



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

Anna Luisa Soares de Albuquerque

**A paradiplomacia brasileira e os impactos dos determinantes locais: um estudo
comparado**

João Pessoa
2025

ANNA LUISA SOARES DE ALBUQUERQUE

**A PARADIPLOMACIA BRASILEIRA E OS IMPACTOS DOS DETERMINANTES
LOCAIS: UM ESTUDO COMPARADO**

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

Orientador: Liliana Ramalho Froio

João Pessoa

2025

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A345p Albuquerque, Anna Luisa Soares de.

A paradiplomacia brasileira e os impactos dos determinantes locais: um estudo comparado / Anna Luisa Soares de Albuquerque. - João Pessoa, 2025.

93 f. : il.

Orientação: Liliana Ramalho Froio.

TCC (Graduação) - UFPB/CCSA.

1. Paradiplomacia. 2. Estudo comparado. 3. Entes subnacionais. 4. Níveis de governo. 5. Brasil. I. Froio, Liliana Ramalho. II. Título.

UFPB/CCSA

CDU 327(043)

ANNA LUISA SOARES DE ALBUQUERQUE

**A PARADIPLOMACIA BRASILEIRA E OS IMPACTOS DOS DETERMINANTES
LOCAIS: UM ESTUDO COMPARADO**

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, 29 de abril de 2025

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente

LILIANA RAMALHO FROIO

Data: 29/04/2025 13:53:15-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

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



Documento assinado digitalmente

TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA

Data: 29/04/2025 18:03:37-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

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



Documento assinado digitalmente

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA

Data: 29/04/2025 15:07:53-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

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

À minha querida Avó, Maria Soares de Lima
(*in memoriam*). Nós chegamos muito longe,
Vovó. Obrigada pelo seu carinho.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, quero agradecer a Deus, por ter me acompanhado ao longo dos últimos quatro anos na graduação. Foi na sabedoria e nos ensinamentos dEle que pude encontrar conforto em momentos difíceis. Sem minha fé, este trabalho, assim como toda a jornada na graduação, não teria sido possível.

Em segundo lugar, agradeço à minha família, em especial aos meus pais, que tanto batalharam para que eu tivesse a oportunidade de conseguir o que eles não tiveram. Agradecimento especial à minha mãe, Josete, que foi e é minha maior fonte de apoio. Obrigada por sempre me acolher e acreditar em mim, mãe. Se cheguei tão longe e meu futuro é vasto de oportunidades, isso se deve a você. Admiro e sempre irei admirar a mulher incrível que você é. Agradeço ao meu pai, Edson, por desde cedo ter incentivado que eu estudasse e buscasse construir um futuro melhor e ao meu irmão pelo carinho e apoio ao longo desses anos. Também agradeço às minhas avós pelo carinho que sempre encontrei em seus braços.

Em terceiro lugar, quero agradecer aos colegas de graduação. Em especial, aos meus colegas de turma do ano de 2020, que atravessaram comigo essa turbulenta trajetória de iniciar a graduação na Pandemia. Agradeço a todos pelo carinho, apoio e cumplicidade. Aos amigos mais próximos, vocês sabem quem são, obrigada por estarem ao meu lado nos momentos mais difíceis da graduação e por acreditarem em mim. Não teria conseguido enfrentar todos os desafios que enfrentei sem vocês ao meu lado.

Em quarto lugar, quero agradecer à minha orientadora, Professora Liliana, que desde 2021 - ano que entrei no projeto de extensão IDeF - Internacionalização Descentralizada em Foco, coordenado por ela - me apoia e me orienta nessa jornada de compreender a paradiplomacia brasileira e seus desafios. Obrigada por todas as oportunidades e confiança depositada em mim, professora.

Por fim, também agradeço ao corpo docente do curso de Relações Internacionais da UFPB, que tanto me ensinou ao longo desses últimos anos. Agradeço aos professores por a cada semestre me fazerem sentir que RI foi a escolha certa para a minha vida. Obrigada pelos ensinamentos e por terem me formado uma internacionalista capacitada.

RESUMO

Com o crescimento da paradiplomacia como área de pesquisa, no Brasil e no mundo, a análise comparada entre os diferentes níveis de governos e seus processos de internacionalização torna-se uma vertente importante de estudo. A presente pesquisa busca responder os seguintes questionamentos em particular: cidades e estados utilizam a mesma estratégia de atuação internacional descentralizada? Quais as diferenças e quais as semelhanças encontradas ao analisar o aparato institucional paradiplomático de cada nível de governo? Assim sendo, o trabalho busca realizar um estudo comparado da paradiplomacia brasileira, com o objetivo de compreender a realidade da internacionalização das cidades e dos estados brasileiros, tendo como referencial alguns determinantes locais (econômicos, políticos e geográficos). Esta monografia é fruto de um projeto de iniciação científica e baseou-se em dois projetos de iniciação científica (IC) anteriores, que realizaram a análise da atuação internacional dos estados brasileiros no período de 2015 a 2020 e o mapeamento da atividade internacional de municípios selecionados no período de 2017 a 2020. Esses trabalhos foram a base de dados utilizada para realizar a comparação entre os entes subnacionais brasileiros. A análise comparada entre os níveis de governo ocorreu no terceiro projeto de IC, no qual essa monografia se baseia. Para realizar a análise comparada foram considerados três indicadores: (1) dimensão institucional, (2) causas e motivações e (3) problemas e entraves. A partir deles, foi possível analisar o impacto dos determinantes locais - política, economia e geografia - na atuação internacional das cidades e dos estados. Como conclusão, a análise comparada mostrou que os determinantes locais analisados afetam e interferem nas relações internacionais dos estados e municípios de formas distintas, o que indica o caráter heterogêneo e multifacetado da atuação internacional dos diferentes entes subnacionais brasileiros.

Palavras-chave: Paradiplomacia, Estudo Comparado, Entes Subnacionais, Níveis de Governo, Brasil.

ABSTRACT

With the growth of paradiplomacy as a research area in Brazil and worldwide, comparative analysis between different levels of government and their internationalization processes has become an important area of study. This research seeks to answer the following questions in particular: do cities and states use the same strategy of decentralized international action? What are the differences and similarities found when analyzing the paradiplomatic institutional apparatus of each level of government? Therefore, the work seeks to conduct a comparative study of Brazilian paradiplomacy, with the objective of understanding the reality of the internationalization of Brazilian cities and states, using as a reference some local determinants (economic, political and geographic). This monograph is the result of a scientific initiation project and was based on two previous scientific initiation projects (SI), which analyzed the international performance of Brazilian states from 2015 to 2020 and mapped the international activity of selected municipalities from 2017 to 2020. These studies were the database used to compare Brazilian subnational entities. The comparative analysis between levels of government occurred in the third SI project, on which this monograph is based. Three indicators were considered to carry out the comparative analysis: (1) institutional dimension, (2) causes and motivations, and (3) problems and obstacles. Based on these, it was possible to analyze the impact of local determinants - politics, economy, and geography - on the international performance of cities and states. In conclusion, the comparative analysis showed that the local determinants analyzed affect and interfere in the international relations of states and municipalities in different ways, which indicates the heterogeneous and multifaceted nature of the international performance of the different Brazilian subnational entities.

Keywords: Paradiplomacy, Comparative Study, Subnational Entities, Levels of Government, Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Principais distinções entre a paradiplomacia municipal e estadual/regional.....	18
Figura 2 - Determinantes de análise da paradiplomacia dos municípios brasileiros.....	21
Figura 3 - O quadro explicativo da paradiplomacia, de acordo com Kuznetsov (2015).....	32
Figura 4 - Os determinantes locais e elementos impulsionadores da atuação internacional de entes subnacionais.....	55
Figura 5 - Órgãos estaduais com competência para tratar de assuntos internacionais no período 2015-2020.....	58
Figura 6 - Gráfico “Tipos de órgãos de relações internacionais estaduais por região”.....	58
Figura 7 - Gráfico “Impactos da alternância de governos na paradiplomacia estadual”.....	61
Figura 8 - Gráfico “Distribuição do levantamento de dados por grandes regiões”.....	65
Figura 9 - Gráfico “Distribuição do levantamento por classificação de tamanho populacional”.....	65
Figura 10 - Design institucional das estruturas de atuação internacional dos municípios brasileiros por grandes regiões (2017-2020).....	67
Figura 11 - Gráfico “Distribuição das estruturas para atuação internacional dos municípios brasileiros por unidade da federação (2017-2020)”.....	68
Figura 12 - Gráfico “Distribuição das estruturas específicas para RI dos municípios brasileiros por status governamental”.....	69
Figura 13 - Gráfico “Pastas de gestão municipal recorrentes em outros órgãos utilizados para relações internacionais”.....	70
Figura 14 - Gráfico “Distribuição partidária por municípios com estrutura específica de relações internacionais”.....	72
Figura 15 - Gráfico “Distribuição de partidos nos municípios com atuação internacional por unidade”.....	73
Figura 16 - Gráfico “O município de faixa de fronteira possui atuação internacional?”.....	75
Quadro 1 - A classificação da paradiplomacia a partir do referencial de fronteira, de acordo com Duchacek (1990).....	28
Quadro 2 - Motivos para a atuação internacional de entes subnacionais.....	29
Quadro 3 - Variáveis para análise da institucionalização da paradiplomacia de uma região.....	30
Quadro 4 - Os padrões da paradiplomacia a partir da ótica das relações intergovernamentais, na visão de Soldatos.....	31

Quadro 5 - Elementos de comparação de dimensão substancial, na visão de Salomón e Nunes (2007).....	36
Quadro 6 - Categorias para a análise comparada da atuação internacional de estados.....	38
Quadro 7 - Variáveis utilizadas na análise comparada entre Pernambuco e Recife.....	41
Quadro 8 - Variáveis de Martins (2017) para o estudo comparado da paradiplomacia.....	44
Quadro 9 - Categorias para a análise comparada, de acordo com Froio e Medeiros (2020).....	49
Quadro 10 - Variáveis de Cabral (2022) para a comparação entre a paradiplomacia de duas cidades.....	51
Quadro 11 - Sistematização das variáveis da literatura.....	52
Quadro 12 - Modelo de análise comparada da paradiplomacia das cidades e dos estados....	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Análise comparada da dimensão institucional da paradiplomacia brasileira.....79

Tabela 2 - Análise comparada das causas e motivações da paradiplomacia brasileira.....81

Tabela 3 - Análise comparada dos problemas e entraves da paradiplomacia brasileira.....84

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. ANÁLISE PARADIPLOMÁTICA NO BRASIL: ACHADOS DA LITERATURA SOBRE PARADIPLOMACIA COMPARADA	24
2.1. A análise comparada da paradiplomacia a partir da visão de Kuznetsov (2015)	24
2.2. A literatura brasileira de análise comparada	33
2.2.1 Salomón e Nunes (2007): uma primeira abordagem para a análise comparada na Paradiplomacia brasileira	34
2.2.2. Bueno (2010): análise comparada da atuação internacional dos estados brasileiros e dos estados estadunidenses	38
2.2.3 Novas abordagens da análise comparada da paradiplomacia brasileira	41
3. ANÁLISE DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: Explorando a base de dados	57
3.1. A paradiplomacia dos estados brasileiros: aspectos determinantes e características gerais, de acordo com Neves (2022)	57
3.1.1. <i>Dimensão Institucional</i>	57
3.1.2. <i>Causas e motivações da internacionalização</i>	59
3.1.3. <i>Problemas e entraves à internacionalização</i>	60
3.1.4. <i>O determinante político</i>	60
3.1.5. <i>O determinante econômico</i>	63
3.1.6 <i>O determinante geográfico</i>	64
3.2. A paradiplomacia das cidades brasileiras: aspectos determinantes e características gerais, de acordo com Souza (2022)	65
3.2.1. <i>Dimensão Institucional</i>	66
3.2.2. <i>Causas e motivações da internacionalização</i>	70
3.2.3. <i>Problemas e entraves à internacionalização</i>	71
3.2.4. <i>O determinante político</i>	72
3.2.5. <i>O determinante econômico</i>	73
3.2.6 <i>O determinante geográfico</i>	74
4. ANÁLISE COMPARADA DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: Analisando os dois níveis de governo	77

4.1. <i>Dimensão Institucional</i>	77
4.2. <i>Causas e motivações da internacionalização</i>	80
4.3. <i>Problemas e entraves à internacionalização</i>	82
4.4. O impacto dos determinantes locais em perspectiva comparada	84
4.4.1 <i>O determinante político</i>	84
4.4.2 <i>O determinante econômico</i>	85
4.4.3 <i>O determinante geográfico</i>	86
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

A atuação internacional de entes subnacionais têm se mostrado um tema de grande proeminência nas Relações Internacionais. O fenômeno da globalização promoveu uma maior permeabilidade das fronteiras e um aumento dos fluxos migratórios e de trocas comerciais, também acentuados pelo regionalismo. Junqueira (2017, p.48) argumenta que o mundo pós-Guerra Fria não promove o surgimento de atores, mas eleva “o grau de suas participações em esfera global comparado com décadas e séculos anteriores”. Contudo, ainda que a globalização e as transformações advindas dela ao longo da segunda metade do século XX tenham impulsionado o surgimento da paradiplomacia, tanto como prática como campo de estudo, a atuação internacional de entes subnacionais pode ser considerada uma prática histórica antiga, remontando à época da Grécia Antiga e evidenciada nas relações comerciais e econômicas entre cidades-estados e cidades (Junqueira, 2017, p.44). No entanto, ao longo dos séculos, os Estados se tornarão os grandes protagonistas das relações internacionais, padrão que somente será alterado já na segunda metade do século XX, no contexto do pós-Guerra Fria. A globalização altera esse quadro dado o novo contexto de interdependência econômica e comercial entre os Estados, como bem expresso na teoria da Interdependência Complexa de Keohane e Nye (1973). Gradualmente, os Estados vão se tornando mais conectados e dependentes entre si, e as rígidas fronteiras delimitadas séculos atrás tornam-se permeáveis e flexíveis, para usar a expressão de Ivo Duchacek (Duchacek, 1990).

Em adição ao debate de globalização, Junqueira (2017) também alude ao surgimento do conceito de Governança Global, que pode ser compreendida como “um sistema de regras em todos os níveis de atividade humana (das famílias às Organizações Internacionais), em que há um deslocamento de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional”. (Rosenau, 2000 *apud* Junqueira, 2017, p.47). O pressuposto da Governança Global, assim como os estudos da Governança Multinível (GMN), buscam salientar que, em um mundo globalizado e em transformação, o Estado não atua mais sozinho nas relações internacionais. Além disso, a linha que separa os assuntos globais dos assuntos locais é muito mais tênue, promovendo o nascimento de expressões como “glocal”.

Nesse contexto de transformações nas relações internacionais, com o surgimento e multiplicação de novos atores nas relações internacionais, que o conceito de “paradiplomacia” é concebido, entre os anos de 1986 e 1990, pelos acadêmicos Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos (Junqueira, 2017). Anterior a esse período, Duchacek (1984) inicialmente utilizou o conceito de “microdiplomacia” para definir as relações internacionais de atores subnacionais, como oposta à “macrodiplomacia”, que se referia à atuação internacional do Estado (Ribeiro,

2009; Prado, 2018). Já em 1990, Soldatos elabora o termo paradiplomacia como sendo a “atividade internacional direta de atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) apoiando, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia dos Estados nacionais” (Soldatos, 1990, p. 17 *apud* Prado, 2018 p.139). O termo foi posteriormente adotado também nos trabalhos de Duchacek (1990) e, dessa forma, popularizou-se (Prado, 2018). Kuznetsov (2015) discorda parcialmente do argumento de que Duchacek e Soldatos teriam sido os primeiros a utilizar o termo paradiplomacia. Para o autor, o termo paradiplomacia surge de fato no campo das Ciências Sociais com Rohan Butler, em 1961. Historiador de relações internacionais, Butler definiu paradiplomacia como

the highest level of personal and parallel diplomacy, complementing or competing with the regular foreign policy of the minister concerned, is thus a recurrent temptation to the chief of the executive, be he a premier or president, dictator or monarch.¹ (Kuznetsov, 2015, p.26).

A compreensão de Butler sobre paradiplomacia (ou diplomacia paralela) está associada à ideia de diplomacia secreta, ou não oficial. Como já havia um extenso campo de estudos dentro da Ciência Política sobre diplomacia secreta, a sua interpretação e o seu novo conceito para caracterizar essas negociações não foi difundido. Assim, o conceito de paradiplomacia surgiu novamente na década de 1980 e com outro significado.

Ainda buscando compreender a trajetória histórica e significados da terminologia paradiplomacia, Rodrigues (2021) argumenta que a paradiplomacia se referia originalmente à atuação de diversos atores além do Estado nacional ou governo central (governos subnacionais, empresas, ONGs etc.). De tal forma que “paradiplomacia seria toda forma de diplomacia ao lado da diplomacia estatal” (Rodrigues, 2021, p.21). Essa abordagem aparece em Der Derian (Farias, 2000 *apud* Prado, 2018, p.34), que

considerando o Estado como único ator a desenvolver uma diplomacia, assume a palavra paradiplomacia como uma forma de diplomacia não governamental, não importando se for central ou não central, o que significaria qualquer tipo de atividade internacional de caráter não governamental de atores não estatais, incluindo-se aqui corporações transnacionais, organizações internacionais de trabalho, comunidades religiosas, ONGs, lobbies internacionais, associações científicas, entre outras possibilidades de atores internacionais.

Ao longo deste trabalho, a definição de paradiplomacia adotada será aquela supracitada proposta por Soldatos e Duchacek. Como é possível perceber a partir do exposto, essa terminologia ainda é fonte de muitos debates na área, podendo abarcar atores não

¹ “o mais alto nível de diplomacia pessoal e paralela, complementando ou competindo com a política externa regular do ministro em causa, é, portanto, uma tentação recorrente para o chefe do executivo, seja ele um primeiro-ministro ou presidente, ditador ou monarca”

governamentais. Para Junqueira (2017, p.42), as outras terminologias que surgem para explicar o fenômeno buscaram “modificar a ideia advinda do prefixo ‘para’, a qual passa uma falsa noção de que a ação externa subnacional é ilegal às diretrizes propostas pelos governos centrais”. Assim sendo, outras terminologias que surgiram foram:

Relações Exteriores de unidades constituintes (utilizada principalmente nos Estados Unidos e no Canadá), diplomacia multinível (muito usada nos países anglófonos), cooperação internacional descentralizada (adotada pela União Europeia e em diversos países europeus e latino-americanos, incluindo o Brasil). No Brasil, também são utilizadas expressões como: diplomacia federativa (Bogea, 2001), política externa federativa (Rodrigues, 2004), relações internacionais federativas (Brigagão, 2005; Rodrigues, 2008), cooperação internacional federativa (Kleiman, 2010). (Rodrigues, 2021, p.22)

Cabe salientar que o objetivo do trabalho não será de se delongar no debate conceitual da paradiplomacia e suas ramificações terminológicas, visto que tal proposição poderia resultar em uma investigação própria. Ressalta-se apenas que o trabalho adotou a definição clássica de atuação internacional de entes subnacionais, isto é, a paradiplomacia, cujo significado já foi supracitado.

Da mesma forma, é importante esclarecer o que são os atores subnacionais, cuja denominação adotada neste trabalho segue a definição de Bueno (2010, p.345), para quem os atores subnacionais são “partes constituintes dos estados nacionais, atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional”. São sinônimos que também aparecem na literatura para definir esses atores: unidades subnacionais, governos não centrais, entes subnacionais, entidades subestatais, governos constituintes, subnacionalidades, atores mistos e atores infraestatais (Junqueira, 2017).

Uma vez apresentado o quadro terminológico, outra discussão importante são os eixos de análise. Para Rodrigues (2022), a paradiplomacia contemporânea pode ser analisada a partir de três eixos: o eixo da globalização, o eixo da descentralização e o eixo da integração. Uma vez que a globalização e suas implicações já foram apresentadas nos primeiros parágrafos deste trabalho, pode-se mover o foco de análise para a questão da descentralização e da integração. Para o presente trabalho, o eixo da descentralização torna-se bastante relevante para discutir o caso brasileiro.

