além das assessorias de relações internacionais.

Os resultados mostrados acima oferecem um contexto para a próxima questão, a nomear: quem, de fato, conduz as relações internacionais do estado? A porcentagem de respondentes que afirmaram a condução dos assuntos internacionais do estado pelo governador foi, em ordem crescente: Sul (13%), Sudeste (25%), Centro-Oeste (36%), Norte (40%) e Nordeste (50%). A condução pelo governador foi contraposta à condução pelos assessores ou secretários do governo. Dessa forma, a afirmação da condução das relações internacionais pelos assessores e secretários obteve as seguintes taxas de resposta: Nordeste (43,7%), Norte (46%), Centro-Oeste (54%), Sudeste (74%) e Sul (86%).

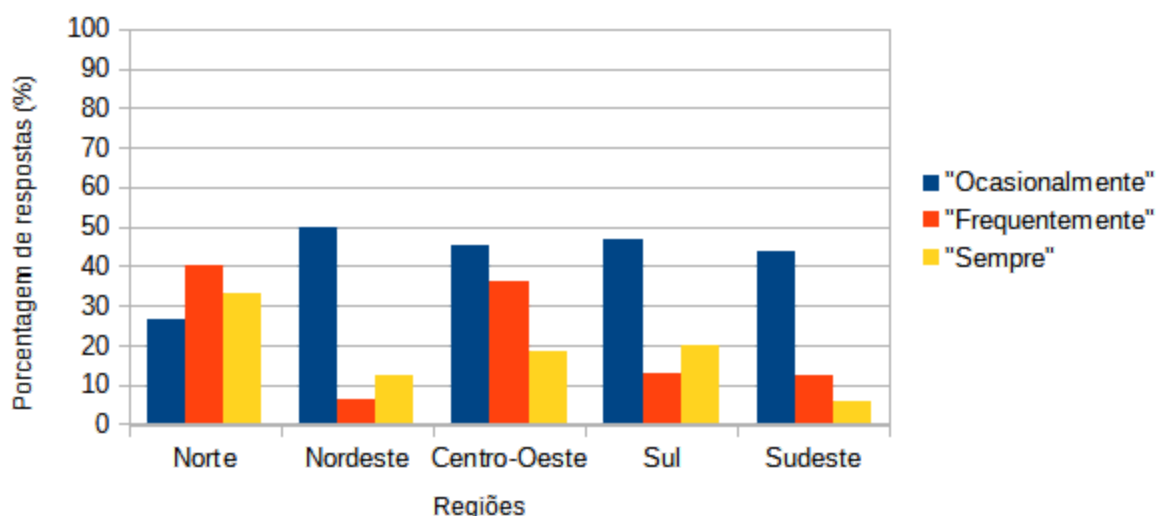
Assim, é possível perceber que em certas regiões uma condução mais descentralizada, com predominante participação dos assessores e secretários do governo, prevalece — em contraste com um modo de condução no qual estes últimos têm tanta participação quanto o governador. É interessante notar também como a figura do governador não dominou — leia-se, não ultrapassou 50% das respostas — a condução das relações internacionais do estado, mesmo nas regiões que afirmaram maior dependência dele na área internacional.

Acerca da forma como os acordos e projetos internacionais tramitam dentro da administração estadual, a comparação regional mostrou leves variações. Na região Norte foi assinalado por 66,8% dos participantes que os acordos e projetos internacionais seguem as mesmas etapas burocráticas “na maioria das vezes” e 13,3% deles assinalaram “nunca”. Na região Nordeste, essas respostas representaram, respectivamente, 50% e 5,56%. Enquanto isso, na região Centro-Oeste foram 66,7% e 8,3% e na região Sul, 53% e 20% das respostas. Por último, a região Sudeste contou com índices de 75% e 6,2%, respectivamente.