Rodrigues (2022) discute o eixo da descentralização no caso da América Latina, região em que historicamente o poder sempre esteve muito concentrado, em razão da presença de regimes militares. Com o fim das ditaduras e a redemocratização, há nos países da América Latina a necessidade do surgimento de novas constituições. No caso brasileiro, destaca-se a inserção do princípio da descentralização dentro da Constituição de 1988, que passa a

reconhecer a autonomia dos outros níveis de governo no país, tornando os municípios entes federativos. Assim sendo, é importante pontuar que

o federalismo brasileiro não é um federalismo competitivo, é um federalismo cooperativo. Ele foi pensado para que União, estados e municípios pudessem cooperar entre si. Isso é importante para entender, inclusive, o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil. (Rodrigues, 2022. Entrevista ao IDeF - Internacionalização Descentralizada em Foco)

O eixo da integração também impacta a realidade da paradiplomacia brasileira. Para Ribeiro (2009, p.40), os processos de integração regional “tendem a engendrar uma transferência de soberania no plano regional, o que leva muitas unidades subnacionais a se mobilizarem para a conquista de um papel maior na arena regional, estimulando-as à ação internacional”. No caso sul-americano, há a criação, em 2004, do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), como instância subnacional do Mercosul.

Além desses três eixos mais gerais, é preciso considerar outros condizentes com a realidade brasileira - o que será abordado no Capítulo 1 desta monografia, em que se analisa o extenso levantamento bibliográfico e identifica as discussões nacionais sobre o assunto da paradiplomacia. Nesse viés de levantamento dos estudos nacionais é que também se verifica a relevância da análise comparada. O trabalho de Salomón e Nunes (2007) foi pioneiro na análise comparada da paradiplomacia brasileira. Ao examinar e comparar a atuação internacional da cidade de Porto Alegre (nível municipal) e do estado do Rio Grande do Sul (nível estadual), durante o fim da década de 1990 e início dos anos 2000, as autoras identificaram diferenças relevantes entre os dois níveis de governo. Utilizando como base os achados de pesquisa de Salomón e Nunes (2007), é que buscou-se, no presente trabalho, comparar a paradiplomacia municipal e estadual brasileira em perspectiva mais ampla, com foco nas estruturas institucionais paradiplomáticas e nos determinantes da atuação internacional nos dois níveis de governo.

No que concerne os determinantes locais e os elementos impulsionadores da atuação internacional de entes subnacionais, Keating (1999) destaca três razões pelas quais cidades e estados são levados ao campo das relações internacionais: política, econômica e cultural. Outrossim, a integração regional – ou seja, o fator geográfico – (Salomón; Nunes, 2007) igualmente pode ser inserida em uma das motivações para a paradiplomacia, principalmente em casos de cooperação transfronteiriça. Além disso, Salomón e Nunes (2007) ao comparar os aparatos institucionais paradiplomáticos de Porto Alegre e do Rio Grande do Sul, apontam que os governos regionais (nível estadual) tendem a promover uma maior cooperação

econômica e comercial com seus parceiros externos. Já os governos locais, isto é, as cidades brasileiras, desenvolvem mais a cooperação internacional descentralizada para a promoção de cooperação política e técnica. Assim sendo, no que diz respeito às distinções entre a paradiplomacia do nível municipal e estadual, pode-se argumentar, como hipótese inicial, que os estados tendem a promover sua internacionalização por intermédio da promoção comercial e da atração de investimentos estrangeiros diretos. Quanto à atividade internacional das cidades, destaca-se um maior nível de cooperação técnica-política e atuação conjunta em redes e associações internacionais. A figura a seguir sumariza a discussão supramencionada:

Figura 1 - Principais distinções entre a paradiplomacia municipal e estadual/regional

Crítérios	Municípios	Regiões / Nível intermediário de governo
Autonomia	Desfrutam de maior grau de liberdade e de possibilidades, decorrentes do seu caráter misto, neste caso, beneficiado-se do lado de ator livre de soberania	Maiores limitações e responsabilidades, próprias dos atores condicionados pela soberania
Agenda	Mais focada, com frequente priorização dos temas sociais	Prioritariamente voltada para o foco econômico-comercial
Instrumentos	Conicionados pela agenda, os instrumentos empregados estão voltados prioritariamente para o desenvolvimento e bem-estar da coletividade, sendo esta a principal motivação da sua ação externa	Utilizam instrumentos inspirados na ação externa do GC, ainda que também utilizem instrumentos típicos dos GNCs municipais, como os irmanamentos; recorrem a instrumentos clássicos de promoção comercial (envio de missões comerciais ao estrangeiro, participação de feiras de negócios...)
Uso da cooperação	Cooperação intermunicipal, cooperação em redes e multilateral	Privilegia relações bilaterais de cooperação
Estrutura paradiplomática	Tende a ser simples, sem canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC	Mais complexa e duradoura, inspirada na estrutura do GC, incluindo canais formais de conexão com o aparato da política exterior do GC, assim como frequente presença de planejamento para sua ação externa.

GC - Governo Central

GNC - Governo não-central

Fonte: Ribeiro (2009) com base em texto de Salomón e Nunes (2007).

A presente pesquisa busca contribuir, portanto, com os estudos da área e, por meio do método comparado, compreender a atuação internacional dos dois níveis subnacionais de governo no Brasil (municipal e estadual), de forma mais ampla. O principal objetivo consiste em verificar se cidades e estados no Brasil utilizam estratégias semelhantes de atuação internacional descentralizada. Ou melhor, quais seriam as diferenças e as semelhanças entre a paradiplomacia de cada nível de governo.

No que diz respeito à metodologia do trabalho, adotou-se uma abordagem qualitativa, na qual primeiramente foi realizada uma revisão de literatura, a partir de um levantamento bibliográfico da produção recente de casos de análise comparada de paradiplomacia (até o ano de 2022), com o objetivo de identificar métricas e padrões para mensurar os determinantes da atuação internacional nas cidades e estados do Brasil. Em seguida, foi feita uma filtragem das principais métricas de comparação encontradas na revisão de literatura, para estabelecer quais padrões seriam utilizados para a análise comparada. E, por fim, com as categorias de comparação previamente estabelecidas, foi realizado um estudo comparado da paradiplomacia local (municipal) e regional (estadual) brasileira, levando em consideração o impacto dos determinantes locais no processo de internacionalização desses entes subnacionais e a combinação de características de atores condicionados pela soberania e atores livres de soberania, tal como proposto no *framework* teórico de Salomón e Nunes (2007), que será apresentado no próximo capítulo. A base de dados utilizada para orientar a pesquisa foram os trabalhos de Souza (2022) e Neves (2022), que trataram da internacionalização de cidades e estados brasileiros, respectivamente.² O estudo comparado teve como objetivo comparar os dois estudos de casos supracitados, a partir do modelo construído com base na revisão de literatura que será apresentada no próximo capítulo desta monografia. A pergunta de pesquisa que orientou o trabalho foi: “O que diferencia a atuação internacional das cidades e estados brasileiros no período 2015-2020 e qual o impacto dos determinantes locais (política, economia e geografia) na internacionalização dos entes subnacionais do Brasil?”. O levantamento bibliográfico considerou estudos até o ano de 2022, pois foi o ano que foi desenvolvida a pesquisa de Iniciação Científica.

Cabe ressaltar a importância de realizar a análise comparada entre dois entes distintos da Federação, isto é, cidades e estados. Apesar de possuírem capacidades, competências e obrigações distintas, a análise comparada nos permite identificar em que medida a internacionalização de cidades e estados se aproxima e se diferencia. Salomón e Nunes (2007), por exemplo, ao analisar o caso do Rio Grande do Sul e Porto Alegre, identificam que a internacionalização do estado geralmente influencia a internacionalização das cidades. Assim sendo, destaca-se a importância da realização de estudos comparados que possam compreender se essa também é uma realidade que se aplica a outras regiões brasileiras. Para

² A pesquisa apresenta-se como uma continuação dos trabalhos de Neves (2022) e Souza (2022), que também participaram dos projetos de iniciação científica da Prof^a Liliana Fróio, voltados para a análise da paradiplomacia estadual e municipal, respectivamente. Portanto, a presente monografia conclui a pesquisa sobre os determinantes locais da paradiplomacia brasileira, sob orientação da docente supracitada, a partir de uma análise comparada dos resultados obtidos por Neves (2022) e Souza (2022) acerca das características gerais da internacionalização dos entes subnacionais brasileiros.

além disso, a análise comparada da paradiplomacia brasileira nos permite atualizar o trabalho pioneiro de Salomón e Nunes (2007), que identificaram certos padrões na atuação internacional das cidades e dos estados. Portanto, o presente trabalho busca revisitar esse diálogo, identificando de que forma a paradiplomacia brasileira foi transformada ao longo dos últimos anos e como isso é refletido na atuação internacional das cidades e estados mapeados neste trabalho. Destaca-se também a importância de compreender as relações intergovernamentais dentro do federalismo brasileiro, ou seja, de que forma as relações cooperativas entre os três níveis da Federação (União, Estados e Municípios) influenciam a atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros.

Em relação à base de dados utilizada e sua metodologia, Souza (2022) difere de Neves (2022) no que diz respeito ao marco temporal utilizado para a análise. Na pesquisa de Neves (2022), sobre a internacionalização dos estados brasileiros, o recorte temporal utilizado para análise foi 2015-2020. Já no trabalho de Souza (2022), que aborda a paradiplomacia das cidades, adotou-se um período de análise mais curto (2017-2020), com o objetivo de “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” (Souza, 2022, p.25). Inicialmente, a pesquisa de Souza (2022) visava o estudo da atuação internacional dos 5.570 municípios brasileiros. Contudo, devido ao advento da pandemia do Coronavírus e a falta de tempo hábil para conclusão do trabalho, o nº de casos para estudo foi reduzido, adotando-se os seguintes critérios:

a) Análise dos estados com quantidade reduzida de municípios; b) Nos estados com maior número de municípios, análise de cidades com mais de 50 mil habitantes e com indicação de atuação internacional; c) Nos estados fronteiriços, análise de municípios com mais de 20 mil habitantes e d) nas demais unidades federativas, análise dos municípios com mais de 50 mil habitantes. (Souza, 2022, p.24).

De acordo com Souza (2022), o levantamento de dados primeiramente partiu da análise específica dos municípios por unidade federativa. Para cada unidade analisada, o autor estipulou duas etapas:

1) Análise da legislação municipal que trata da estrutura administrativa da prefeitura para verificar a presença de área internacional, suas competências e forma de institucionalização; 2) Pesquisa por ações internacionais praticadas na gestão municipal em seus websites e portais oficiais de informação. (Souza, 2022, p.25)

Em relação à primeira etapa, Souza (2022) relatou a escassez e dificuldade de acesso a documentos e informações relativas à estrutura administrativa municipal. Em relação à segunda etapa, o autor analisou fontes secundárias, tais como matérias em jornais e portais de notícia, que mencionavam a participação de gestores em práticas de cooperação internacional.

Para isso, Souza (2022) utilizou comandos de busca no *google* como “Relações Internacionais”, “Cooperação Internacional”, “Embaixada”, “Viagem Internacional”, e outros códigos afins, em associação com o nome de uma cidade ou gestor. Souza (2022) também elaborou um questionário eletrônico por meio do software *SurveyMonkey*, mas que devido à falta de tempo hábil, não produziu resultados suficientes para realização de inferências.

Isto posto, foi realizado o mapeamento de 1.046 municípios brasileiros – número que representa aproximadamente 18.78% da totalidade dos municípios do país –, cuja análise da dinamicidade internacional foi realizada a partir de indicadores obtidos na literatura e em critérios estabelecidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC 2012) (Souza, 2022). A imagem a seguir ilustra os determinantes utilizados pelo autor para análise da dinamicidade internacional dos municípios brasileiros:

Figura 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: Souza (2022).

Além disso, observa-se um maior grau de complexidade da análise da internacionalização dos municípios em relação ao estudo da atuação internacional dos estados. Pela complexidade envolvida no trabalho, com um alto número de casos, é recomendada a delimitação de critérios de análise ao pesquisar a paradiplomacia das cidades brasileiras. Junqueira (2015), Laisner (2013) e Milani e Ribeiro (2011) são exemplos de acadêmicos que pesquisaram o complexo campo das relações internacionais das cidades brasileiras, a partir do mapeamento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs).

Dos 1.046 municípios mapeados pela base de dados utilizada nesta pesquisa, 210 apresentaram atividade internacional nas esferas públicas municipais (Souza, 2022, p.28). Para mensurar a presença institucional da Paradiplomacia nos municípios selecionados, os critérios adotados foram:

(1) mapeamento de estruturas específicas para RI, tal como secretarias, assessorias, departamentos e outras representações institucionais; (2) outros órgãos utilizados para gerir os assuntos internacionais do município, retratando ações percebidas nas demais secretarias e pastas temáticas das prefeituras e (3) sem área específica para as RI, engloba casos em que foi percebida atividade internacional mas sem a ação de um órgão responsável pela operação. (Souza, 2022, p.28).

Já a pesquisa de Neves (2022), analisou os aspectos determinantes da paradiplomacia estadual, tendo como escopo de análise todos os 27 estados da federação. O autor utilizou sites de busca e sites oficiais de governo para pesquisar as instituições/órgãos estaduais de relações internacionais e as atividades internacionais praticadas pelos governos estaduais no período em análise. Além disso, Neves (2022) também utilizou o software *SurveyMonkey* para elaboração de um questionário, que foi encaminhado por e-mail e por redes sociais para gestores públicos e funcionários dos estados brasileiros. Para identificar e encontrar os funcionários responsáveis pela gestão das relações internacionais, Neves (2022) também realizou uma pesquisa em sites de busca, como o Google. Para isso, o autor buscou utilizar termos como “cooperação internacional” e “parceria internacional” para a pesquisa, junto ao nome dos estados. A partir desse levantamento, foram identificados os gestores envolvidos nas atividades internacionais dos estados, que posteriormente foram contatados para responder a pesquisa (Neves, 2022). Em síntese, o autor criou 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. Além disso, assim como Souza (2022), Neves (2022) também mapeou a presença de órgãos estaduais específicos para tratamento de assuntos internacionais, no período de 2015-2020. A partir dos resultados encontrados, os estados foram divididos em três categorias (Neves, 2022, p.19; Froio, 2015):

a) Presença de órgão específico para tratar os assuntos internacionais do estado; b) Presença de órgãos não-exclusivos com competência internacional, como departamentos localizados dentro de secretarias estaduais que possuem outras demandas próprias da administração pública e c) Sem presença de órgão estadual com competência para tratar de assuntos internacionais.

Os resultados do estudo comparado, bem como da análise da internacionalização das cidades e estados do Brasil, serão apresentados ao longo deste trabalho.

É importante mencionar que, ainda que o foco do presente estudo seja analisar os possíveis contrastes na paradiplomacia de diferentes níveis de unidades da federação, também foram mapeados trabalhos que realizaram a análise comparada entre entes do mesmo nível de governo, ou seja, compararam a internacionalização de cidade-cidade ou estado-estado. Pode-se justificar esse uso mais abrangente da literatura em razão da escassez de estudos que abordem as divergências na internacionalização de entes subnacionais em nível local e

regional, tal como feito por Salomón e Nunes (2007). Esses trabalhos foram incluídos com o objetivo de identificar o maior número possível de variáveis relevantes para análise comparada de casos de paradiplomacia. Por fim, como justificativa da relevância do trabalho, pode-se argumentar que análises da internacionalização dos entes subnacionais brasileiros – em perspectiva comparada – podem contribuir para o estado da arte atual dos estudos, identificando as motivações, bem como os entraves e os desafios que condicionam a atuação internacional das cidades e dos estados brasileiros. Uma vez que o trabalho de Salomón e Nunes (2007) foi produzido há mais de uma década atrás, a presente pesquisa busca atualizar o debate proposto pelas autoras. Em contraste ao *framework* utilizado por Salomón e Nunes (2007), o presente trabalho se diferencia ao agregar os determinantes locais – política, economia e geografia – e o estudo de seu impacto na paradiplomacia dos entes subnacionais brasileiros.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: primeiramente, foi realizado um levantamento bibliográfico dos estudos de análise comparada na literatura de paradiplomacia, com o objetivo de identificar variáveis para comparação dos casos. Neste capítulo, será abordada a literatura de análise comparada da paradiplomacia a partir da visão de Kuznetsov (2015), assim como a análise da literatura brasileira. No segundo capítulo, será apresentada a base de dados e as inferências obtidas a partir dos trabalhos de Souza (2022) e Neves (2022). No terceiro capítulo, será realizada uma análise comparada da paradiplomacia dos dois níveis de governo, utilizando como variáveis para comparação o *framework* teórico apresentado nos capítulos anteriores. Além disso, será analisado o impacto dos determinantes locais (políticos, econômicos e geográficos) na internacionalização de cidades e estados do Brasil. Por fim, o trabalho trará a conclusão com os resultados obtidos ao longo do estudo.

2 ANÁLISE PARADIPLOMÁTICA NO BRASIL: ACHADOS DA LITERATURA SOBRE PARADIPLOMACIA COMPARADA

O presente capítulo objetiva apresentar a bibliografia que analisa a paradiplomacia em perspectiva comparada, apresentando as variáveis utilizadas nos estudos para comparar os níveis de governo no processo de internacionalização dos entes subnacionais.

2.1. A ANÁLISE COMPARADA A PARTIR DA VISÃO DE KUZNETSOV (2015)

A obra de Kuznetsov (2015), intitulada *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*, é um importante referencial teórico na literatura de paradiplomacia. No livro, o autor busca examinar e sistematizar as dimensões teóricas da atuação internacional de entes subnacionais. Nesse sentido, acredita-se que a análise do texto possa servir como eixo orientador em estudos de análise comparada da paradiplomacia. Para o presente trabalho foi de especial relevância o capítulo 5 da obra, denominado “*Constructing an explanatory framework for the study of subnational governments’ involvement in international relations*”, cujas principais ponderações serão expostas a seguir.

Kuznetsov (2015) propõe a construção de um modelo teórico explicativo para o estudo do envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais. O autor elabora seis perguntas, com base na literatura, para analisar a paradiplomacia de um determinado ator subnacional, no caso específico, de regiões: (1) Quais são as causas do florescimento das atividades paradiplomáticas da região examinada? (2) Quais são os fundamentos jurídicos da diplomacia constituinte no país do caso subnacional examinado? (3) Qual é o motivo predominante do governo da região examinada para se envolver em assuntos internacionais? (4) Como a paradiplomacia foi institucionalizada na região examinada? (5) Qual é a atitude do governo central em relação à paradiplomacia de seus entes constituintes? (6) Quais são as consequências da paradiplomacia para o desenvolvimento de toda a nação?

É importante salientar que Kuznetsov adota o modelo de *multiple response questionnaire* (questionário de múltipla resposta) para construção de seu quadro explicativo. Sendo assim, cada questão possui uma série de possíveis respostas distintas para a explicação do fenômeno analisado. A justificativa para a adoção do modelo, nas palavras de Kuznetsov, é propor uma ferramenta de pesquisa que possa ajudar os pesquisadores na condução de estudos sistematizados dos casos de paradiplomacia escolhidos.

Para a primeira pergunta, Kuznetsov propõe respostas que explicam a paradiplomacia a partir de suas causas externas (globalização, regionalização, democratização, a

‘domesticação’ da política externa e a internalização da política doméstica) e internas/domésticas (federalização e descentralização, problemas com o processo de construção da nação, efetividade insuficiente do governo central nas relações externas, assimetria das unidades constituintes, estímulo externo, líder regional/partido político e, por último, fronteiras). Nesse viés, o objetivo da pergunta é compreender as origens da paradiplomacia em uma determinada região.

No que tange às causas externas, Kuznetsov pontua que a globalização erodiu as fronteiras econômicas e culturais entre os Estados, garantindo aos entes subnacionais mais oportunidades para perseguir seus objetivos econômicos, não apenas dentro de seu Estado de origem, mas também além das fronteiras. Contudo, o autor também reconhece a dificuldade de mensuração do impacto da globalização para o florescimento da paradiplomacia de uma determinada região, uma vez que a globalização é um fenômeno multifacetado, podendo ser medida por intermédio de índices econômicos, políticos, culturais, entre outros (Kuznetsov, 2015). Já a regionalização, pode ser definida por Kuznetsov como “*a complex process which highlights the tendency of the increasing role of subnational governments in mostly all spheres, including international relations*”³ (Kuznetsov, 2015, p.103). Para avaliar o impacto desta variável para a paradiplomacia de uma região, o autor adota o modelo de análise de Keating, que propõe a análise da regionalização a partir de três categorias: uma política de Estado (processo *top-down*); demandas regionais por maior autoridade política, econômica e cultural (processo *bottom-up*); e uma resposta, tanto do centro como das regiões, para os desafios e oportunidades propostos pelas mudanças da economia global. Além disso, o autor também salienta que a questão da regionalização é mais presente nos estudos da Europa moderna, pós-Tratado de Maastricht (Kuznetsov, 2015, p.103). Contudo, uma análise dos estudos sul-americanos de paradiplomacia já indica que essa é uma linha de pesquisa cada vez mais em evidência no continente, com especial destaque para atuação dos entes subnacionais sul-americanos na rede *Mercocidades*.

Outra causa externa para a paradiplomacia é a democracia, pois, de acordo com Kuznetsov (2015), o conceito de paradiplomacia significa na prática um certo grau de pluralidade e liberdade na tomada de decisão, cenário difícil de se concretizar em um regime político autocrático. Parafraseando John Kincaid, o autor associa o fortalecimento da democracia à promoção da diplomacia dos entes constituintes. Outrossim, Kuznetsov cita casos como a supressão da paradiplomacia na ditadura de Franco, na Espanha, e no regime

³ “um processo complexo que evidencia a tendência para o aumento do papel dos governos subnacionais em quase todos os domínios, incluindo as relações internacionais”

soviético russo que, após a queda do Muro de Berlim (1991), vivenciou um período de maior participação dos entes subnacionais russos nas relações políticas internas e internacionais (Kuznetsov, 2015, p.104). No caso brasileiro, o estabelecimento de um regime democrático e a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) também contribuíram para um maior envolvimento dos entes federativos brasileiros nas relações internacionais. Por fim, a última causa externa para a paradiplomacia, indicada por Kuznetsov, é a ‘domesticação’ e a internacionalização da política externa. Nesse sentido, na política internacional contemporânea, percebe-se, cada vez mais, uma sobreposição dos assuntos de *high politics* (que seriam exclusivos do governo central/federal) e *low politics* (mais específicos dos governos subnacionais). Autores como Putnam, por exemplo, já indicavam a importância da política doméstica para os assuntos de política externa, por exemplo, na negociação de tratados internacionais que precisam ser aprovados no Congresso Nacional. Tal fenômeno, também evidencia a crescente importância dos entes subnacionais nas relações internacionais, seja promovendo seus assuntos de *low politics* na arena internacional ou quando um assunto de *high politics* tem impacto direto nas competências de um ente federativo subnacional. (Kuznetsov, 2015, p.104).

No que concerne às causas internas/domésticas da paradiplomacia, a primeira variável indicada por Kuznetsov é a federalização e descentralização. Assim sendo, o autor infere que a compreensão das relações intergovernamentais, entre o governo central e suas entidades subnacionais, é de fundamental importância para o entendimento da paradiplomacia de uma determinada região. Nesse caso, Kuznetsov recorre ao exemplo da federalização da política doméstica norte-americana, que colaborou para a aceleração da atuação internacional dos estados estadunidenses (Kuznetsov, 2015, p.105). A próxima variável interna diz respeito aos problemas com a construção da nação enfrentados por algumas regiões com multiplicidade étnica, linguística e culturais, como Quebec, País Basco, Catalunha e Flandres. Além disso, essa variável também pode ser observada, na análise de Estados não reconhecidos, como uma forma de adquirir reconhecimento internacional e legitimidade (Kuznetsov, 2015, p.105). Nos casos supracitados, percebe-se que a promoção da paradiplomacia está fortemente ligada com objetivos nacionalistas. A sétima variável apresentada por Kuznetsov é a efetividade insuficiente do governo central nas relações externas, e diz respeito à fraqueza do governo central em administrar a política externa em geral ou em esferas particulares. Tal categoria pode ser ilustrada, por exemplo, pela gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022) e sua ineficiente política externa no tocante às questões ambientais. Esse momento da política externa brasileira favoreceu uma maior coordenação dos estados brasileiros à favor de políticas

ambientais mais eficazes e comprometidas com as mudanças climáticas globais. Pode-se citar, a título de exemplo, a Coalizão de Governadores pelo Clima e a criação do Consórcio Brasil Verde na 26ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 26). Com relação à oitava variável, Kuznetsov apresenta a assimetria das unidades constituintes, ou seja, a diferença em termos econômicos dentro de um Estado que leva as regiões mais desenvolvidas a encontrarem novos mercados para crescimento e expansão fora da arena doméstica nacional (Kuznetsov, 2015, p.106). Desse modo, Kuznetsov argumenta que “*there is no doubt that such tremendous economic subnational power can not always be limited by national borders and has to spill out in the international arena*”⁴ (Kuznetsov, 2015, p.106). No caso brasileiro, observa-se que estados com maior PIB *per capita* - por exemplo, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul - possuem maior protagonismo internacional em relação a outros estados com menores recursos econômicos e materiais.

A próxima variável a ser abordada é o estímulo externo, ou seja, a paradiplomacia como consequência da influência de fatores externos. Para ilustrar essa variável, Kuznetsov parafraseia Soldatos e aborda o exemplo do presidente francês Charles de Gaulle, que encorajou fortemente as relações entre a França e o Quebec (Kuznetsov, 2015, p.107). A penúltima variável apresentada para explicar o surgimento da paradiplomacia em uma determinada região é o papel de um líder regional ou partido político. O papel de um líder predominante na política externa foi abordado já nos estudos iniciais do campo da Análise de Política Externa (APE), como discutido em Hermann (1990). A mesma lógica pode ser aplicada aos líderes políticos dos entes subnacionais e o protagonismo dos partidos políticos na esfera internacional. Froio (2015), por exemplo, discutiu o impacto da alternância partidária na paradiplomacia dos estados brasileiros. Já Salomón e Nunes (2007), ao comparar as trajetórias políticas do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre, concluíram que Porto Alegre - que desfrutou de maior estabilidade partidária no período analisado - tinha uma estratégia internacional mais bem delineada e com resultados mais eficazes no longo prazo. Em contraposição, no estado do Rio Grande do Sul, que no recorte temporal dispôs de diferentes forças partidárias no poder estadual, a estratégia internacional era mais dispersa e com resultados inconclusivos (Salomón; Nunes, 2007).

Por fim, a última variável abordada por Kuznetsov é o papel das fronteiras. Nesse viés, a abordagem de Duchacek pode ser útil para explicar os tipos de paradiplomacia exercidas através de fronteiras: *transborder regional paradiplomacy* (paradiplomacia regional

⁴ “não há dúvida de que um poder econômico subnacional tão grande nem sempre pode ser limitado pelas fronteiras nacionais e tem de se estender à arena internacional”

transfronteiriça), *transregional paradiplomacy* (paradiplomacia transregional) e *global paradiplomacy* (paradiplomacia global). O quadro a seguir descreve as diferenças entre cada tipologia concebida por Duchacek.

Quadro 1 - A classificação da paradiplomacia a partir do referencial de fronteira, de acordo com Duchacek (1990)

Tipologia	Descrição
Paradiplomacia Regional Transfronteiriça	Refere-se à cooperação exercida entre duas regiões de países distintos, mas que compartilham fronteiras entre si. Por exemplo, a cooperação internacional entre a província de British Columbia (Canadá) e Washington (Estados Unidos).
Paradiplomacia Transregional	Refere-se às relações entre regiões de países vizinhos, mas que não compartilham fronteiras. Por exemplo: a cooperação internacional entre a província de Quebec (Canadá) e o estado de Louisiana (Estados Unidos).
Paradiplomacia Global	Refere-se às relações de regiões com governos subnacionais e centrais estrangeiros, onde as fronteiras não importam. Por exemplo: a cooperação do estado de São Paulo com a China ou a cooperação de uma cidade europeia com uma cidade brasileira.

Fonte: Elaboração e tradução própria, com base em Kuznetsov (2015, p.108).

Quanto à segunda pergunta (Quais são os fundamentos jurídicos da diplomacia constituinte no país do caso subnacional examinado?), Kuznetsov (2015) parte do estudo dos fundamentos jurídicos e constitucionais do país para analisar como a atuação internacional dos entes subnacionais é vista pelo governo central. Assim sendo, para Kuznetsov o estudo das constituições nacionais e das leis nacionais é necessário para identificar as competência que *de jure* pertencem às autoridades regionais no campo das relações exteriores, bem como os mecanismos de relações intergovernamentais estabelecidos entre o governo central e seus entes constituintes em questões que envolvem celebração de tratados internacionais (Kuznetsov, 2015, p.108). À vista disso, o autor adota a visão de John Trone (2001), baseada no esclarecimento de dois aspectos-chave (Kuznetsov, 2015, p.109. Tradução nossa):

- (1) Qual é o nível de permissão legal de celebração de tratados das autoridades regionais com atores externos garantida pela Constituição Nacional/Atos legais?
- (2) Quais são os requisitos constitucionais para a realização de consultas aos governos subnacionais sobre questões de relações exteriores, nos casos em que essas questões tenham um impacto especial sobre uma unidade constituinte particular ou quando a solução para o problema relacionado à esfera das relações internacionais resida totalmente ou parcialmente dentro da competência legislativa regional?

Entretanto, Kuznetsov também aponta para as vulnerabilidades da análise do fenômeno da paradiplomacia a partir de sua ótica legal/constitucional. Desse modo, ao propor

a análise da atuação internacional dos entes subnacionais a partir de uma lente constitucional, é importante diferenciar e compreender a incompatibilidade entre situações *de jure* e *de facto*. Isto é, para evitar uma análise inválida ou incompleta da paradiplomacia de uma região, deve-se verificar se o que está presente na constituição nacional também aplica-se na prática. (Kuznetsov, 2015, p.109).

Na terceira pergunta (Qual é o motivo predominante do governo da região examinada para se envolver em assuntos internacionais?), o autor busca compreender as motivações dos entes subnacionais ao se envolverem em assuntos internacionais. Nesse sentido, a literatura em geral aponta que os entes subnacionais buscam se envolver nas relações internacionais por três razões: política, econômica e cultural, como proposto por Keating (1999). Ademais, Kuznetsov também adiciona uma quarta variável para sua explicação, que seria específica das regiões fronteiriças, que corresponde à necessidade dos governos regionais de encontrar soluções para questões rotineiras no ambiente de fronteira, como o meio ambiente, logística de transporte, gerenciamento de emergência, educação, migração, etc. (Kuznetsov, 2015). O quadro abaixo sumariza a discussão supracitada:

Quadro 2 - Motivos para a atuação internacional de entes subnacionais

Tipo de motivação	Objetivo
Econômica	Benefícios do comércio e do mercado liberal global, a partir da interação com atores estrangeiros.
Política	Dois tipos de grupos de governos subnacionais que buscam a atuação internacional por razões políticas: <ul style="list-style-type: none"> - Grupos secessionistas, que possuem o objetivo de ganhar espaço para sua causa e autonomia política. Geralmente, esse grupo é encontrado em entes subnacionais de Estados não reconhecidos. - Regiões como promotoras do desenvolvimento em países do Terceiro Mundo.
Cultural	Cooperação com outras regiões que possuem uma identidade semelhante ou que compartilhem os mesmos valores (culturais, linguísticos ou religiosos) da região de origem.
Fronteiras (<i>cross-border housekeeping</i>) ⁵	O objetivo da cooperação é encontrar soluções para questões cotidianas e de interesse comum entre duas regiões transfronteiriças, como o meio ambiente (questões ecológicas e climáticas que possuem efeitos diretos na população local, como a poluição), logística de transporte, gerenciamento de emergência, educação, migração, entre outros.

Fonte: Elaboração própria, com base em Kuznetsov (2015, p.110).

⁵ O conceito de *cross-border housekeeping* é apresentado por John Kincaid (2003). KINCAID, John. Foreign Relations of Subnational Units. In: BLINDENBACHER, A.; KOLLER, A. (ed.). Federalism in a Changing World. Montreal: McGill-Queen's Press, 2003. p. 82.

A quarta questão (Como a paradiplomacia foi institucionalizada na região examinada?) diz respeito a como a paradiplomacia foi institucionalizada na região examinada e está relacionada principalmente à dimensão institucional da paradiplomacia, que será discutida posteriormente no presente trabalho. Vamos nos limitar ao quadro a seguir para apresentar as variáveis indicadas por Kuznetsov (2015) e para analisar o processo de institucionalização da paradiplomacia em uma determinada região:

Quadro 3 - Variáveis para análise da institucionalização da paradiplomacia de uma região

1.	Estabelecimento de um ministério regional especial ou departamento responsável pelas relações internacionais da unidade constituente;
2.	Abertura de escritórios subnacionais permanentes em países estrangeiros;
3.	Visitas oficiais de autoridades regionais a regiões e países estrangeiros;
4.	Participação em vários eventos internacionais como exposições, fóruns, etc, organizados por atores externos;
5.	Estabelecimento e participação em redes globais e transfronteiriças multilaterais e grupos de trabalho sobre problemas específicos como agricultura, desenvolvimento sustentável, transporte, etc;
6.	Participação de autoridades regionais em eventos organizados por entidades estrangeiras no âmbito da delegação oficial do seu governo central.

Fonte: Elaboração e tradução própria, com base em Kuznetsov (2015, p.111-113).

Quanto ao item 6 do quadro acima, Kuznetsov aponta que o exercício da paradiplomacia por intermédio direto do governo central pode ser problemático, pois o acesso dos governos subnacionais a esse alto nível da esfera das relações internacionais torna-se dependente do desejo do governo central. Sendo assim, este canal para internacionalização de entes subnacionais pode ser interrompido a qualquer momento, por razões políticas e/ou econômicas. (Kuznetsov, 2015).

Os outros itens do quadro, como número de acordos bilaterais, encontros oficiais, participação em fóruns internacionais, número de escritórios estrangeiros etc, também podem ser considerados com o propósito de medir a intensidade do envolvimento subnacional de uma determinada região nas relações internacionais, a partir de uma ótica quantitativa. (Kuznetsov, 2015).

Já a quinta questão do modelo teórico aqui analisado (Qual é a atitude do governo central em relação à paradiplomacia de seus entes constituintes?) aborda a atitude do governo

central ou federal em relação à paradiplomacia de seus entes constituintes. Nesse sentido, o autor argumenta que *“the national governments can not be unconscious of their constituent units’ attempts to act on the international scene, and thus have to formulate their position towards paradiplomacy”*⁶. (Kuznetsov, 2015, p.113). Logo, três formas para análise da atitude do governo central em relação à atuação internacional de seus entes constituintes são citadas: análise dos discursos públicos de representantes do governo nacional sobre o assunto; análise dos documentos oficiais do governo central sobre o assunto; entrevista com experts, tanto do governo regional analisado como do governo central, sobre o assunto. (Kuznetsov, 2015).

A partir dos pontos supracitados, percebe-se que o autor utiliza a ferramenta de análise de discurso, frequente nos estudos de Análise de Política Externa (APE), para mapear a percepção e a atitude do governo central em relação à atuação internacional de seus entes subnacionais. Nesse ínterim, é proposta a análise de duas dimensões distintas: a dimensão perceptual e a dimensão prática. De uma forma simplificada, a dimensão perceptual diz respeito a como o governo central percebe a paradiplomacia de seus entes constituintes, e pode ser analisada a partir de duas lógicas: (1) a paradiplomacia como um desafio para toda a nação e (2) a paradiplomacia como uma oportunidade para toda a nação. (Kuznetsov, p.113).

Já no que diz respeito à dimensão prática, ou seja, como o governo central lida na prática com a atuação internacional dos entes federados subnacionais, Kuznetsov adota a abordagem de Soldatos, para quem a paradiplomacia – a partir do ângulo das relações intergovernamentais – pode ser dividida em quatro padrões principais:

Quadro 4 - Os padrões da paradiplomacia a partir da ótica das relações intergovernamentais, na visão de Soldatos

Padrão de coordenação cooperativa	Pressupõe o envolvimento regional nas relações internacionais sob uma coordenação formal ou informal com o governo federal.
Padrão de união cooperativa	Pressupõe a inclusão formal ou informal da paradiplomacia dentro da política externa nacional.
Padrão de harmonia paralela	Presume que os governos regionais atuem de forma independente na arena internacional de acordo com suas competências, contudo, ao mesmo tempo, suas ações são harmonizadas e não contradizem as relações exteriores nacionais.
Padrão de desarmonia paralela	Neste caso, as ações externas das autoridades regionais opõem-se à política do governo nacional. O governo central não tem um mecanismo de poder administrativo para controlar a atuação dos entes subnacionais na arena internacional e, em sua essência, a paradiplomacia de fato se transforma em

⁶ “os governos nacionais não podem ser inconscientes das tentativas das suas unidades constituintes de atuar na cena internacional e, por conseguinte, têm de formular a sua posição relativamente à paradiplomacia”

diplomacia.

Fonte: Elaboração própria e tradução própria, com base em Kuznetsov, 2015, p.114.

Por último, a sexta questão (Quais são as consequências da paradiplomacia para o desenvolvimento de toda a nação?) examina os impactos da paradiplomacia no desenvolvimento nacional. Nesse viés, Kuznetsov distingue e incorpora, em seu quadro explicativo, duas consequências positivas da paradiplomacia na escala da política externa nacional: 1. Racionalização do processo de tomada de decisão em política externa; 2. Democratização do processo de tomada de decisão em política externa.

Entretanto, Kuznetsov também aponta um risco inerente à prática paradiplomática: a ameaça secessionista, nomeada na literatura como protodiplomacia. Nesse sentido, as relações internacionais subnacionais seriam vistas como uma forma de avançar projetos separatistas que já ocorrem em determinados países e regiões (Kuznetsov, 2015). As variáveis supramencionadas dizem respeito aos *outputs*, ou seja, os resultados e as consequências trazidas pela paradiplomacia em uma determinada região.

A figura abaixo sintetiza a discussão do framework apresentado por Kuznetsov (2015) e oferece um guia de estudo para analisar a paradiplomacia de um ente subnacional.

Figura 3 - O quadro explicativo da paradiplomacia, de acordo com Kuznetsov (2015)

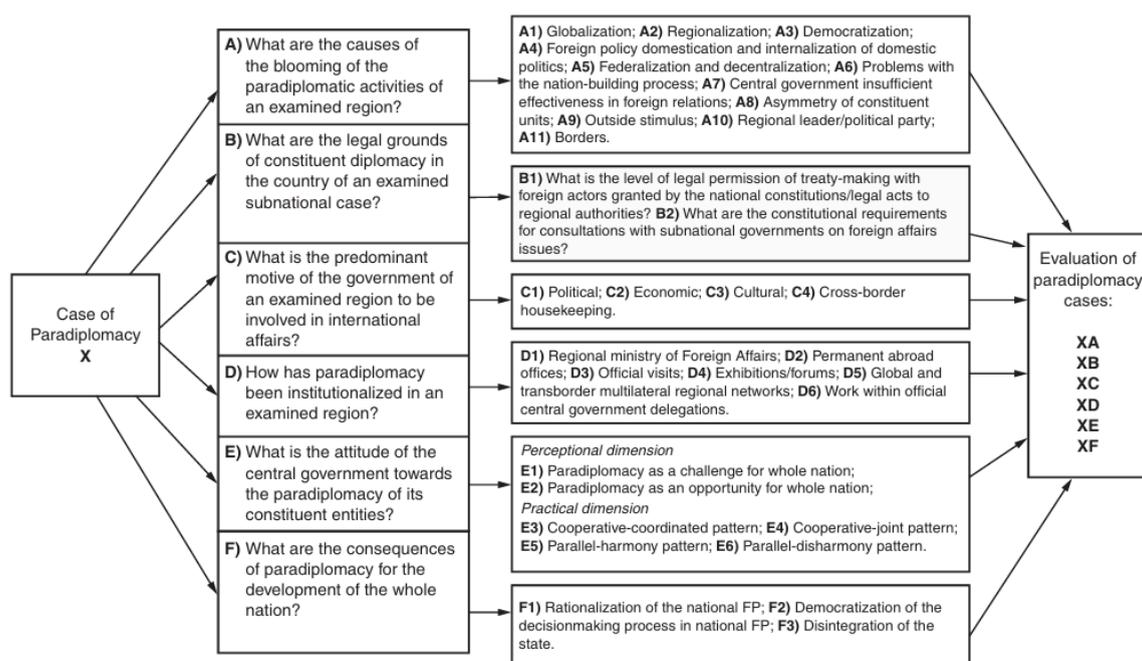


Figure 5.1 The explanatory framework of paradiplomacy (© Alexander S. Kuznetsov).