A quinta variável, referente à relação dos governos estaduais com o governo federal, é intitulada “**relação federativa**”. Seus indicadores perceptivos são constituídos pela frequência com a qual o governo federal é informado sobre as ações internacionais, e buscado para auxílio da atuação internacional.

O primeiro aspecto da variável “relação federativa” diz respeito à frequência com a qual o governo estadual informa o governo federal sobre os acordos internacionais firmados. O gráfico abaixo apresenta como este aspecto se comportou nas regiões brasileiras:

Figura 3 - Gráfico “Com que frequência o governo federal é informado sobre as ações internacionais dos estados?”



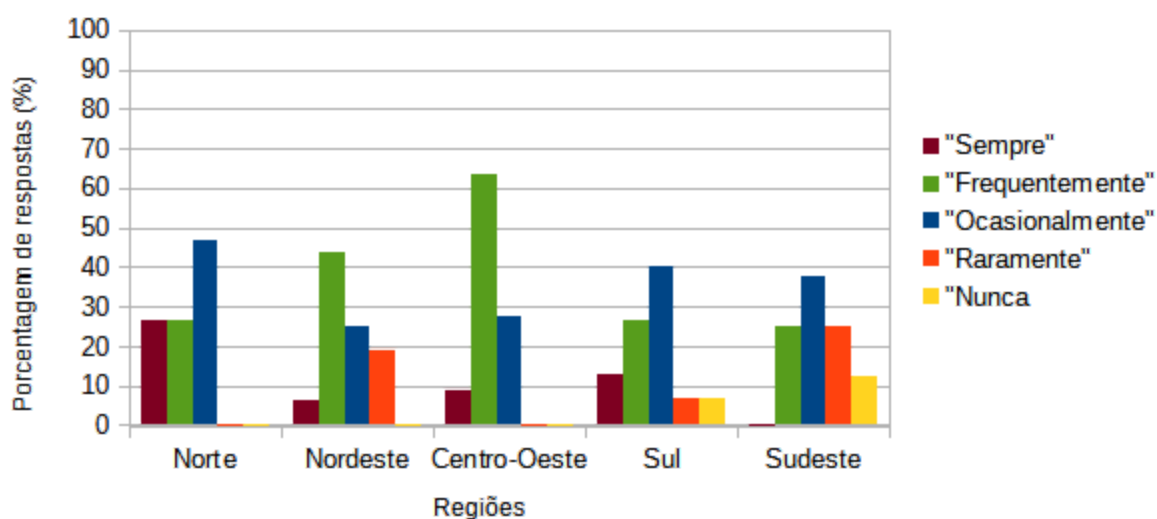
Fonte: de autoria própria.

O gráfico acima demonstra a porcentagem obtida por cada uma das três opções de resposta nas regiões do país. Em ordem crescente, a porcentagem de respostas que disseram que “ocasionalmente” informa-se o governo federal foi de: 26,7% região Norte, 43,7% região Sudeste, 45,4% região Centro-Oeste, 46,7% região Sul e 50% região Nordeste. Além disso, a parcela de respondentes que afirmaram que o governo estadual informa “frequentemente” o governo federal foi: 6,25% na região Nordeste, 12,5% na região Sudeste, 13% na região Sul, 36,4% na região Centro-Oeste e 40% na região Norte. Ainda, a porcentagem de respostas indicando que o governo estadual “sempre” informa o governo federal sobre os acordos internacionais foi: 6% na região Sudeste, 12,5% na região Nordeste, 18,2% na região Centro-Oeste, 20% na região Sul e 33,3% na região Norte.

Neste quesito, a região Norte se destaca com a soma da porcentagem de 73,3% das respostas indicando que o governo estadual “frequentemente” ou “sempre” informa o governo federal sobre seus acordos internacionais. Em seguida, o somatório das outras regiões mostra: Sudeste (18,5%), Nordeste (18,75%), Sul (33%) e Centro-Oeste (54,6%).