Fonte: Kuznetsov (2015).

Em suma, verifica-se que o quadro explicativo proposto por Kuznetsov traz uma sistematização bastante útil da literatura e serve para construir padrões de análise e mensuração e, dessa forma, facilitar o processo de estudo comparado no âmbito da paradiplomacia. A partir das variáveis levantadas pelo autor, baseadas nas respostas às seis perguntas que ele elabora, é que temos um ponto de partida para realizar a comparação entre casos de níveis distintos de atuação internacional de entes subnacionais.

2.2. A LITERATURA BRASILEIRA DE ANÁLISE COMPARADA

Na presente seção busca-se apresentar os estudos mais recentes de paradiplomacia comparada no Brasil. Primeiramente, será apresentado o trabalho de Salomón e Nunes (2007), trabalho pioneiro para os estudos comparados de paradiplomacia brasileira. Em segundo lugar, é analisada a tese de Bueno (2010), que realizou uma análise comparada da paradiplomacia dos estados brasileiros e estadunidenses. Em seguida, propõe-se analisar novas contribuições da literatura brasileira de paradiplomacia comparada, a partir dos estudos de Siqueira (2012), Martins (2017), Froio e Medeiros (2020) e Cabral (2022). Essa análise da literatura teve como objetivo identificar as variáveis provenientes dos estudos comparados. A partir disso, foi possível realizar a construção do modelo próprio de análise comparada deste trabalho. As pesquisas de Souza (2022) e Neves (2022) também se inserem como importantes contribuições para a literatura, contudo, consistem na base de dados diretamente manuseada nesta monografia e serão apresentados no próximo capítulo.

2.2.1 SALOMÓN E NUNES (2007): UMA PRIMEIRA ABORDAGEM PARA A ANÁLISE COMPARADA DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA

Salomón e Nunes (2007) comparam a ação externa do estado do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre a partir de duas dimensões: (1) Dimensão institucional: o desenvolvimento de estruturas institucionais paradiplomáticas; (2) Dimensão substancial: as agendas externas, incluindo os focos de interesse e instrumentos utilizados para a atuação internacional dos governos analisados.

Ao abordar a dimensão institucional, Salomón e Nunes (2007) argumentam que “todos os governos centrais e regionais com atividade internacional significativa dispõem de uma estrutura institucional que coordena ou trata de coordenar as relações exteriores” (Salomón; Nunes, 2007, p.105). Nesse sentido, no que diz respeito à primeira dimensão, Salomón e

Nunes (2007) levam em conta o processo de construção e consolidação das estruturas paradiplomáticas dos respectivos entes subnacionais. Como será possível constatar ao longo do presente trabalho, a análise da estrutura institucional paradiplomática é um referencial utilizado na maior parte da produção científica sobre a paradiplomacia brasileira.

Ainda no que diz respeito à dimensão institucional, o primeiro aspecto de comparação utilizado por Salomón e Nunes (2007) é o **grau de inovação institucional** que levou, em ambos os casos, à criação de uma estrutura específica para os assuntos internacionais. A partir disso, as autoras indicam que a criação de um órgão para tratar das relações internacionais aconteceu primeiro no governo do Rio Grande do Sul, por intermédio do estabelecimento da Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais (SEAI) em 1987. Já no caso da cidade de Porto Alegre, a paradiplomacia só foi institucionalizada sete anos depois, em 1994, por meio da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (Secar) (Salomón; Nunes, 2007). Nesse viés, Salomón e Nunes (2007) concluem que a criação de uma secretaria própria para as relações internacionais em âmbito estadual influenciou diretamente a criação posterior de um órgão semelhante no nível municipal. Assim sendo, é constatado que

o pioneirismo do Rio Grande do Sul e sua influência na criação de uma estrutura com características similares em Porto Alegre expressa uma tendência típica: em todo o mundo a institucionalização da paradiplomacia foi uma iniciativa que partiu dos governos regionais e, uma vez consolidada, foi assumida também pelos governos municipais. Em outras palavras, geralmente as cidades seguem a trilha percorrida pelas regiões. (Salomón; Nunes, p.115)

Esse pioneirismo das regiões em relação às cidades pode ser explicado por duas razões, de acordo com Salomón e Nunes (2007): os governos regionais possuem maior capacidade, no que diz respeito à disponibilidade de recursos e exercício de poder, do que os governos municipais. Nesse sentido, Salomón e Nunes também ressaltam que os governos regionais possuem maior êxito no enfrentamento ao governo central para exercício de atividades paradiplomáticas; a segunda razão apontada pelas autoras diz respeito às motivações. Nesse viés, infere-se que, ainda que os governos regionais e locais se internacionalizem por razões semelhantes (benefícios econômicos e cooperação internacional), essas motivações, quando atreladas a objetivos nacionalistas, são exclusivas dos governos regionais. (Salomón; Nunes, 2007, p.115).

A segunda categoria tratada por Salomón e Nunes (2007) para comparar a dimensão institucional, é a **estrutura dos aparatos diplomáticos**. Assim sendo, é observado que o governo regional dispõe de uma estrutura maior e mais complexa, que também conta com um maior número de funcionários e maior especialização do corpo técnico. Ademais, no que tange à lógica organizacional, o modelo que prevaleceu nos dois casos analisados por

Salomón e Nunes (2007) foi o da diferenciação de duas dimensões: a econômica, caracterizada pela atração de recursos, investimentos e promoção comercial; e a dimensão política, caracterizada pela cooperação internacional. Outrossim, também é observado que o modelo de diferenciação supracitado é mais comum na paradiplomacia do ‘Terceiro Mundo’ do que naquela exercida pelos entes subnacionais dos países desenvolvidos. (Salomón; Nunes, p.116).

A terceira categoria utilizada por Salomón e Nunes (2007) trata sobre a **eficácia dos aparatos paradiplomáticos** nas atividades de coordenação da atuação internacional. Nesse ínterim, as autoras concluem que o nível de satisfação dos responsáveis pelo exercício da política internacional é maior no caso de Porto Alegre do que no Rio Grande do Sul. Uma das causas para essa diferenciação seria a maior estabilidade política observada no nível municipal em comparação à instabilidade observada no Rio Grande do Sul. Além do mais, também é observado que a complexidade do aparato paradiplomático do nível regional, em comparação ao reduzido aparato de Porto Alegre, dificulta a eficácia da coordenação das ações internacionais estadual. (Salomón; Nunes, 2007, p.117).

Por último, o quarto aspecto tratado na abordagem supramencionada é a análise da estrutura paradiplomática como **canal de comunicação** do ente subnacional com o governo central. Isto posto, constata-se que o governo central mantém uma relação estável com os estados, uma vez que verifica-se a presença de escritórios de representação do Itamaraty em alguns estados brasileiros e em regiões específicas, como no nordeste e no norte. São eles: EREBAHIA - Bahia, EREMS - Mato Grosso do Sul, EREMINAS - Minas Gerais, ERENE - Região Nordeste, ERENOR - Região Norte, EREPAR - Paraná, ERERIO - Rio de Janeiro, ERESUL - Rio Grande do Sul e ERESP - São Paulo. (Ministério das Relações Exteriores, 2022). Contudo, no que diz respeito ao caso do Rio Grande do Sul, a presença do ERESUL nas dependências da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedai) não impediu que o órgão do governo central utilizasse outros canais de comunicação para tratar de assuntos internacionais com o governo estadual. De acordo com Salomón e Nunes (2007) tal fenômeno ocorre pois “no Brasil não há estruturas institucionalizadas de diálogo com os governos subnacionais para tratar de temas exteriores que afetem esses governos”. (Salomón; Nunes, 2007, p.117). Ademais, a relação do Itamaraty com os governos locais é menos direta, tanto pela quantidade de municípios no país (5.570), como pela menor capacidade das cidades como promotoras de desenvolvimento econômico. Sendo assim, a comunicação dos municípios com o governo central acontece de forma mais indireta, por intermédio de redes ou associações municipais. Em conclusão, Salomón e Nunes indicam

também que a agenda municipal é mais pontual, voltada para as necessidades específicas da cidade. Já as agendas externas regionais/estaduais são mais parecidas com a agenda do governo central, e, por essa razão, desperta um maior interesse por parte do Estado brasileiro em observar de perto as ações internacionais dos governos estaduais.

Quanto à dimensão substancial, Salomón e Nunes (2007) analisam, em primeiro lugar, as **agendas externas** do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Nesse sentido, destaca-se que a agenda externa dos entes subnacionais brasileiros não é constituída pela alta política (*high politics*), sendo essa exclusiva do governo central. Assim sendo, a agenda externa dos governos municipais e estaduais é orientada pela promoção comercial (atração de investimentos) e a cooperação política e técnica (Salomón; Nunes, 2007, p.118). Para o Rio Grande do Sul, Salomón e Nunes (2007) identificaram os seguintes aspectos da agenda externa que se sobressaem na atuação internacional do estado: a integração regional, a inserção na economia mundial e a cooperação internacional. Já no que diz respeito ao município de Porto Alegre, os elementos basilares presentes na agenda externa da cidade são: a cooperação política e técnica, a estratégia de construção de uma imagem internacional, a captação de recursos internacionais e a promoção econômico-comercial direta (Salomón; Nunes, 2007). Por fim, a tabela abaixo sintetiza os elementos de comparação da dimensão substancial, a partir da argumentação das autoras:

Quadro 5 - Elementos de comparação de dimensão substancial, na visão de Salomón e Nunes (2007)

Elementos de Comparação	Porto Alegre	Rio Grande do Sul
Grau de Articulação	<ul style="list-style-type: none"> ● Estratégia explícita e que na prática conseguiu se desenvolver conforme o previsto. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Agenda internacional muito menos estruturada e com um grau de correspondência bem menor entre os objetivos propostos e os resultados alcançados.
Temáticas presentes em ambas as agendas	<ul style="list-style-type: none"> ● Focalizou sua ação externa na cooperação técnica e política; ● Modestas atuações dirigidas à promoção comercial; ● A atração de investimentos concentrou-se na captação de recursos de agências públicas para o desenvolvimento de infraestrutura pública. ● No Mercosul, tentou-se potencializar o desenvolvimento institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cooperação sempre foi uma dimensão menor da atuação externa; ● A promoção de exportações e a atração de investimentos constituíram os principais objetivos da ação externa do estado ● Abordou o processo de integração regional do Mercosul a partir de uma perspectiva eminentemente econômica.

	e uma maior participação dos governos subnacionais no processo de integração.	
Instrumentos empregados para atingir seus objetivos externos	<ul style="list-style-type: none"> • Amplo catálogo de instrumentos de cooperação centrado no intercâmbio de boas práticas. • Preferência pelos instrumentos multilaterais e pela cooperação em rede. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso extenso de instrumentos clássicos de promoção comercial, como o envio de missões comerciais ao exterior (com presença do governo regional e empresários) e participação em feiras. • Tendência em privilegiar as relações bilaterais com outras regiões.

Fonte: Elaboração própria, de acordo com Salomón e Nunes (2007).

Com relação ao grau de articulação, Salomón e Nunes salientam que Porto Alegre pôde usufruir de uma estratégia explícita de atuação internacional devido à permanência de um mesmo partido no governo municipal ao longo do período analisado. Quanto ao governo do Rio Grande do Sul, as autoras observaram a inconstância de um mesmo partido no poder do governo estadual. Outrossim, é observado que a divergência dos instrumentos empregados pelos dois atores em análise, para atingir seus objetivos externos, também está relacionada às características específicas dos governos locais e regionais nas relações internacionais:

A cooperação multilateral e o trabalho em rede entre governos locais costumam funcionar melhor que as iniciativas desse tipo empreendidas por governos regionais. Isto é assim, sobretudo, porque os governos regionais são muito mais heterogêneos que os locais (em financiamento, competências e presença ou não de objetivos nacionalistas) e lhes custa mais que aos governos locais encontrar interesses comuns com regiões de outros países. Ademais, o fato de que a agenda econômica das regiões é, muitas vezes, similar à do Estado central faz com que muitos temas possíveis de cooperação inter-regional sejam abordados diretamente por meio de regimes internacionais. (Salomón; Nunes, 2007, p.139).

Isto posto, pode-se concluir que Salomón e Nunes (2007) são nomes precursores dos estudos comparados da paradiplomacia brasileira. As autoras, compartilhando da perspectiva de Hocking (2004) e Paquin (2004), consideram que os governos subnacionais estão em um meio termo entre aquilo que Rosenau (1990) denomina como “*sovereignty-bound*” (atores condicionados pela soberania) e “*sovereignty-free*” (atores livres de soberania), isto é, combinam características de atores condicionados pela soberania e atores livres de soberania em suas relações internacionais, sendo assim, caracterizados como atores mistos.

Salomón e Nunes (2007) concluem que os aspectos próprios aos atores condicionados pela soberania seriam mais presentes nos governos regionais, enquanto os governos locais

podiam usufruir de um maior grau de liberdade característica dos entes livres de soberania. (Salomón; Nunes, 2007, p.140). Assim sendo, o tratamento dos entes subnacionais como atores mistos, a partir da nomenclatura utilizada por Hocking (2004) e Paquin (2004), permite a análise dos aspectos determinantes da paradiplomacia a nível municipal (local) e estadual (regional).

2.2.2 BUENO (2010): ASPECTOS DETERMINANTES DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE ESTADOS

Bueno (2010) analisa a paradiplomacia contemporânea a partir da comparação da atuação internacional dos estados brasileiros e dos estados estadunidenses. As variáveis utilizadas pelo autor para comparar a internacionalização dos entes subnacionais brasileiros e estadunidenses são:

Quadro 6 - Categorias para a análise comparada da atuação internacional de estados

1.	Agenda internacional dos governadores
2.	Aspectos institucionais, enfocando a inserção da paradiplomacia dentro da estrutura administrativa dos governos estaduais dos dois países
3.	Dados relativos às parcerias internacionais dos estados
4.	Geografia da paradiplomacia estadual operacionalizada pelos estados do Brasil e EUA
5.	Paradiplomacia econômica
6.	Relações dos grupos de interesses identificados como os mais ativos em matéria de assuntos internacionais junto aos governos estaduais dos dois países

Fonte: Elaboração própria, de acordo com Bueno (2010).

No que diz respeito à primeira categoria (a agenda internacional dos governadores), Bueno (2010) analisa o destino das missões internacionais dos governadores brasileiros e estadunidenses, bem como as primeiras motivações para a ocorrência dessas missões. A partir disso, foi possível concluir que tanto nos Estados Unidos como no Brasil a principal motivação da internacionalização dos entes subnacionais é a expansão dos negócios internacionais. A predominância das razões econômicas como principal justificativa para a paradiplomacia reforça o argumento de Salomón e Nunes (2007) de que a cooperação comercial e econômica é uma das particularidades da paradiplomacia das regiões/estadual, em contraposição à paradiplomacia das localidades (cidades), que tende a ser focalizada na cooperação técnica-política.

Quanto à segunda variável (os aspectos institucionais), percebe-se a já supracitada tendência da análise da estrutura dos entes subnacionais no que diz respeito à institucionalização (ou não) da atuação internacional em seus órgãos governamentais. Sendo assim, na análise dessa variável, Bueno (2010) buscou responder aos seguintes questionamentos em relação aos estados americanos e estadunidenses: Possui órgão com status de secretaria especialmente voltado para as RI? Como a paradiplomacia encontra-se localizada dentro da estrutura organizacional dos estados?

Nesse sentido, o autor observou que, em contrapartida aos estados brasileiros, os estados estadunidenses não possuem um órgão equivalente às secretarias de assuntos internacionais, como ocorre em alguns estados brasileiros. Isto posto, os estados estadunidenses priorizam a coordenação de atividades internacionais que sejam de natureza econômica, com uma “massiva prevalência das pastas da área econômica na coordenação dos assuntos internacionais em oposição à situação brasileira de prevalência do Gabinete do Governador”. (Bueno, 2010, p.283).

Já na terceira variável (as parcerias internacionais empreendidas pelos estados), o autor busca compreender quais países compõem a lista dos principais parceiros para internacionalização dos estados brasileiros e dos estados estadunidenses. A partir da análise de acordos e parcerias formais estabelecidas, Bueno (2010) conclui que os países asiáticos são os principais parceiros internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA. Outra inferência importante é a presença de países membros de acordos comerciais como os principais parceiros dos estados brasileiros e estadunidenses. No caso dos EUA, o México aparece em evidência. Já para o Brasil, destaca-se a Argentina. (Bueno, 2010, p.286).

A quarta categoria analisada por Bueno (2010) é a geografia da paradiplomacia estadual dos EUA e do Brasil. Nesse contexto, o autor examina os seguintes aspectos da internacionalização dos estados: 1) Regiões prioritárias; 2) Origem dos investimentos e; (3) A paradiplomacia econômica.

No que diz respeito às regiões prioritárias, Bueno (2010) infere que a principal diferença entre o Brasil e os EUA é o lugar ocupado pelos países de sua vizinhança (Bueno, 2010, p.287). Para os governos estaduais dos EUA, a América do Norte é uma região prioritária para a cooperação descentralizada, com destaque para o Canadá e o México. Contudo, no caso dos estados brasileiros, a América do Sul se distancia como região prioritária para a paradiplomacia estadual (Bueno, 2010, p.287). Ademais, outra observação interessante a considerar é a posição da Europa Ocidental, que no ranking dos estados

brasileiros ocupa a primeira posição isolada. Já para os estados estadunidenses, a Europa Ocidental ocupa apenas a quarta posição. (Bueno, 2010, p.288).

No que tange a origem dos investimentos, Bueno (2010) analisa as regiões que mais investem nos governos estaduais do Brasil e dos EUA. A partir disso, o autor infere que a Europa é o principal investidor, tanto no caso brasileiro como estadunidense. Além disso, outra diferença considerável é a posição dos governos estaduais estadunidenses e brasileiros em relação aos países vizinhos e membros de acordos regionais comerciais firmados por seus respectivos governos centrais (Bueno, 2010, p.289).

Já a quinta categoria examinada pelo autor é a paradiplomacia econômica, com destaque para a promoção das exportações e atração de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). Para isso, o autor investiga os seguintes aspectos: Serviços prestados pelos órgãos estaduais de promoção dos negócios internacionais; Comparação dos principais usuários alvejados por esses programas; Comparação dos mecanismos de avaliação do desempenho dos programas estaduais de fomento dos negócios internacionais. (Bueno, 2010).

Ademais, o autor também recorre à comparação dos modelos de gestão e financiamento dos órgãos estaduais responsáveis pelos negócios internacionais. Nesse sentido, conclui-se que, ainda que o setor público seja a principal fonte de financiamento das agências estaduais de negócios internacionais do Brasil e dos EUA, observa-se também uma insurgência de experiências de parcerias público privadas (PPP). (Bueno, 2010, p.296).

Por fim, na sexta categoria, Bueno (2010) analisa os grupos de atores sociais mais ativos em matéria de assuntos internacionais junto aos governos estaduais dos dois países. Ele conclui que “tanto no Brasil, quanto nos EUA, as associações ligadas à indústria e ao comércio são os grupos de interesse mais ativos e influentes junto aos governos estaduais quando o tema é a dimensão internacional das ações e políticas públicas dos estados da federação” (Bueno, 2010, p.296-297). Para além dos grupos supracitados, outros atores sociais influentes presentes na pesquisa de Bueno (2010) são: produtores agrícolas; organizações culturais internacionais; associações de turismo; grupos de imigrantes; grupos ambientalistas; e pequenas e médias empresas.