O segundo aspecto da relação federativa investigado nesta pesquisa aborda a frequência com que o governo estadual procura a ajuda do governo federal para desenvolver suas ações internacionais, o que pode ser visualizado a seguir:

Figura 4 - Gráfico “Com que frequência o governo estadual busca ajuda do governo federal para atuar internacionalmente?”



Fonte: de autoria própria.

Em ordem crescente, a porcentagem de participantes que responderam “sempre” foi de 0% na região Sudeste, 6,3% na região Nordeste, 9% na região Centro-Oeste, 13% na região Sul e 26,7% na região Norte. Em seguida, a porcentagem de participantes que responderam “frequentemente” foi de 25% na região Sudeste, 26,7% nas regiões Norte e Sul, 43,7% na região Nordeste e 63,6% na região Centro-Oeste. Os participantes que afirmaram que o governo estadual busca auxílio do governo federal “ocasionalmente” foram: 25% na região Nordeste, 27,3% na região Centro-Oeste, 37,5% na região Sudeste, 40% na região Sul e 46,7% na região Norte. A resposta para “raramente” e “nunca” foram, respectivamente: 0% para ambas respostas na região Norte e Centro-Oeste, 18,7% e 0% na região Nordeste, 6,7% para ambas respostas na região Sul e 25% e 12,5% na região Sudeste.

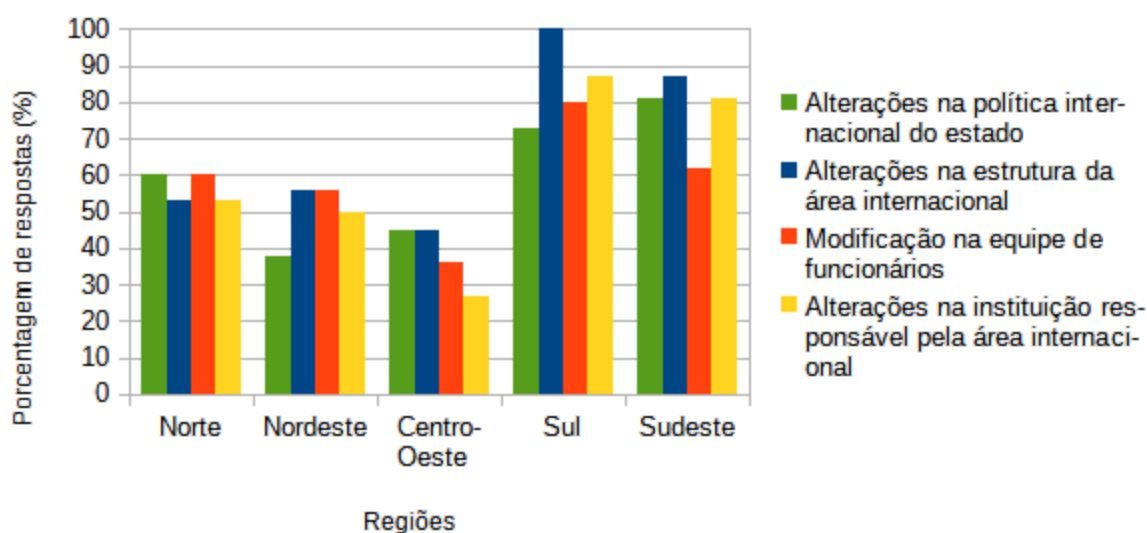
A partir desses resultados percebe-se uma diversidade de posicionamentos sobre o tema. A única região na qual uma resposta alcançou uma taxa de pelo menos 50% foi na região Centro-Oeste, onde 63,3% afirmaram que “frequentemente” se busca o governo federal por ajuda. Esta foi também a única região na qual foi possível notar uma maior disposição à busca pelo governo federal, sem tamanha ambiguidade de respostas. Em outras regiões, algumas respostas

chegaram à margem de 40%, como “frequentemente” na região Nordeste (43,7%) e “ocasionalmente” nas regiões Norte (46,7%), Sul (40%) e Sudeste (37,5%). As outras taxas de resposta observadas foram inconclusivas. Uma explicação para estes resultados pode ser o comportamento particular dos estados inseridos nas regiões, o que diversificou os posicionamentos e não permitiu a percepção de um denominador comum nas regiões (com exceção do Centro-Oeste).