Em síntese, o estudo comparado realizado por Bueno (2010) nos ajuda a identificar e reforçar a relevância de determinadas variáveis, que também são exploradas em outros estudos, inclusive já supramencionados, como: as categorias institucional, política e econômica. A pesquisa de Bueno trouxe, no entanto, uma pormenorização analítica da variável econômica, o que agrega mais elementos para desenvolver estudos comparados. Tal preferência pela dimensão econômica-comercial na análise do autor também reforça os

achados de pesquisa de Salomón e Nunes (2007), de que os estados buscam se envolver em assuntos internacionais majoritariamente por questões econômicas e, por essa razão, a paradiplomacia econômica é a principal categoria a ser analisada ao comparar os dois níveis subnacionais.

2.2.3 NOVAS ABORDAGENS DA ANÁLISE COMPARADA DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA

A seguir, serão apresentados trabalhos mais recentes que buscaram compreender a paradiplomacia brasileira em perspectiva comparada. Como destacado previamente, foram incluídos trabalhos que faziam comparações entre o mesmo nível de governo (cidade-cidade e estado-estado), como foi o caso da tese de doutorado de Bueno (2010), analisada anteriormente. Essa escolha metodológica ocorreu devido à dificuldade de encontrar estudos que haviam adotado o método de Salomón e Nunes (2007), de realizar a comparação entre níveis distintos de governo, e também em razão da necessidade de levantar mais evidências sobre quais variáveis de fato seriam mais impactantes para cada nível de governo. São de especial importância para esta pesquisa os trabalhos de Siqueira (2012) e Froio e Medeiros (2020), por se tratarem de trabalhos que realizaram a análise comparada entre dois níveis distintos de governo da federação, ou seja, uma comparação entre a paradiplomacia no âmbito municipal e estadual. Já os trabalhos de Martins (2017) - que realiza uma análise da paradiplomacia dos estados do Paraná e de Santa Catarina, assim como de suas respectivas capitais, porém não se aprofundando na análise comparada entre os dois níveis - e Cabral (2022) foram apresentados com o objetivo de identificar as variáveis utilizadas na análise comparada para construção do *framework* próprio de análise desta monografia. Cabe salientar que foram considerados para o levantamento bibliográfico do trabalho estudos desenvolvidos até o ano de 2022, período em que foi realizada a Iniciação Científica que deu início a esta pesquisa.

Começando com o trabalho de Siqueira (2012), o autor analisa o fenômeno da paradiplomacia como potencializador do desenvolvimento local a partir da comparação entre a atuação internacional do estado de Pernambuco e do município de Recife. As variáveis utilizadas pelo autor para a análise comparativa são:

Quadro 7 - Variáveis utilizadas na análise comparada entre Pernambuco e Recife

1.	Disponibilidade de recursos e estrutura disponível
----	----------------------------------------------------

2.	Eficácia das ações
3.	Cooperação e parcerias pactuadas entre os atores subnacionais analisados e os demais agentes internacionais
4.	Participação em redes de cooperação
5.	Relação intergovernamental: a articulação dos órgãos estudados com outros setores dos respectivos governos
6.	A relação com o Executivo Nacional

Fonte: Elaboração própria, com base em Siqueira (2012).

Além disso, Siqueira (2012) analisa a atuação internacional do estado de Pernambuco a partir da Secretaria do Governo - SEGOV. Nesse sentido, são analisados aspectos da economia pernambucana, como aglomerados empresariais, comércio exterior, logística e incentivos fiscais. Quanto à cidade do Recife, observa-se a atuação internacional do município a partir do estudo da atuação da Coordenadoria de Relações Internacionais do Município (CRI). Assim, como observado nos estudos comparados supramencionados, Siqueira (2012) também compara a estrutura organizacional da paradiplomacia a nível municipal e estadual, o que novamente salienta a importância da variável institucional para o método de análise comparada. Ademais, para além da apresentação de acordos de cooperação de Recife com cidades estrangeiras, Siqueira (2012) explora o papel da integração regional na internacionalização da cidade, a partir da atuação do município de Recife na rede Mercocidades. A primeira variável analítica apresentada pelo autor é a **disponibilidade de recursos e a estrutura institucional** disponível para os níveis da federação. Siqueira (2012, p.88) conclui que a estrutura do governo estadual é superior no que tange à disponibilidade de recursos materiais. Isso se daria pela receita maior recebida pelos estados, como entes federativos, em comparação aos recursos recebidos pelos municípios. Assim sendo, os estados teriam maior capacidade material para estruturar o aparato institucional de forma mais efetiva do que a administração municipal (Siqueira, 2022, p.88). Ainda assim, o autor ressalta que, apesar da limitação de recursos, a CRI de Recife desempenha suas funções de forma eficaz.

Quanto à **eficácia das ações**, Siqueira (2012) argumenta que apesar da data de criação relativamente recente da Secretaria do Governo, o órgão não pode ser considerado menos atuante. Em visita realizada pelo autor à Secretaria, foi possível atestar a existência de projetos em andamento que frisaram o caráter paradiplomático da atuação do órgão (Siqueira, 2012, p.89). Além disso, cabe ressaltar que antes da institucionalização da Secretaria do Governo, a atuação internacional do estado de Pernambuco se dava de forma descentralizada,

dispersa entre os diversos órgãos e secretarias da administração estadual. Siqueira (2012, p.89) destaca que a institucionalização e a centralização das atividades de política externa em um único órgão permitiram o estabelecimento de uma agenda que prioriza as oportunidades de desenvolvimento do estado, assim como permitiu o estabelecimento de metas de longo prazo dentro da nova organização. Quanto à atuação da CRI, o autor indica que o órgão possui uma agenda mais definida, com uma linha de articulação mais consolidada, devido à maturidade do órgão e à série de projetos e parcerias estabelecidas ao longo dos anos (Siqueira, 2012, p.89).

Já o terceiro aspecto de análise apresentado por Siqueira (2012) aborda **a cooperação e parcerias** pactuadas entre os atores subnacionais analisados e os demais agentes internacionais. Nesse contexto, os resultados encontrados apontaram que tanto o estado quanto o município buscaram firmar acordos paradiplomáticos pautados em anseios desenvolvimentistas (Siqueira, 2012, p.89). Contudo, o autor observa que no âmbito estadual as ações paradiplomáticas são orientadas em maior grau pelo crescimento econômico, por intermédio do estabelecimento de parcerias comerciais e aumento da projeção econômica por meio de incentivos à exportação. Ainda sim, há o interesse na negociação de acordos e celebração de parcerias em outras áreas temáticas, como a educação. Já no nível municipal, observou-se acordos e parcerias pautados no intercâmbio informacional, na criação e implementação de políticas públicas e na troca de experiências de boas práticas de gestão do espaço urbano (Siqueira, 2012).

O quarto aspecto abrange **a participação em redes de cooperação**. O autor constata uma maior inclinação por parte do município do Recife em atuar internacionalmente por meio de redes, como na atuação da cidade na rede Mercocidades. Essa maior propensão de cidades em se organizarem em redes para atuação internacional é um fenômeno já debatido na literatura, não só na análise de casos como a Mercocidades, mas também na recente atuação das cidades em rede no combate às mudanças climáticas, como observado no ICLEI e no *C40 Cities*.

O quinto aspecto analisado é **a relação intergovernamental** e a articulação dos órgãos estudados com outros setores dos respectivos governos. Nessa variável, Siqueira (2012) argumenta que há mais semelhanças entre os dois níveis do que divergências. Em ambos os casos, observou-se que a SEGOV/PE e a CRI/Recife adotam uma política que busca atender de forma uniforme às demandas setoriais, e mantém uma boa relação dentro dos governos em que estão inseridas (Siqueira, 2012). Nesse sentido, é apontado que os projetos desenvolvidos pela SEGOV e a CRI atendem pautas diversas. Quanto à relação com o poder executivo,

também foi possível constatar uma atuação semelhante dos dois órgãos, pois tanto no nível estadual como no municipal cabe ao governador ou ao prefeito a última palavra sobre os projetos e acordos a serem firmados, sendo os órgãos responsáveis por exercer uma função consultiva (Siqueira, 2012).

Por fim, o autor aponta que **a relação com o Executivo Nacional** também se dá de forma semelhante nos dois níveis de governo. Tanto a SEGOV quanto a CRI buscam manter relações de cooperação com o governo federal, assim como também possuem relações amistosas com agências do Itamaraty de acompanhamento da atuação internacional dos governos subnacionais (Siqueira, 2012).

Outro estudo é o de Martins (2017), que analisa a paradiplomacia dos estados do Paraná e Santa Catarina, assim como de suas respectivas capitais, em perspectiva comparada. O autor utiliza para tanto onze variáveis de análise com base na sociologia das relações internacionais, fundamentada no neoinstitucionalismo, em suas vertentes histórica, da escolha racional e sociológica:

Quadro 8 - Variáveis de Martins (2017) para o estudo comparado da paradiplomacia

1.	Motivações para a internacionalização
2.	Vantagens da internacionalização
3.	Dificuldades para a internacionalização
4.	Institucionalização da internacionalização
5.	Presença no exterior
6.	Missões
7.	Incentivos às exportações: políticas e ações
8.	Incentivos à atração do Investimento Estrangeiro Direto
9.	Participação em associações internacionais
10.	Orçamento para a internacionalização
11.	Reflexos visíveis da internacionalização

Fonte: Elaboração própria, com base em Martins (2017, p.232).

O autor, assim como na maioria dos estudos aqui mencionados, foca a comparação entre os níveis municipal e estadual a partir da existência (ou não) de estruturas paradiplomáticas dentro da administração pública do ente subnacional e o grau de institucionalização da paradiplomacia. Ademais, Martins (2017) também considera as

especificidades das regiões fronteiriças e analisa a paradiplomacia transfronteiriça do estado de Santa Catarina e do Paraná. O autor analisa ainda o papel dos atores políticos e seu impacto na internacionalização dos entes federativos supracitados, o que remete à tese de Froio (2015) sobre as implicações da alternância partidária para a paradiplomacia dos estados brasileiros. No que diz respeito à metodologia adotada pelo autor, foi aplicado um questionário com funcionários e gestores responsáveis pela área de relações internacionais das regiões analisadas, com perguntas que abrangiam as 11 variáveis supramencionadas. Além disso, é importante destacar que o autor realizou sua pesquisa em dois momentos, no início de 2015 e no início de 2017, com o objetivo de identificar possíveis continuidades ou rupturas com o advento da nova gestão municipal.

O trabalho de Martins (2017) também não se propõe a realizar uma análise comparada extensa entre os dois níveis de governo, uma vez que a discussão da análise comparada da paradiplomacia das capitais é complementar à comparação da internacionalização dos estados. A seguir, serão debatidas as principais conclusões do autor, no que diz respeito à paradiplomacia comparada dos estados de Santa Catarina e do Paraná, assim como de suas respectivas capitais. Com o objetivo de trazer para o presente trabalho apenas as conclusões que contribuem para a construção do modelo de análise comparada da monografia, serão analisadas as seguintes variáveis, apresentadas no quadro 8: (1) motivações para a internacionalização, (2) dificuldades da internacionalização e (3) institucionalização da internacionalização. Essas três variáveis colaboraram para a construção do modelo de análise deste trabalho e, por essa razão, as conclusões do autor nos ajudam a compreender as semelhanças e diferenças na paradiplomacia nos dois níveis de governo.

A primeira variável de análise no modelo de Martins (2017) são as **motivações** que levam à internacionalização. No caso do estado do Paraná, as principais motivações foram: atração de investimentos, o aumento das exportações das empresas, a celebração de acordos de cooperação com diferentes países, o reconhecimento do Estado no exterior e a alavancagem do turismo (Martins, 2017, p.194). Já para a cidade de Curitiba, as motivações destacadas incluíam: a prospecção de soluções para a sustentabilidade urbana, o atendimento diplomático com o objetivo de promover a imagem da cidade e o intercâmbio de experiências (Martins, 2017, p.219). Em relação às motivações analisadas na literatura, a motivação econômica (na gestão 2013-2016) foi destacada como a mais importante para a cidade, seguida da cultural e, em terceiro lugar, a política (Martins, 2017). O autor também destaca que a internacionalização da cidade de Curitiba acontece por meio do irmanamento de cidades, missões, exportações e presença internacional de suas empresas e participação em

associações internacionais, com destaque para: a C40 (Grupo de Grandes Cidades para a Liderança Climática), Mercocidades (Rede de Cidades do Mercosul), Rede de Cidades Criativas da UNESCO, UNAIDS (Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS), ICLEI (ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade) e SIMUS (Associação Latino-americana de Sistemas Integrados para Mobilidade Urbana Sustentável) (Martins, 2017). Já para o estado de Santa Catarina, as principais razões para a internacionalização são

A manutenção ou o alcance de um melhor posicionamento econômico nacionalmente, a manutenção da balança comercial do estado, promoção de empresas catarinenses no exterior, a visibilidade do Estado e seu potencial econômico, a valorização das raízes comerciais e culturais através da história dos imigrantes. (Martins, 2017, p.194).

Para a capital de Florianópolis, as principais motivações incluíam: a busca de novas tecnologias, parcerias na área do turismo, a atração de empresas para o município e a contemplação do espírito empreendedor da população local (Martins, 2017, p.224). A motivação econômica também foi eleita como a primeira motivação para que Florianópolis se inserisse internacionalmente. Em seguida, foram apontadas as motivações ambientais, culturais e, por fim, política. Destaca-se, no caso de Florianópolis, a atração de tecnologias e a promoção da cidade como destino turístico como motivações para a internacionalização (Martins, 2017). Assim como Curitiba, a cidade de Florianópolis também participa da Rede de Cidades Criativas da UNESCO e possui projetos de irmanamento com outras cidades.

A segunda variável diz respeito às **dificuldades da internacionalização**. Para o estado do Paraná, as barreiras apontadas foram: a falta de competitividade diante de outros países (agravada pelos impostos), leis trabalhistas e sindicatos, falta de mão de obra capacitada, falta de expertise internacional para celebrar parcerias e falta de orçamento para suportar e dinamizar a própria internacionalização (Martins, 2017, p.197). Na entrevista com representantes da cidade de Curitiba, as dificuldades apresentadas à Martins incluíam a falta de orçamento, falta de planejamento de personalidade para a cidade, os limites do alcance das atividades não são bem definidos ou delineados e falta de pessoal capacitado (Martins, 2017, p.219). A questão orçamentária também foi uma dificuldade apresentada pelo estado de Santa Catarina, assim como

A falta de mão de obra especializada na identificação de oportunidades internacionais, gestores públicos sem a visão internacional, equipes de técnicos com múltiplas funções que não conseguem se especializar na internacionalização e, por fim, a concorrência entre os Estados com a falta de política nacional para a internacionalização. (Martins, 2017, p.197).

Já a capital de Florianópolis destacou, em primeiro lugar, a falta de recursos financeiros. Em segundo lugar, foi apontada a falta de estrutura institucional. Por fim, foi enumerado a falta de conhecimento específico na área, seguido da falta de contatos com outros países (Martins, 2017, p.224-225).

A terceira variável de análise diz respeito à **institucionalização da internacionalização**. O autor identificou que o estado do Paraná possui uma estrutura própria para tal fim, composta por 25 funcionários de tempo integral, que está configurada da seguinte forma: a Casa Civil com uma Assessoria Especial de Relações Internacionais; Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais, além da Agência Paraná de Desenvolvimento (Martins, 2017, p.198). Já a cidade de Curitiba possui uma trajetória diferenciada de institucionalização da paradiplomacia, pois a cidade contou com múltiplos atores políticos que contribuíram para a exposição internacional do município, como o prefeito Jaime Lerner (Martins, 2017). Contudo, a institucionalização no nível de secretaria municipal ocorreu no mandato do prefeito Beto Richa (2005-2010), com a criação da Secretaria Municipal Extraordinária de Relações Internacionais e Cerimonial (SERIC). Na ocasião da pesquisa de campo conduzida por Martins (2017), a capital contava com a Assessoria de Relações Internacionais, ligada ao Gabinete do Prefeito, que sucedeu a Secretaria de Relações Internacionais e Cerimonial. Na segunda entrevista conduzida por Martins, no ano de 2017, constatou-se que a cidade possuía uma assessoria subordinada ao Gabinete do Prefeito, composta por cinco funcionários. Devido à razões orçamentárias, o formato de secretaria, com mais autonomia, foi descontinuado na administração anterior e não foi retomado (Martins, 2017). Já o estado de Santa Catarina possui uma Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, que na época da pesquisa de Martins (2017), contava com 10 colaboradores de tempo integral, quatro de tempo parcial e dois terceirizados. A capital do estado, Florianópolis, possuía uma área internacional estruturada no seio da administração municipal desde 2004 (Martins, 2017). Entretanto, Martins (2017, p.224) aponta que a Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, por motivos de redução do orçamento, foi descontinuada ao final da gestão municipal de 2013-2016, assim como não foi retomada com a gestão de 2017-2020.

Com base nos resultados apresentados acima, observa-se que as motivações de internacionalização dos estados são majoritariamente econômicas, com destaque para a atração de investimentos e aumento das exportações, o que confirma o observado em outros casos da literatura. Já as motivações para a internacionalização das cidades foram mais diversas. Na cidade de Curitiba, ainda que no questionário aplicado por Martins a motivação

econômica tenha sido a mais importante para a internacionalização, o autor argumenta que na prática não foi possível identificar uma linha de atuação específica, nem menção à atração de investimentos estrangeiros diretos (Martins, 2017, p.223). Nesse contexto, a prospecção de soluções para as áreas de mobilidade urbana e meio-ambiente demonstraram-se determinantes mais importantes na internacionalização da cidade. A cidade de Florianópolis também indicou a motivação econômica como a principal para a sua internacionalização, destacando-se a atração de novas tecnologias e a promoção da cidade como destino turístico. Isto posto, ao realizar a análise comparada, percebe-se que o determinante econômico é de grande importância para a paradiplomacia dos dois níveis de governo. Contudo, observa-se que as cidades atuam internacionalmente com uma agenda mais heterogênea, como é o caso da cidade de Curitiba, que para além da motivação econômica, busca a internacionalização com o objetivo de promover a sustentabilidade urbana e também interage com outras cidades por meio de acordos de irmanamento ou participação em Redes de Cidades.

Em relação às dificuldades e entraves à internacionalização, pode-se destacar, no caso dos estados: a falta de competitividade, falta de mão de obra capacitada, falta de expertise, falta de orçamento e gestores públicos sem visão internacional. Nas cidades, os principais entraves apontados foram: a falta de orçamento, falta de planejamento, falta de delimitação de limites de ação das atividades, falta de pessoal capacitado, questão orçamentária, falta de estrutura institucional, falta de expertise na área e escassez de contatos com outros países. Percebe-se, nesse viés, que os estados e cidades analisados por Martins apresentaram dificuldades semelhantes no exercício da internacionalização. Ao longo do trabalho, a partir da discussão dos trabalhos de Souza (2022) e Neves (2022), será possível atualizar esse quadro e dizer em que medida os estados e cidades passam pelas mesmas dificuldades no planejamento e execução de sua ação internacional.

Por fim, ao analisar comparadamente a trajetória de institucionalização da paradiplomacia, observa-se que os estados analisados possuíam uma estrutura própria, no período analisado por Martins, para tratamento das RI. Já no caso das cidades, foi possível identificar que as questões orçamentárias impactaram diretamente na institucionalização da internacionalização à nível municipal. A cidade de Curitiba havia institucionalizado a paradiplomacia por meio da criação da SERIC, que posteriormente teve de ser descontinuada por razões orçamentárias. A pasta internacional passou a ser tratada pela Assessoria de Relações Internacionais, ligada ao Gabinete do Prefeito. O mesmo padrão foi observado no caso da cidade de Florianópolis, cuja Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais foi descontinuada por causa da redução orçamentária. No período da pesquisa conduzida por

Martins, os assuntos internacionais da cidade de Florianópolis eram conduzidos pelo Secretário Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do município. Assim sendo, é possível identificar um maior nível de institucionalização no nível estadual, dadas as restrições orçamentárias apresentadas às cidades.