Avançando para a sexta variável, esta foi classificada como “**continuidade / descontinuidade**”. Ela analisa como cada região é impactada pela alternância de governos com base no indicador perceptivo denominado “alterações devido à alternância de governos”. Vale ressaltar que, neste caso, a alternância de governo compreende especificamente uma mudança de governador.

Os impactos da alternância de governos, apresentados na seção sobre o panorama geral dos estados, são desagregados em quatro tipos de alterações que agem sobre: a política internacional do estado; a estrutura da área internacional; a equipe de funcionários; e a instituição responsável pela área internacional.

Figura 5 - Gráfico “Impactos da alternância de governos na paradiplomacia estadual”



Fonte: de autoria própria.

Acerca das alterações na política internacional quando há mudança no governo, as respostas afirmativas foram: 37,5% na região Nordeste, 45% na região Centro-Oeste, 60% na região Norte, 73% na região Sul e 81% na região Sudeste. O número de relatos de alterações na estrutura da área internacional foi

percentualmente de: 45% na região Centro-Oeste, 53% na região Norte, 56% na região Nordeste, 87% na região Sudeste e 100% na região Sul.

Alterações da equipe de funcionários representam percentualmente: 36% na região Centro-Oeste, 56% na região Nordeste, 60% na região Norte, 62% na região Sudeste e 80% na região Sul. Finalmente, as respostas que indicaram alterações na instituição responsável pela área internacional do estado corresponderam a: 27% na região Centro-Oeste, 50% na região Nordeste, 53% na região Norte, 81% na região Sudeste e 87% na região Sul. Adicionalmente, a alteração nos acordos internacionais também foi considerada devido à sua aparição na região Sul, onde isto foi relatado com 53,3% das respostas.

É mister observar que em todas as diferentes categorias de alterações consideradas com a alternância de governos, as regiões Sul e Sudeste as constatarem com maior intensidade. Por outro lado, a região Centro-Oeste manteve a menor porcentagem de respostas sobre os impactos em três das quatro categorias, e na categoria “alterações na política internacional” sua diferença percentual foi apenas 7,5% a mais que na região Nordeste, onde o menor impacto perceptivo foi registrado. Deste modo, as regiões Norte e Nordeste mantiveram posições intermediárias na abordagem deste tópico.

A sétima variável chama-se “**influência partidária**” e é composta pelo indicador perceptivo sobre a realização de políticas de relações internacionais diferenciadas, a depender do partido. Ela avalia resumidamente a percepção dos funcionários acerca da condução de atividades internacionais por líderes estaduais de diferentes partidos. Assim, quando questionados se governadores de partidos distintos frequentemente fazem relações internacionais diferentes, as respostas afirmativas foram: 31% na região Sudeste, 43,7% na região Nordeste, 45% na região Centro-Oeste, 53,3% na região Sul e 60% na região Norte.

A respeito destes resultados constata-se apenas a influência da filiação partidária do governador de forma variante, a depender da localização geográfica em consideração. Quanto a isso, poucas pesquisas se dedicaram ao estudo da influência da filiação partidária de governos estaduais na paradiplomacia e dentre elas, figura o estudo de Fróio (2015). Contudo, deve ser ressaltado que mesmo nesse estudo a interferência do fator partidário na paradiplomacia ainda não foi confirmada (FRÓIO, 2015).