Nesse contexto, as conclusões gerais de Martins (2017) apontam que a agenda de internacionalização das cidades é mais cooperativa e heterogênea, enquanto os estados priorizam a variável econômica. Cabe ressaltar que o autor segue os padrões de análise comparada anteriormente apresentados em Salomón e Nunes (2007) e Siqueira (2017), ou seja, utiliza as **variáveis institucionais** (estrutura, orçamento e institucionalização da paradiplomacia nos órgãos governamentais), **políticas** (cooperação técnico-científica, agenda externa, participação em associações/redes internacionais, missões e presença dos entes subnacionais em países estrangeiros) e **econômicas** (comércio exterior, atração de investimentos diretos estrangeiros e promoção do turismo local) para comparar os níveis de internacionalização dos entes federativos selecionados. Nesse sentido, pode-se afirmar que o uso de variáveis institucionais, políticas e econômicas, para a análise comparada da atuação internacional de entes subnacionais, é algo comum nos estudos.

Froio e Medeiros (2020) adotam a mesma perspectiva analítica supramencionada para comparar a paradiplomacia do estado da Paraíba em relação à sua capital, João Pessoa. As autoras trabalharam com três categorias de comparação: ambiente paradiplomático, ações paradiplomáticas e potencialidades paradiplomáticas. O detalhamento das variáveis e de sua mensuração pode ser conferido no quadro a seguir.

Quadro 9 - Categorias para a análise comparada, de acordo com Froio e Medeiros (2020)

Ambiente Paradiplomático	Ações Paradiplomáticas	Potencialidades Paradiplomáticas
Estrutura, funcionamento e os atores domésticos envolvidos na internacionalização.	Identificação das formas de inserção internacional, tipos de ações internacionais desenvolvidas, as áreas priorizadas e os principais parceiros internacionais.	Fatores que impactam a internacionalização.

Fonte: Elaboração própria, de acordo com Froio e Medeiros (2020).

Em relação à primeira variável, as autoras identificaram no estado da Paraíba uma certa oscilação na **institucionalização** da área de relações internacionais. É ressaltado o

caráter institucional descentralizado, além de ser apontado que a Paraíba nunca teve um setor específico que tratasse as relações internacionais do estado. Assim sendo, no nível do governo estadual a paradiplomacia é dispersa e as atividades são exercidas por secretarias distintas (Froio; Medeiros, 2020). Ademais, o personalismo também é fortemente presente no âmbito estadual e compõe o aparato paradiplomático do governo paraibano. No que tange aos **atores domésticos envolvidos**, o principal ator com poder decisório nas relações internacionais do estado é o Governador. No entanto, a execução e condução dos projetos internacionais é de responsabilidade das secretarias ou órgãos relacionados ao projeto (Froio; Medeiros, 2020). Outro fator importante analisado é a relação distante com o Governo Federal, que faz com que “as interações ocorram diretamente entre os representantes dos governos estrangeiros ou organismos internacionais com o Governo da Paraíba” (Froio; Medeiros, 2020, p.15). Além disso, também é destacada a falta de planejamento para a política internacional estadual. Em relação às semelhanças com o nível municipal, a cidade de João Pessoa, as autoras apontam a existência de algumas semelhanças, como: “falta de preparo técnico dos funcionários, visão estreita sobre as relações internacionais, personalismo, líder político como principal ator, relação distante com o Governo Federal” (Froio; Medeiros, 2020, p.15). Como divergência as autoras apontam o desenho institucional, que embora seja descentralizado nos dois níveis, há uma incidência maior de oscilação na institucionalização da área dentro do governo estadual.

A segunda variável analisada por Froio e Medeiros (2020) são as **ações paradiplomáticas**. A partir do mapeamento dessas ações e de projetos de cooperação, foi possível inferir que a cooperação técnica e a cooperação financeira se destacam como os tipos de ações predominantes da paradiplomacia do estado paraibano (Froio; Medeiros, 2020, p.16). No nível municipal, o levantamento foi mais diversificado. Ainda no âmbito estadual, é ressaltado que a maior parte das ações realizadas pelo governo estadual possuem como objetivo a busca do desenvolvimento local (Froio; Medeiros, 2020, p.16).

A terceira variável aborda as **potencialidades paradiplomáticas** e os fatores que impactam a internacionalização. As autoras inferem que há dificuldades semelhantes tanto no nível estadual quanto municipal. É destacada como principal dificuldade a falta de um órgão específico para tratamento das relações internacionais. Outro entrave apontado pelos entrevistados foi a falta de pessoas qualificadas para lidar com a área de relações internacionais (Froio; Medeiros, 2020, p.17). Por último, outro fator relevante foi a escassez de recursos direcionados à capacitação de funcionários. Em suma, no que tange à análise comparada, Froio e Medeiros (2020) argumentam que:

As cidades têm apresentado uma maior dinamicidade e se articulado melhor internacionalmente quando comparadas com os estados brasileiros. Isso se deve a alguns fatores, como o movimento internacional de busca por participação dos governos locais, que resulta na fundação de diversas instituições e redes organizadas de cidades; a intensificação dos problemas urbanos e a maior proximidade dos governos municipais frente à realidade local; a condição mais autônoma adquirida pelos municípios a partir da Constituição de 1988 e a existência de entidades de representação nacional que têm se dedicado às questões internacionais municipais. Para Bueno (2010), a paradiplomacia dos estados brasileiros, por outro lado, apresenta um baixo nível de coordenação e cooperação (Froio; Medeiros, 2020, p.19).

As autoras ainda abordam a centralidade do fator econômico na pauta da paradiplomacia do governo estadual, o que será abordado posteriormente neste trabalho.

O estudo de Cabral (2022) é um caso de análise comparada no mesmo nível de governo. A comparação ocorre entre as cidades de Goiânia e Aparecida de Goiânia a partir das seguintes variáveis: estrutura organizacional da prefeitura municipal voltada à paradiplomacia, internacionalização da cidade e comércio exterior. O quadro abaixo sintetiza o padrão analítico da autora:

Quadro 10 - Variáveis de Cabral (2022) para a comparação entre a paradiplomacia de duas cidades

Estrutura Organizacional da prefeitura municipal voltada à paradiplomacia	Internacionalização da cidade	Comércio Exterior
Órgãos e secretarias envolvidos na prática das relações internacionais.	Cidades-Irmãs; Turismo; Abertura de Consulados na cidade; Visitas oficiais ou de embaixadores; Viagens de representantes do governo municipal para outros países; Práticas de acordos comerciais internacionais.	Quantidade de exportações e importações do município no período analisado; Principais parceiros comerciais; Principais produtos importados e exportados.

Fonte: Elaboração própria, de acordo com Cabral (2022).

A principal conclusão de Cabral (2022), no que tange a primeira variável, é que a falta de uma **estrutura organizacional** voltada à paradiplomacia, em ambas as cidades, afeta negativamente as outras duas variáveis. Nesse sentido, a autora conclui que “a falta de coordenação em ambas as cidades resulta na realização de ações internacionais eventuais e sem um propósito a longo prazo, o que reflete na falta de resultados concretos a partir da paradiplomacia”. (Cabral, 2022, p.59).

Na pesquisa de Cabral (2022) também aparece a discussão sobre o papel do turismo como ferramenta para a internacionalização. A autora observa que, no caso de Goiânia, o turismo não é tratado como prioridade, não sendo encontrados projetos ou iniciativas que utilizassem o turismo como ferramenta impulsionadora da paradiplomacia municipal (Cabral, 2022). Já para a cidade de Aparecida de Goiânia, observou-se a utilização do turismo como ferramenta de *city branding*, caso em que uma cidade “busca se propagar de forma positiva no âmbito internacional, atraindo a atenção de outros países” (Cabral, 2022, p.59). Quanto ao **comércio exterior**, a autora pontua que tanto em Goiânia quanto em Aparecida de Goiânia a prática de ações internacionais, como irmanamento de cidades e visitas oficiais, não impactaram diretamente as importações e exportações municipais no período analisado (2017-2020). Em conclusão, Cabral (2022) infere que a dispersão das atividades paradiplomáticas e a falta de uma estrutura organizacional adequada para coordenar as atividades internacionais são as principais causas da inviabilização da internacionalização das cidades supracitadas. Outrossim, a autora também destaca a falta de planejamento de longo prazo como impedimento ao desenvolvimento de ações paradiplomáticas mais efetivas. Por exemplo, no caso das missões internacionais, é observado que “apesar de ocorrerem, não apresentam continuidades que frutifiquem em ganhos, como a elaboração de acordos de cooperação, troca de conhecimento ou parcerias voltadas para o desenvolvimento”. (Cabral, 2022, p.60). Esses achados, somados a outros estudos sobre a paradiplomacia, evidenciam que, tanto para os municípios quanto para os estados brasileiros, a existência de uma estrutura organizacional definida é uma condição fundamental para o sucesso da internacionalização e efetividade das ações paradiplomáticas praticadas no curto e longo prazo.

Uma vez apresentada a literatura recente sobre análise comparada, com ênfase aos estudos de comparação entre diferentes níveis de governo, pode-se partir para a análise da base de dados. Antes, contudo, é de fundamental importância sistematizar as variáveis mencionadas anteriormente e, a partir disso, construir o modelo teórico próprio deste trabalho. O quadro 11 oferece uma sistematização das variáveis de comparação identificadas na literatura, enquanto o quadro 12 oferece um modelo de análise comparada da paradiplomacia próprio para a monografia.

Quadro 11 - Sistematização das variáveis da literatura

Autor	Variáveis
Kuznetsov (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Origens da paradiplomacia: Quais são as causas do florescimento das atividades paradiplomáticas da região examinada?

	<ul style="list-style-type: none"> ● Bases legais da paradiplomacia: Quais são os fundamentos jurídicos da diplomacia constituinte no país do caso subnacional examinado? ● Motivações da paradiplomacia: Qual é o motivo predominante do governo da região examinada para se envolver em assuntos internacionais? ● Institucionalização da paradiplomacia: Como a paradiplomacia foi institucionalizada na região examinada? ● A paradiplomacia e as relações com o governo central: Qual é a atitude do governo central em relação à paradiplomacia de seus entes constituintes? ● Paradiplomacia e desenvolvimento: Quais são as consequências da paradiplomacia para o desenvolvimento de toda a nação?
Salomón e Nunes (2007)	<ul style="list-style-type: none"> ● Dimensão institucional: o desenvolvimento de estruturas institucionais paradiplomáticas. Analisa o processo de construção e consolidação das estruturas paradiplomáticas dos respectivos entes subnacionais. Os aspectos de comparação são: <ul style="list-style-type: none"> ○ Grau de inovação institucional; ○ Estrutura dos aparatos diplomáticos; ○ Eficácia dos aparatos paradiplomáticos; ○ Análise da estrutura paradiplomática como canal de comunicação do ente subnacional com o governo central. ● Dimensão substancial: as agendas externas, incluindo os focos de interesse e instrumentos utilizados para a atuação internacional dos governos analisados. Os aspectos de comparação são: <ul style="list-style-type: none"> ○ Agendas externas; ○ Grau de articulação; ○ Temáticas presentes em ambas as agendas; ○ Instrumentos empregados pelos dois atores para atingir seus objetivos externos.
Bueno (2010)	<ul style="list-style-type: none"> ● Agenda internacional dos governadores; <ul style="list-style-type: none"> ○ Análise do destino das missões internacionais dos governadores brasileiros e estadunidenses, bem como as suas motivações. ● Aspectos institucionais, enfocando a inserção da paradiplomacia dentro da estrutura administrativa dos governos estaduais dos dois países; <ul style="list-style-type: none"> ○ Atividades/funções internacionais dos órgãos dos governos estaduais; ○ Quem responde pela área internacional dos estados? Há um órgão específico para o tratamento de assuntos internacionais? ● As parcerias internacionais; ● A geografia da paradiplomacia estadual <ul style="list-style-type: none"> ○ Regiões prioritárias ○ Origem dos investimentos ● A paradiplomacia econômica <ul style="list-style-type: none"> ○ Comparação dos serviços oferecidos ○ Comparação dos principais usuários dos programas estaduais de promoção das exportações ○ Comparação dos mecanismos de avaliação de desempenho dos serviços prestados pelos governos estaduais na área de negócios internacionais ○ Comparação dos modelos de gestão e financiamento ● Atores sociais e grupos de interesse mais ativos e influentes junto à esfera internacional dos governos estaduais.
Siqueira (2012)	<ul style="list-style-type: none"> ● Disponibilidade de recursos e estrutura disponível; ● Eficácia das ações; ● Cooperação e parcerias pactuadas entre os atores subnacionais analisados e os demais agentes internacionais; ● Participação em redes de cooperação; ● Relação intergovernamental: a articulação dos órgãos estudados com outros setores dos respectivos governos; ● A relação com o Executivo Nacional.

Martins (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ● Motivações para a internacionalização; ● Vantagens da internacionalização; ● Dificuldades para a internacionalização; ● Institucionalização da internacionalização; ● Presença no exterior; ● Missões; ● Incentivos às exportações: políticas e ações; ● Incentivos à atração do Investimento Estrangeiro Direto; ● Participação em associações internacionais; ● Orçamento para a internacionalização; ● Reflexos visíveis da internacionalização.
Froio e Medeiros (2020)	<p>Ambiente Paradiplomático</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Estrutura, funcionamento e os atores domésticos envolvidos na internacionalização. <p>Ações Paradiplomáticas</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Identificação das formas de inserção internacional, tipos de ações internacionais desenvolvidas, as áreas priorizadas e os principais parceiros internacionais. <p>Potencialidades Paradiplomáticas</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Fatores que impactam a internacionalização.
Cabral (2022)	<p>Estrutura Organizacional da prefeitura municipal voltada à paradiplomacia</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Órgãos e secretarias envolvidos na prática das relações internacionais. <p>Internacionalização da cidade</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Cidades-Irmãs; ● Turismo; ● Abertura de Consulados na cidade; ● Visitas oficiais ou de embaixadores; ● Viagens de representantes do governo municipal para outros países; ● Práticas de acordos comerciais internacionais. <p>Comércio Exterior</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Quantidade de exportações e importações do município no período analisado; ● Principais parceiros comerciais; ● Principais produtos importados e exportados.

Fonte: elaboração própria, com base em Kuznetsov (2015), Salomón e Nunes (2007), Bueno (2010), Siqueira (2012), Martins (2017), Froio e Medeiros (2020), Cabral (2022) e Schiavon (2018).

A partir da análise das variáveis acima, chegou-se a três para a construção do modelo teórico próprio do trabalho: (a) dimensão institucional, (b) causas e motivações da internacionalização e (c) problemas e entraves à internacionalização. Justifica-se a formatação das variáveis indicadas devido à sua presença e relevância nos trabalhos analisados. Além disso, as variáveis também foram tratadas por Neves (2022) e Souza (2022) em seus respectivos trabalhos, o que torna mais viável a análise comparada. O quadro abaixo apresenta as variáveis e os objetos de análise utilizados na base de dados.

Quadro 12 - Modelo de análise comparada da paradiplomacia das cidades e dos estados

Variáveis	Objetos de análise
Dimensão institucional	<ul style="list-style-type: none"> ● Estruturas específicas para Relações Internacionais dentro do

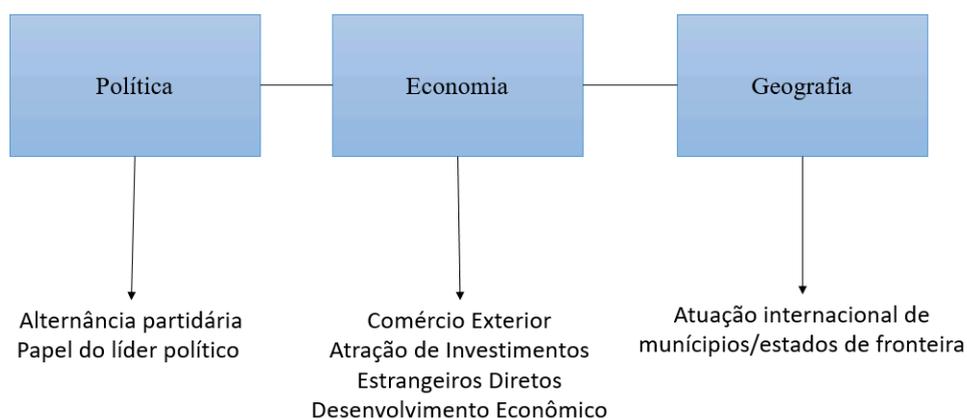
	<p>governo municipal ou estadual, bem como análise das nomenclaturas dos órgãos representativos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Níveis de institucionalização da paradiplomacia; • Grau de informalidade da pauta internacional; • Atores domésticos envolvidos na internacionalização, isto é, a burocracia pública e o papel do líder político.
Causas e motivações da internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento dos temas e causas que levam os estados e cidades a se internacionalizarem.
Problemas e entraves à internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades e limitações encontradas à internacionalização de cidades e estados.

Fonte: elaboração própria, com base na literatura analisada.

Além disso, também foi analisado na pesquisa o impacto dos determinantes locais - políticos, econômicos e geográficos - na paradiplomacia das cidades brasileiras. O detalhamento de cada determinante foi apresentado ao início deste trabalho. Essa análise considera a importância de compreender as especificidades e condicionantes políticos (ou partidários), econômicos e/ou comerciais e geográficos que podem servir como catalisadores da paradiplomacia. Cabe ressaltar que o determinante cultural, também presente no *framework* de Keating (1999) dos determinantes locais da paradiplomacia, não foi analisado na pesquisa, uma vez que buscou-se focar - por questões metodológicas - nos determinantes tratados nos trabalhos de Neves (2022) e Souza (2022). Não obstante, é importante reconhecer o papel da cultura na paradiplomacia, em especial na internacionalização de cidades, como é o caso da Rede Cidades Criativas.

Na figura 4, apresenta-se a adaptação do modelo de análise comparada dos determinantes locais para o trabalho. Assim sendo, propõe-se a analisar também de qual forma cada determinante influencia na paradiplomacia das cidades e estados. Cabe destacar que não foi possível fazer uma análise extensa dessa comparação, dada à limitação da própria base de dados. Sendo assim, os resultados apresentados ao fim do trabalho levam em conta os dados levantados por Souza (2022) e Neves (2022).

Figura 4 - Os determinantes locais e elementos impulsionadores da atuação internacional de entes subnacionais



Fonte: Elaboração própria.

Uma vez apresentado o referencial teórico e as variáveis a serem utilizadas posteriormente para a análise comparada, pode-se seguir para apresentação e análise da base de dados.

3 ANÁLISE DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: Explorando a base de dados

O presente capítulo tem como objetivo apresentar informações sobre a paradiplomacia dos municípios e estados brasileiros a partir dos dados encontrados nas pesquisas de Neves (2022) e Souza (2022). Inicialmente, serão apresentadas as discussões de Neves (2022) quanto à atuação internacional dos estados brasileiros. Posteriormente, será introduzida a análise da paradiplomacia municipal encontrada no trabalho de Souza (2022). Por fim, o trabalho se propõe a realizar uma discussão comparada da paradiplomacia à nível local (cidade) e regional (estado).

3.1. A PARADIPLOMACIA DOS ESTADOS BRASILEIROS: ASPECTOS DETERMINANTES E CARACTERÍSTICAS GERAIS, DE ACORDO COM NEVES (2022)

A seguir, será realizada uma síntese da paradiplomacia dos estados brasileiros, a partir da análise dos dados desagregados por região e considerando o modelo de análise comparada que pretendemos desenvolver, como apresentado no capítulo anterior. Nesse contexto, a pesquisa de Neves (2022) será nossa base de dados para discussão dos determinantes da paradiplomacia estadual brasileira.

3.1.1. Dimensão institucional

No que diz respeito à primeira variável, a dimensão institucional, a pesquisa de Neves (2022) mapeou a presença de órgãos estaduais específicos para tratamento de assuntos internacionais, no período de 2015-2020. A partir dos resultados encontrados, os estados foram divididos em três categorias (Neves, 2022; Froio, 2015):

- Presença de órgão específico para tratar os assuntos internacionais do estado;
- Presença de órgãos não-exclusivos com competência internacional, como departamentos localizados dentro de secretarias estaduais que possuem outras demandas próprias da administração pública;
- Sem órgão estadual com competência para tratar de assuntos internacionais.

A figura a seguir apresenta os resultados encontrados pelo autor, a partir das respostas obtidas por intermédio de questionários realizados com funcionários públicos atuantes na área internacional dos governos analisados.

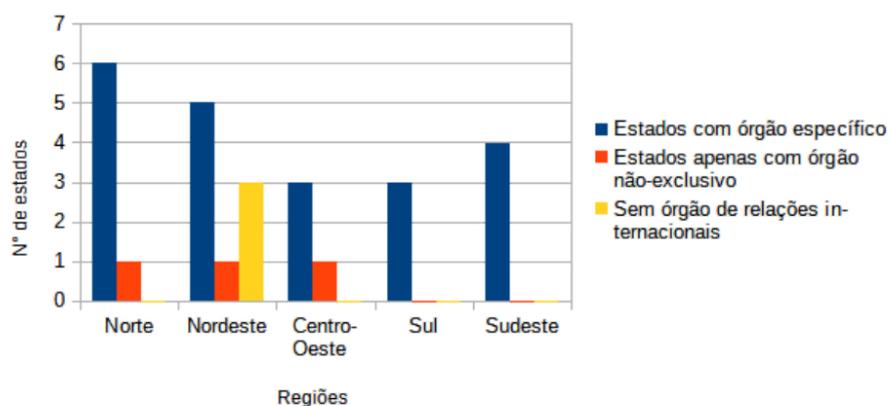
Figura 5 - Órgãos estaduais com competência para tratar de assuntos internacionais no período 2015-2020

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: Neves (2022).

Nesse sentido, Neves (2022) aponta que apenas três estados apresentaram a presença de um órgão não-exclusivo para tratamento dos assuntos internacionais. São eles: Acre, Mato Grosso do Sul e Sergipe. Já os estados da Paraíba e Sergipe se repetem nas categorias de órgão específico e órgão não-exclusivo, pois no período analisado de 2015-2020 ambas as tipologias foram identificadas (Neves, 2022). Outrossim, a partir da análise das respostas dos questionários aplicados e de pesquisas realizadas nos sites institucionais dos governos estaduais, o autor também concluiu que a maior parte dos órgãos analisados possuíam um número diminuto de funcionários alocados para atuação na área de assuntos internacionais. Em casos específicos, o órgão era composto por apenas um funcionário (Neves, 2022). O gráfico a seguir sintetiza os resultados do mapeamento desagregado por região:

Figura 6 - Gráfico “Tipos de órgãos de relações internacionais estaduais por região”



Fonte: Neves (2022).

No período analisado pelo autor é possível inferir que os estados do Sul e Sudeste já tratam a questão internacional com exclusividade, e não como subárea inserida dentro de

algum órgão estadual (geralmente, de natureza econômica). Já no Centro-Oeste e Nordeste, as RI são tratadas de modo mais disperso dentro da gestão estadual, ainda que o número de estados com órgão exclusivo para assuntos internacionais também seja significativo. No caso da região Norte, observa-se um número surpreendentemente alto de estados com um órgão específico para as relações internacionais. Resta saber se ao longo do último triênio (2021-2023) a recuperação econômica pós-Pandemia do Coronavírus e as recentes eleições governamentais de 2022 alteraram, de alguma forma, o quadro acima.

Por fim, no que tange à formação dos participantes entrevistados, 13% têm ensino superior completo e outros 87% concluíram tanto o ensino superior como a pós-graduação (Neves, 2022). O autor também investigou as competências dos funcionários, questionando a respeito da preparação dos atores responsáveis pelas relações internacionais. 52% dos participantes indicaram estar apenas razoavelmente preparados. Em relação à existência de uma estratégia ou plano político definido de atuação internacional, 38,7% dos entrevistados afirmaram que há “na maioria das vezes” e 37,3% responderam “raramente” (Neves, 2022). A problemática da falta de profissionais qualificados será retomada na subseção de problemas e entraves à internacionalização.

3.1.2. Causas e motivações da internacionalização

Os dados coletados por Neves (2022) permitem inferir que a paradiplomacia estadual brasileira segue os padrões propostos por Salomón e Nunes (2007), colaborando para a afirmação da hipótese de que os estados, no exercício de sua atuação internacional, buscam se internacionalizar por intermédio da promoção comercial e da atração de investimentos. Sendo assim, nos estados brasileiros a variável econômica seria um fator relevante para impulsionar os entes federativos a atuarem internacionalmente. A análise de Neves (2022) confirma essa observação, uma vez que o número de respostas que citam o desenvolvimento econômico como motivação para a internacionalização representaram 48,6% dos entrevistados. A principal motivação mapeada foi a atração de investimentos, que representou 41% das respostas, junto à captação de recursos e estímulos ao comércio exterior local (Neves, 2022). O autor também encontrou outras respostas para explicar as motivações da internacionalização estadual, como a infra-estrutura e a mobilidade urbana, educação, saúde, tecnologia, turismo, cultura, meio ambiente e inclusão social (Neves, 2022).

Além disso, outras causas citadas 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%) (Neves, 2022). A discussão do papel do líder político e o personalismo na paradiplomacia dos estados será retomada na subseção de análise do determinante político.

3.1.3. Problemas e entraves à internacionalização

Acerca das dificuldades enfrentadas pelos estados brasileiros na internacionalização, pode-se destacar, a partir da análise dos dados: dificuldades financeiras, falta de funcionários (principalmente funcionários qualificados), maior autonomia decisória e melhoria da estrutura física dos órgãos responsáveis pela internacionalização. Quando analisa-se as respostas por região, têm-se que os principais problemas são:

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. (Neves, 2022, p.36).

Além disso, Neves (2022) também aborda o problema da descontinuidade como desafio à paradiplomacia estadual, a partir das conclusões de Froio que, ao analisar a atuação internacional dos estados brasileiros entre os anos de 1999-2014, pôde identificar 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.” (Froio, 2015, p. 153 *apud* Neves, 2022, p.12). No próximo tópico, será possível constatar que esse problema também se apresenta aos municípios.

3.1.4. O determinante político

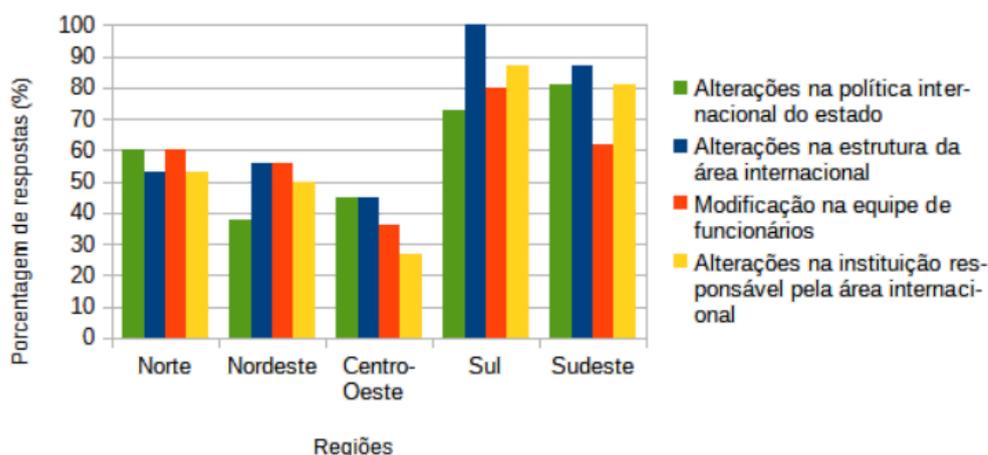
No modelo teórico construído ao longo do trabalho, decidiu-se por construir uma análise comparada a partir também de determinantes específicos, muito citados pela literatura. O determinante político diz respeito ao estudo da alternância partidária e o papel do líder político na internacionalização dos entes subnacionais.

Em relação aos impactos da alternância de governos na paradiplomacia estadual, os dados comprovam que a mudança de governo e, principalmente, a alternância partidária provoca mudanças estruturais no planejamento e execução das ações internacionais do estado, assim como discutido em Froio (2015). Ademais, o trabalho de Salomón e Nunes (2007),

discutido no capítulo anterior, identificou que o município de Porto Alegre usufruiu de uma estratégia explícita de atuação internacional no período analisado devido à permanência de um mesmo partido no poder municipal ao longo dos anos. Já no caso do Rio Grande do Sul, a inconstância partidária durante os ciclos eleitorais teria colaborado para um menor grau de planejamento estadual para atuar internacionalmente. (Salomón; Nunes, 2007).

A figura abaixo traz os impactos da alternância de governos na paradiplomacia dos estados, a partir de quatro tipos de alterações mapeadas nos questionários: a política internacional do estado; a estrutura da área internacional; a equipe de funcionários; e a instituição responsável pela área internacional (Neves, 2022).

Figura 7 - Gráfico “Impactos da alternância de governos na paradiplomacia estadual”



Fonte: Neves (2022).

A análise dos dados acima mostra como os respondentes de cada região percebem o impacto desse determinante. Interessante notar que os respondentes das regiões Sul e Sudeste foram mais sensíveis em indicar que a atuação internacional descentralizada tende a ser afetada pela alternância partidária (Neves, 2022). Na região Sul essa percepção foi ainda maior, com 100% dos entrevistados afirmando que a alternância de governos leva à alterações na estrutura da área internacional e 87% confirmam que há alterações na instituição responsável pela área internacional (Neves, 2022). Nas demais regiões, o impacto observado em relação ao número de alterações na estrutura da área internacional foi relativamente menor. Neves (2022) também analisa a influência partidária a partir do indicador perceptivo sobre a realização de políticas diferenciadas de relações internacionais a depender do partido político. Nesse sentido, o autor perguntou aos entrevistados se há mudanças na área

internacional quando se tem eleições e um novo governador é eleito. 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 (Neves, 2022, p.22).

Isto posto, observa-se que a alternância partidária apresenta diferentes níveis de impacto na condução das relações internacionais dos estados brasileiros. O trabalho de Neves (2022) não se aprofunda no estudo da influência partidária na paradiplomacia, sendo necessárias futuras pesquisas para testar essa hipótese.

Outra variável para entender o impacto do determinante político é o papel do líder político, que também se conecta com a dimensão institucional referenciada acima. Assim sendo, a análise dos dados permite inferir que há uma centralidade da temática internacional em um órgão específico: o gabinete do governador. As respostas obtidas nas entrevistas indicam que

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%. [...] Na região Sul, apenas 40% indicaram que o gabinete do governador frequentemente participa do processo decisório [...] Na região Sudeste, respectivamente, 50% e 56% afirmaram que o gabinete do governador e as secretarias participam “frequentemente” do processo decisório. (Neves, 2022, p.30)

Constata-se, portanto, que a participação do gabinete do governador se dá de forma variada nas regiões brasileiras, o que pode estar relacionado, como mencionado, à dimensão institucional (essa correlação não foi possível de realizar no presente trabalho). Contudo, no que tange à condução formal das relações internacionais do estado, a pesquisa de Neves (2022) identificou que assessores ou secretários do governo estadual são os principais responsáveis pelo comando da atuação internacional dos estados brasileiros. O autor argumenta que em certas regiões a condução das relações internacionais se dá de forma mais descentralizada, com predominância da atuação dos assessores ou secretários do governo. Ou seja, as instituições mais fortalecidas amenizam o personalismo do governador. Nesse contexto, ao indagar qual ator de fato conduz as relações internacionais dos estados, os dados obtidos indicam:

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%) (Neves, 2022, p.30).

É importante realizar essa análise por região porque, apesar do alto grau de participação dos assessores e secretários na condução das relações internacionais em alguns estados/regiões do país, os dados consolidados mostraram que a decisão pessoal do governador figurou como uma das principais causas (70%) que levaram os estados brasileiros a atuarem internacionalmente (Neves, 2022). Portanto, não se pode descartar a ideia de que na paradiplomacia estadual brasileira o papel de um líder ou partido político seja uma das variáveis explicativas para o surgimento e manutenção do interesse internacional em um estado, mas torna-se necessário agregar outros referenciais (ou determinantes), tal como discutido anteriormente por Kuznetsov (2015) no presente trabalho.

3.1.5. O determinante econômico

Como observado na literatura, fatores econômicos têm explicado a paradiplomacia dos territórios, e os estudos abordam principalmente três variáveis: comércio exterior, atração de investimentos estrangeiros diretos e o desenvolvimento econômico. O trabalho de Neves (2022) não se propôs a investigar as duas primeiras variáveis e, por essa razão, na monografia nosso foco será no desenvolvimento econômico como elemento determinante da paradiplomacia. Conforme mencionado anteriormente, na discussão das causas e motivações dos estados brasileiros, 48,6% dos entrevistados por Neves (2022) indicaram o desenvolvimento econômico como fator motivador para a atuação internacional dos estados. Nesse sentido, é notório que a variável econômica tem sido compreendida tanto em termos de causalidades da paradiplomacia quanto em termos de fator determinante, já que outra questão levantada no trabalho de Neves (2022) diz respeito à assimetria entre as unidades federativas, que também será retomada na discussão da paradiplomacia dos municípios. Isso significa dizer que unidades federativas com grau de desenvolvimento econômico maior se internacionalizam mais e isso ocorreria devido às suas melhores condições internas (Neves, 2022). Em contraste, os entes subnacionais menos desenvolvidos teriam condições mais precárias (em razão dos determinantes econômicos), mas buscariam a paradiplomacia de qualquer forma com o intuito de alcançar seus objetivos e necessidades (motivações ou

causalidades) (Froio, 2015 *apud* Neves, 2022). A pesquisa de Neves (2022) não realiza uma análise minuciosa do impacto do desenvolvimento econômico e das assimetrias regionais na internacionalização dos estados, isto é, não são analisados índices de PIB, IDH, IED e balanços de exportações e importações para testar a hipótese de que estados mais desenvolvidos são de fato mais ativos internacionalmente, enquanto os menos desenvolvidos seriam mais limitados e buscariam na paradiplomacia uma forma de superar sua condição de desenvolvimento. No entanto, há trabalhos recentes que podem indicar algumas respostas para essa questão, como o trabalho de Froio e Medeiros (2020), que analisam o problema da assimetria nas relações subnacionais entre Brasil e Europa, e de Froio e Batista (2024), que discutem a ideia de paradiplomacia periférica. Portanto, apesar da centralidade do determinante econômico para a análise comparada da paradiplomacia, estudos direcionados são necessários para compreender de que forma o desenvolvimento econômico pode estar atrelado à atuação internacional dos estados.

3.1.6. O determinante geográfico

Para análise do determinante geográfico, considerou-se nesta monografia o estudo da atuação internacional de municípios e estados de fronteira. O levantamento de dados indicou uma alta incidência de atuação internacional dos estados do Norte e do Sul, como apresentado na figura 6. Além disso, as questões de fronteira também foram apresentadas pelas regiões Norte e Sul como uma das principais motivações para a paradiplomacia (Neves, 2022). Contudo, a região Centro-Oeste, que também é situada na fronteira nacional, não indicou a questão fronteiriça como determinante da paradiplomacia. Ainda assim, é possível concluir que o determinante geográfico possui certa relevância, o que se reflete no alto grau de institucionalização da paradiplomacia nos estados do Norte e Sul e demais achados da literatura. Mas torna-se fundamental que pesquisas direcionadas sejam realizadas para entender os diferentes graus de internacionalização dos estados fronteiriços e suas especificidades, para que seja possível afirmar em que nível a questão fronteiriça influencia e impulsiona a atividade internacional dos estados.

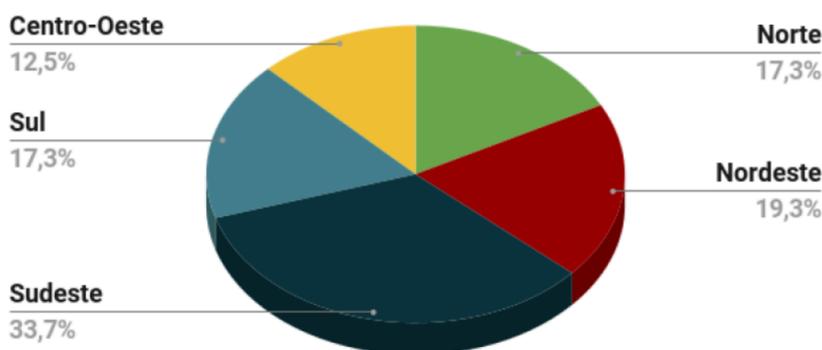
Uma vez apresentado o panorama geral da internacionalização descentralizada dos estados brasileiros e suas características, a próxima sessão irá abordar a paradiplomacia das cidades brasileiras, a partir da análise dos dados coletados por Souza (2022).

3.2 A PARADIPLOMACIA DAS CIDADES BRASILEIRAS: ASPECTOS DETERMINANTES E CARACTERÍSTICAS GERAIS, DE ACORDO COM SOUZA (2022)

A monografia de Souza (2022) propõe estudar a dinamicidade da atuação internacional dos municípios brasileiros. Como mencionado na seção metodológica, o objetivo final do presente trabalho será realizar uma análise comparada dos dados mapeados por Neves e Souza (2022), com o propósito de identificar em que medida a atuação internacional dos estados e cidades brasileiras se diferencia, tal como feito por Salomón e Nunes (2007). É importante salientar que alguns elementos de análise do autor, como a análise da presença de estruturas para relações internacionais por classe populacional dos municípios e a relação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* dos municípios com sua atuação internacional, foram omitidos, com o propósito de trazer para discussão apenas as informações que seriam relevantes para o estudo comparado.

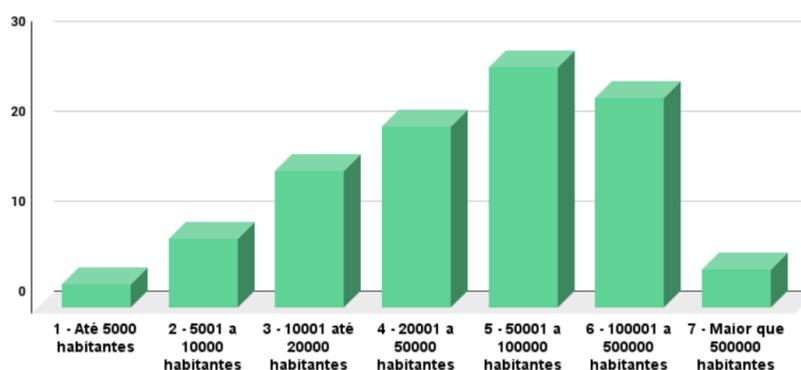
As figuras a seguir detalham a distribuição do levantamento de dados da pesquisa de Souza (2022) por regiões e por classe populacional.

Figura 8 - Gráfico “Distribuição do levantamento de dados por grande regiões”



Fonte: Souza (2022).

Figura 9 - Gráfico “Distribuição do levantamento por classificação de tamanho populacional”



Fonte: Souza (2022).

É possível constatar que a distribuição foi relativamente equânime. A região Sudeste - a região mais populosa do Brasil, incorpora 1.668 municípios - somou a maior porcentagem de análise de casos (33,75%). No que diz respeito ao levantamento de dados por classe populacional, a maior parte dos municípios analisados por Souza (2022) se enquadram na classe 5 de população (50001 a 100000 habitantes), tal como classificado pelo IBGE em relação às classes de tamanho populacional de cidades.

Ademais, a análise comparada da paradiplomacia das cidades brasileiras levou em consideração apenas as cidades onde foi possível identificar ações de atuação internacional no período estipulado por Souza (2017-2020). Nesse contexto, o autor argumenta que

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. (Souza, 2022, p.28).