Por último, são abordados os problemas da atuação internacional nas

diferentes regiões do país através da variável **“problemas/entraves”**, que apresenta como indicador perceptivo os problemas da área de relações internacionais no governo estadual. Essa variável compara dificuldades da atuação internacional estadual nas regiões brasileiras percebidas pelos funcionários contatados. As respostas evidenciaram: a falta de recursos financeiros nas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste; a necessidade de maior número de funcionários nas regiões Centro-Oeste e Sudeste; a falta de funcionários qualificados nas regiões Norte e Nordeste; a necessidade de melhor estrutura física na região Sul; e a necessidade de maior autonomia decisória na região Sudeste.

A ausência da região Norte dentre as regiões que citaram a falta de recursos financeiros como problema certamente surpreende, dado que esta não é uma região associada a altos níveis de desenvolvimento econômico. Porém, como foi visível na apresentação dos órgãos de relações internacionais estaduais, a região Norte manifestou órgãos específicos em seis dos seus sete estados, o que pode significar uma posição mais “assegurada” destes.

A necessidade de maior autonomia decisória relatada pela região Sudeste, por seu turno, demonstra a demanda de um nível de atuação internacional mais “maduro”, no qual se reconhece o potencial da paradiplomacia estadual e um entrave não mais inicial, mas estratégico.

5 PRIMEIRAS IMPRESSÕES SOBRE O REGIONALISMO PARADIPLOMÁTICO

A análise da paradiplomacia estadual com base no agrupamento dos estados por região revelou ser bastante promissora. Isso porque raros foram os casos nos quais se observou um consenso entre as regiões sobre o que foi questionado, manifestando assim a influência dos determinantes domésticos na segmentação objetiva e perceptiva no Brasil. Dessa forma, os pressupostos teóricos desenvolvidos por Soldatos (1990) foram confirmados, enquanto determinantes de diferentes modos de operação da atuação internacional dos entes federados no país.

Ainda que não seja possível declarar a formação de um “perfil” regional da paradiplomacia estadual, devido à necessidade de mais pesquisas que investiguem este fenômeno e à inconclusividade de alguns dados apresentados, os resultados não são definitivos, mas iniciam a discussão sobre essas características.

Em certas regiões, essa inconclusividade foi percebida quando se evidencia indicadores contraditórios assinalados com semelhante frequência. Nestes casos revela-se a falta de consenso entre os estados de uma mesma região, o que demonstra a limitação do agrupamento regional e a necessidade de avaliação de uma comparação direta entre essas unidades.

Outra possibilidade é a diversidade de respostas em uma mesma região não necessariamente significar uma pluralidade de posicionamentos dos estados, mas a diferente condução da área de relações internacionais em diferentes órgãos de uma mesma unidade federativa. Isto se dá porque os respondentes de um mesmo estado nem sempre trabalham no mesmo setor ou no mesmo órgão, o que pode denotar diferentes condutas no aparato estadual. Além disso, outro fator que não deve ser ignorado foi a considerável taxa de abstenção, o que também prejudica a representação dos dados. Estas podem configurar razões pelas quais não foi possível definir certas características próprias das regiões. Ainda assim, as diferenças de respostas entre as regiões foram majoritariamente marcantes e é possível apresentar algumas conclusões tomadas com base nos dados.

Primeiramente, a paradiplomacia estadual praticada no Norte tem sido pautada por um elevado nível de institucionalização objetiva e perceptiva (apesar da rara presença de uma estratégia definida no nível dos seus estados), com sua suscitação influenciada predominantemente por demandas de órgãos internos da

administração e motivada pela captação de recursos e solução de problemas de fronteira (ainda que possua uma agenda voltada principalmente para o meio ambiente). Ademais, seu processo decisório é marcado pela dependência e centralidade dos governadores, e sua relação federativa demonstrou disposição a informar e buscar a ajuda do governo federal. Por fim, o Norte ainda necessita de mais funcionários qualificados na área.

Em segundo lugar, a região Nordeste apresentou um nível médio de institucionalização objetiva (pois apenas 5 dos seus 9 estados possuíam órgãos específicos) e relativamente alto de institucionalização perceptiva — embora uma política definida de relações internacionais esteja presente em cerca de metade dos casos. Nessa região, a atuação estadual tem sido influenciada frequentemente pela iniciativa pessoal dos gestores e sua prática paradiplomática foi motivada pela atração de investimentos e captação de recursos externos, em consonância com sua agenda centrada no desenvolvimento econômico. Quanto ao processo decisório, ele esteve centralizado em certos setores da administração, mas a área internacional tem sido conduzida tanto pelo governador quanto por seus assessores e secretários. Em geral, no Nordeste se observou um baixo interesse dos estados em informar o governo federal sobre sua atuação, contudo, eles ainda são relativamente propensos a buscar ajuda desta entidade. Finalmente, essa região ainda é marcada pela falta de recursos financeiros e funcionários qualificados na área.

Em terceiro lugar, a região Centro-Oeste manifestou um nível elevado de institucionalização objetiva e altíssimo de institucionalização perceptiva, além de uma grande iniciativa proveniente de demandas dos órgãos internos e baixa relação com a decisão pessoal do governador. Sua ação na área tem sido motivada pela atração de investimentos e estímulo ao comércio exterior, com uma agenda altamente focada no desenvolvimento econômico. Já o processo decisório no Centro-Oeste tem sido marcado pela condução da área internacional pelos assessores e secretários — ao invés dos governadores, o que demonstrou uma baixa dependência do chefe executivo, apesar de sua estimada relevância. Não obstante, há uma considerável propensão dos estados da região a informar o governo federal a respeito de suas atividades internacionais e uma alta disposição a buscar sua ajuda. Por último, é válido ressaltar que o Centro-Oeste também enfrenta a falta de recursos financeiros e a necessidade de mais funcionários.

Por sua vez, o Sul do Brasil contou com um alto nível de institucionalização objetiva e um nível mediano de institucionalização perceptiva e foi marcado por uma baixa presença de estratégias definidas nos estados. Sua atuação paradiplomática é influenciada equitativamente tanto pelas demandas dos órgãos internos como pela decisão pessoal do governador e iniciativa pessoal dos gestores — além de contar com a iniciativa de entidades estrangeiras. Além disso, as motivações relatadas pelos estados foram a atração de investimentos e a solução de problemas de fronteira, mas com uma agenda focada no desenvolvimento econômico. Há ainda uma maior participação da assessoria de relações internacionais tanto no processo decisório quanto na real condução da área. Os gestores participantes relataram baixo interesse dos estados em informar o governo federal sobre suas ações, mas considerável disposição a buscar ajuda da entidade. Finalmente, o Sul têm como necessidades recursos financeiros para a área e melhoria na estrutura física dos seus órgãos competentes.

Por fim, os resultados referentes à paradiplomacia estadual no Sudeste corresponderam a uma alta institucionalização objetiva e média institucionalização perceptiva, pois na região também foi percebida a carência de uma estratégia definida em consideráveis casos. Além disso, a suscitação de suas atividades internacionais foram consideradas altamente influenciadas pela decisão pessoal do governador. As motivações abrangem a atração de investimentos externos para os estados, o que se refletiu na adoção de uma agenda focada no desenvolvimento econômico. Ademais, o processo decisório foi marcado por estimada relevância dos gabinetes dos governadores e das assessorias de relações internacionais. No entanto, a respeito dos responsáveis pela condução da área se destacam os assessores e os secretários do governo. No que tange à relação federativa, foi percebido baixo interesse em informar o governo federal sobre a atuação e em buscar ajuda para questões da área internacional. As dificuldades relatadas versaram sobre a necessidade de mais recursos financeiros, maior número de funcionários e também de maior autonomia decisória.

As variáveis referentes à continuidade/descontinuidade e à influência do fator político-partidário são analisadas separadamente. Acerca da descontinuidade da paradiplomacia com a alternância de governo, as regiões Sul e Sudeste registraram impactos de forma consideravelmente maior. Nas regiões Norte e Nordeste os impactos foram de forma semelhante entre si, mas em menor intensidade em

relação às regiões citadas anteriormente. Por sua vez, a região Centro-Oeste registrou a menor percepção dos impactos em três das quatro categorias (estrutura da área internacional, modificação da equipe de funcionários e alterações no órgão responsável pela área).

A filiação partidária do governador, no entanto, demonstrou de uma baixa influência na região Sudeste (30% das respostas) a uma influência média na região Norte (60%). As outras regiões apresentaram índices intermediários aos das duas regiões citadas. Neste aspecto, devido também à incerteza da literatura sobre este fator, não foi possível verificar um impacto determinante na paradiplomacia dos estados.

Por conseguinte, vale ressaltar que os resultados e as conclusões aqui apresentadas não refletem objetivamente a atuação internacional dos estados, mas reproduziram a percepção dos atores responsáveis diretamente pela atuação internacional nas unidades federativas brasileiras ao longo do período analisado, que vai de 2015 a 2020.

Sobretudo, é de suma importância a continuidade de pesquisas que averiguem um possível “regionalismo” da paradiplomacia no Brasil. A ideia de um “regionalismo paradiplomático”, no qual cada região apresenta um perfil característico de modo de funcionamento da paradiplomacia e divergente de outras regiões ainda necessitaria de extensa discussão e comprovação. Principalmente devido à necessidade de definir o que seria, de fato, uma “região”, um conceito consideravelmente fluido a depender do contexto. As definições de região utilizadas no continente europeu, por exemplo, certamente não se assemelham à forma como as grandes regiões brasileiras foram definidas. A constituição de um amplo referencial teórico que defina as questões tangentes a essa conceituação embrionária e mais pesquisas que investiguem características regionais da paradiplomacia brasileira seriam os primeiros passos para o avanço nessa discussão.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Leandra Myrela Pereira. A paradiplomacia estadual da Paraíba: características do ambiente paradiplomático periférico em construção. 2019.

BRASIL. Rodrigo Resende. Rádio Senado. Dois anos do primeiro caso de coronavírus no Brasil. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/02/23/dois-anos-do-primeiro-caso-d-e-coronavirus-no-brasil#:~:text=O%20primeiro%20caso%20confirmado%20de,milh%C3%B5es%20de%20casos%20no%20pa%C3%ADs..> Acesso em: 17 nov. 2022.

BUENO, Ironildes. (2010), Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. 350f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília

DUCHACEK, Ivo. D. (1990), "Perforated Sovereignities: 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.

FRÓIO, Liliana Ramalho. (2015), Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros. Tese (Doutorado em Ciência Política) - PPGCP/UFPE, Recife.

GOMES FILHO, Francisco. A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 2011.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges: Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 83, 2017.

KUZNETSOV, Alexander. Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs. Routledge, 2014.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. (2011), Os determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros. 276f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - IREL/UNB, Brasília. MEDEIROS,

MEDEIROS, Priscylla Emerentina Araújo. A paradiplomacia paraibana: uma análise comparada entre os níveis estadual e municipal. In: FÓRUM NACIONAL DE PARADIPLOMACIA - FONAPA, 2019, São Paulo-SP. Arquivos FONAPA 2019. São Paulo-SP, 2019.

NEVES, Miguel Santos. (2010), "Paradiplomacia, regiões do conhecimento e a consolidação do soft Power". JanusNet, vol 1, n. 1.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. (2004), Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. (2008), “Relações Internacionais Federativas no Brasil”. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: vol. 51, n. 4.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmem. (2007), “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**, vol. 29, nº 1, janeiro/junho.

SCHIAVON, Jorge A. Comparative paradiplomacy. Routledge, 2018.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and international relations. The role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.