A seguir, sistematizamos os resultados de Souza (2022) a partir das variáveis do nosso estudo:

3.2.1 Dimensão institucional

Para mensurar a presença institucional da paradiplomacia nos municípios selecionados, a metodologia adotada por Souza (2022) foi:

(1) Mapeamento de estruturas específicas para RI, tal como secretarias, assessorias, departamentos e outras representações institucionais;

(2) Outros órgãos utilizados para gerir os assuntos internacionais do município, retratando ações percebidas nas demais secretarias e pastas temáticas das prefeituras e

(3) Sem área específica para as RI, engloba casos em que foi percebida atividade internacional mas sem a ação de um órgão responsável pela operação. (Souza, 2022, p.28).

A figura a seguir apresenta os dados por região em perspectiva comparada, no que diz respeito à variável institucional e a presença de estruturas específicas para as RI nos municípios mapeados pelo autor:

Figura 10 - 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: Souza (2022)

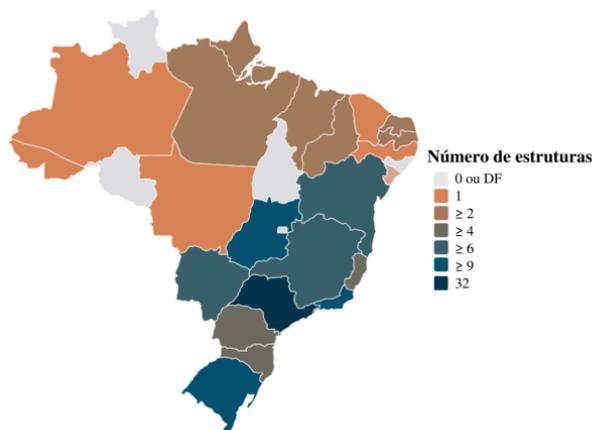
No que diz respeito à questão da institucionalização, a região Sudeste e Sul são as regiões brasileiras em que foi identificado o maior número de estruturas específicas, dentro do governo municipal, para tratamento das relações internacionais. O estudo de Souza (2022) não mapeou nenhuma estrutura específica para RI nos municípios do Norte do país, apesar do alto número de estudos e discussões na literatura acerca da paradiplomacia transfronteiriça dos municípios nortistas com entes subnacionais de países limítrofes do Brasil. Observa-se que nessa região, assim como no Nordeste, a pasta internacional é mais concentrada em outros órgãos do aparato burocrático municipal. Acerca dessa questão, o autor argumenta que:

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 *apud* Souza, 2022, p.29)

Outro fato constatado, a partir do levantamento dos dados, foi o aumento no número dos municípios com atuação internacional mapeados por Souza (2022) em relação às pesquisas anteriores da CNM (2009) e da MUNIC (2012), apesar do espaço amostral da pesquisa analisar menos de 20% das cidades dos outros mapeamentos (Souza, 2022, p.29). A figura abaixo apresenta um mapa com a distribuição das estruturas para atuação internacional

das cidades brasileiras por unidade da federação, o que nos permite visualizar o grau de institucionalização da paradiplomacia municipal desagregado por região.

Figura 11 - Gráfico “Distribuição das estruturas para atuação internacional dos municípios brasileiros por unidade da federação (2017-2020)”



Fonte: Souza (2022)

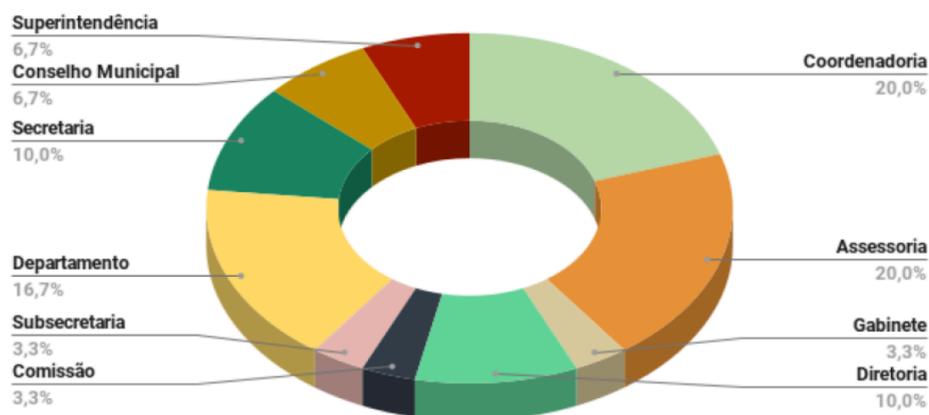
A partir do mapa acima, observa-se a concentração dos aparatos institucionais no eixo Sul-Sudeste, assim como a desigualdade da distribuição institucional evidenciada nas outras regiões (em especial, na região Norte). Quanto às regiões Nordeste e Centro-Oeste, é possível observar um gradativo aumento da presença institucional da paradiplomacia (Souza, 2022, p.30), ainda que em um número relativamente menor que o eixo Sul-Sudeste e mais concentrado em estados específicos. Acerca da distribuição de estruturas institucionais por município, as conclusões da pesquisa de Souza (2022) revelam que

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. (Souza, 2022, p. 30).

Ademais, assim como visto na análise da paradiplomacia estadual acima, a questão orçamentária também representa um obstáculo à internacionalização das cidades brasileiras. De acordo com Souza (2022), esperava-se obter um resultado mais positivo das capitais mapeadas na pesquisa, contudo, nem todas as capitais possuíam um órgão específico para assuntos internacionais. Assim como evidenciado na pesquisa de Neves (2022) acerca da paradiplomacia estadual, observa-se também que no caso municipal há uma multiplicidade de

nomenclaturas para os órgãos representativos das questões internacionais de um determinado município brasileiro:

Figura 12 - Gráfico “Distribuição das estruturas específicas para RI dos municípios brasileiros por status governamental”



Fonte: Souza (2022).

As Coordenadorias (20%), Assessorias (20%) e Departamentos (16,7%) representam as terminologias mais utilizadas pelos órgãos responsáveis pelo tratamento das RI à nível municipal. A heterogeneidade de nomenclaturas presentes no mapeamento de Souza (2022) enfatiza a pluralidade institucional da paradiplomacia das cidades brasileiras. Além disso, pode-se inferir que, em grande parte dos casos, as relações internacionais são subordinadas a outra pasta municipal, ou até mesmo inseridas em secretarias distintas, o que explica também o número relativamente alto de municípios que exercem a cooperação internacional mas não possuem um órgão específico para tal. Das capitais analisadas na pesquisa, apenas São Paulo apresentou um órgão no formato de secretaria, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo (Souza, 2022, p. 32). Sobre isso, Souza (2022) argumenta que

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 *apud* Souza, 2022, p.33).

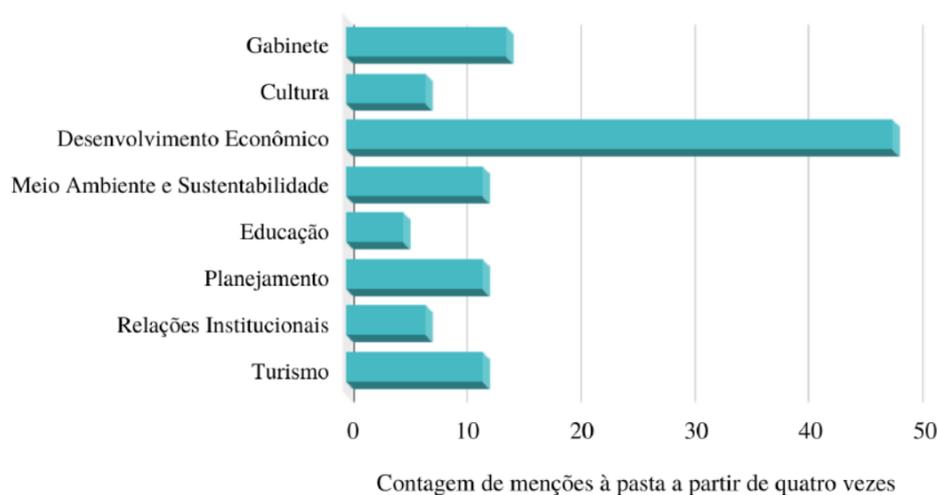
Nesse contexto, observa-se um padrão já observado por Neves (2022) da paradiplomacia dos estados brasileiros também presente no âmbito municipal: a concentração

de atividades em um único funcionário. O trabalho de Souza não mapeou o perfil e as características do corpo de funcionários que atuam na área de RI dos municípios brasileiros, portanto pesquisas futuras necessitam ser realizadas para confirmar se a falta de profissionais qualificados também é um problema observado na internacionalização das cidades brasileiras.

3.2.2 Causas e motivações da internacionalização

No que tange às motivações para a internacionalização, ao analisar as pastas utilizadas por outros órgãos da gestão municipal para tratamento dos assuntos internacionais, percebe-se um destaque para a pasta de desenvolvimento econômico:

Figura 13 - Gráfico “Pastas de gestão municipal recorrentes em outros órgãos utilizados para relações internacionais”



Fonte: Souza (2022).

A centralidade para a pasta de desenvolvimento econômico é um ponto incomum em relação ao observado na revisão de literatura realizada na primeira parte do presente trabalho, pois os fatores econômicos e comerciais são mais presentes na internacionalização dos estados do que dos municípios. Salomón e Nunes (2007), ao analisarem a agenda internacional de Porto Alegre em relação ao Rio Grande do Sul, concluíram que a agenda municipal é mais pontual, voltada para as necessidades específicas da cidade. Nesse viés, a ação externa da cidade era focalizada na cooperação técnica e política, com modestas atuações dirigidas à promoção comercial (Salomón; Nunes, 2007). O contrário foi observado no âmbito estadual, a partir da análise da agenda externa do Rio Grande do Sul, onde a

cooperação sempre foi uma dimensão menor da atuação externa. Já a promoção de exportações e a atração de investimentos constituíram os principais objetivos da atuação internacional do estado (Salomón; Nunes, 2007). Nesse cenário, levanta-se o questionamento se o foco da atuação internacional dos municípios, anteriormente na análise de Salomón e Nunes (2007) orientada por objetivos de cooperação técnica e política, modificou-se e assumiu um caráter mais econômico e voltado para a promoção comercial das cidades, tal como observado na paradiplomacia estadual. Apesar do protagonismo da pasta de desenvolvimento econômico, outras temáticas se apresentam, como as ações do gabinete da prefeitura, cuja definição pode ser apresentada como atividades “baseadas em compromissos públicos do representante executivo com outras representações e atores internacionais” (Souza, 2022, p.34); “Cultura”; “Meio Ambiente” e “Turismo” também apresentam destaque no âmbito da paradiplomacia municipal. Assim sendo, pode-se ressaltar que ao combinar características de atores condicionados e atores livres de soberania - discussão realizada no início deste trabalho -, os municípios tendem a usufruir de um maior grau de liberdade característica dos entes livres de soberania (Salomón; Nunes, 2007) e, a partir disso, refletem em sua atuação externa uma maior dinamicidade de conteúdo que vai além da tradicional cooperação técnica, política e econômica observada na literatura.

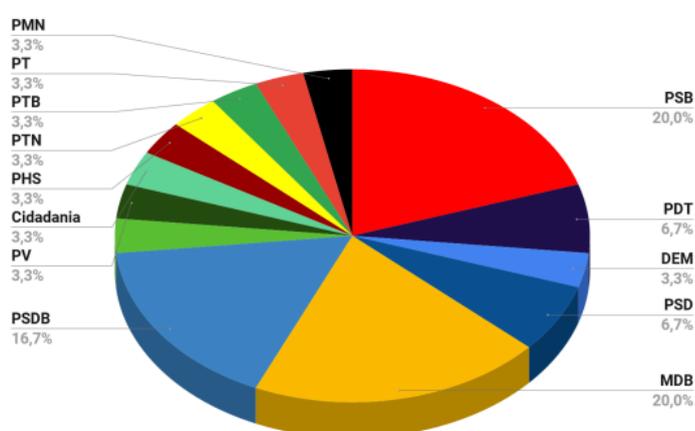
3.2.3 Problemas e entraves à internacionalização

O principal problema indicado por Souza (2022), diz respeito à questão das discontinuidades, ilustradas na lógica *stop and go* (Vigevani, 2006 *apud* Souza, 2022). Essa discussão está atrelada especialmente à alternância partidária e as reorientações políticas das gestões ao longo do tempo (Froio, 2015 *apud* Souza, 2022), que será discutido na próxima subseção. Outra problemática observada é o caráter informal e o menor grau de institucionalização da paradiplomacia municipal, evidenciado nas figuras 10 e 11. Souza (2022) também destaca as perdas de informação quanto à condução das atividades internacionais, agravadas pelo processo da discontinuidade e que é intensificado com as novas gestões municipais (Souza, 2022). Por fim, as restrições orçamentárias também se apresentam como limitações para a atividade internacional dos municípios, em especial em municípios de pequeno porte, pois para essas cidades a internacionalização é dificultada por barreiras como a falta de especialização profissional na área de relações internacionais e limitações de orçamento (Matsumoto, 2011; Souza, 2022).

3.2.4 O determinante político

Passando para os determinantes, quanto à questão partidária, diferentemente do trabalho de Neves (2022), a pesquisa de Souza (2022) não realizou uma análise perceptiva em relação aos impactos da alternância de partidos na paradiplomacia municipal. É importante ressaltar que, devido ao grande número de casos mapeados pelo autor, tal análise - partindo da percepção subjetiva de funcionários do corpo público municipal - mostrou-se inviável. Ao invés disso, foi feito um estudo da distribuição partidária por municípios com estrutura específica para as relações internacionais e também uma análise mais geral da distribuição de partidos com atuação internacional mapeados na pesquisa (Souza, 2022, p.44). A figura abaixo apresenta uma análise da configuração partidária dos municípios no período analisado (2017-2020) e sua relação com a existência de uma estrutura específica para RI:

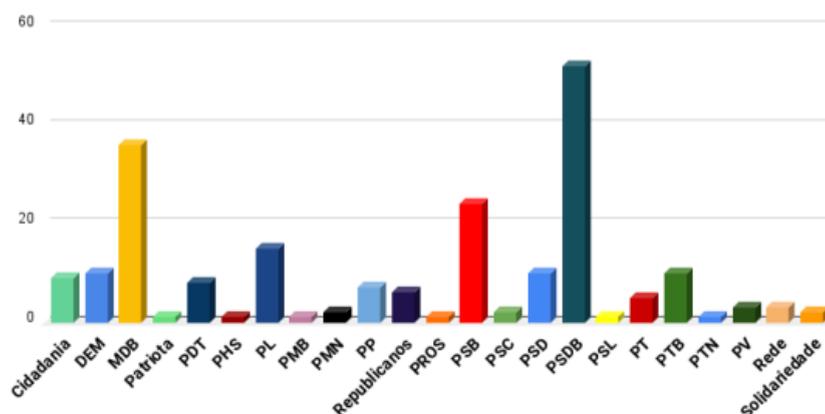
Figura 14 - Gráfico “Distribuição partidária por municípios com estrutura específica de relações internacionais”



Fonte: Souza (2022)

A análise do gráfico ressalta uma maior incidência de uma estrutura específica para RI em cidades gerenciadas pelo PSB e MDB. Contudo, ao realizar uma análise como foco apenas na atuação internacional dos municípios, Souza (2022) observou que as maiores incidências partidárias foram, respectivamente: 24,8% para o PSDB; 17,1% para o MDB; 11,4% para o PSB; e 7,11% para o PL (Souza, 2022, p.44). A figura abaixo aborda esses dados.

Figura 15 - Gráfico “Distribuição de partidos nos municípios com atuação internacional por unidade”



Fonte: Souza (2022).

Uma das principais inferências postuladas pelo autor e de relevância para o presente trabalho foi a refutação da hipótese que associa o Partido dos Trabalhadores (PT) como um vetor da institucionalização de estruturas paradiplomáticas ou da atuação internacional das cidades (Matsumoto, 2011 *apud* Souza, 2022). A partir disso, o autor conclui, acerca da influência partidária na internacionalização municipal, que:

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. (Souza, 2022, p.45)

Nesse viés, em sua tese Froio (2015) argumenta que o diálogo entre a paradiplomacia e os partidos políticos é retratado na literatura a partir de estudos de caso do impacto da alternância de governo nas relações internacionais de um ente subnacional e do papel do personalismo na internacionalização descentralizada dos municípios e estados brasileiros. Os trabalhos de Froio (2015) e Neves (2022) constituem contribuições significativas para esse estudo ao nível dos estados. No caso dos municípios, o trabalho de Souza (2022) pode ser considerado uma contribuição incipiente e mais atual para esse campo, o que também requer uma análise abrangente da relação entre os partidos políticos, personalismo e a repercussão da alternância de governo à nível municipal.

3.2.5 O determinante econômico

Sobre o determinante econômico, assim como ocorreu no trabalho de Neves (2022), Souza (2022) coloca que o fator econômico é impulsionador da atuação internacional de entes subnacionais. De acordo com o autor, assume-se que a internacionalização de cidades e estados é motivada pela inserção destes territórios na economia global e pela possibilidade de promoção do desenvolvimento (Barreto, 2005; Vigevani, 2006 *apud* Souza, 2022). Mas buscando compreender a questão econômica como determinante paradiplomático, Froio e Medeiros (2021) postulam que as cidades, ao possuírem níveis de desenvolvimento distintos, também teriam capacidades distintas de internacionalização.

Nesse sentido, o debate sobre o desenvolvimento econômico como promotor da internacionalização também soma-se ao dilema das desigualdades regionais. Souza (2022) realiza uma análise das pesquisas sobre índices de internacionalização das cidades da CNM (2009), do IBGE (2013) e do levantamento realizado por Milani e Ribeiro (2011), e chega a conclusão de que há assimetrias, no que diz respeito ao grau de internacionalização, entre as regiões. Ressalta-se o contraste entre o Centro-Sul, rico e desenvolvido, e o Norte-Nordeste menos desenvolvido (Souza, 2022), evidenciado nas figuras 10 e 11.

Além disso, como abordado anteriormente na discussão sobre as causas e motivações da paradiplomacia à nível municipal, o levantamento dos dados indicou uma centralidade para a pasta de desenvolvimento econômico na condução das atividades internacionais dentro da estrutura municipal. Portanto, pode-se considerar que o determinante econômico é importante para a internacionalização das cidades brasileiras, especialmente no que diz respeito à promoção do desenvolvimento econômico local e à atração de investimentos.

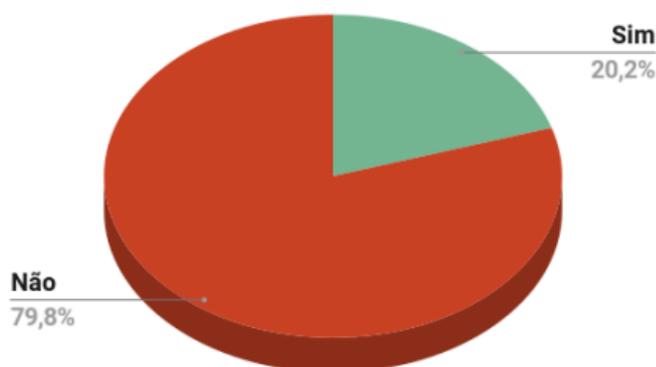
3.2.6 O determinante geográfico

Para analisar o impacto do determinante geográfico, buscou-se estudar a atuação internacional dos municípios de fronteira. Ao analisar a literatura da internacionalização de cidades, observa-se uma centralidade para o tema da cooperação internacional transfronteiriça. Ivo Duchacek (1990), um dos clássicos da paradiplomacia contemporânea, nomeou esse tipo de cooperação descentralizada como “*transborder regional paradiplomacy*” (paradiplomacia regional transfronteiriça), ou seja, a prática de relações internacionais entre entes subnacionais limítrofes de distintos países. Nesse viés, os municípios localizados na região Norte, Centro-Oeste e Sul podem exercer esse tipo de atuação internacional, dada a sua proximidade com os países fronteiriços ao Brasil. Portanto, ao analisar a internacionalização descentralizada de cidades de fronteira, é importante observar que:

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 *apud* Souza, 2022, p. 39).

Isto posto, observando o grande número de estudos da literatura que exploram casos da paradiplomacia dos municípios de fronteira, pode-se argumentar que tais cidades possuem uma propensão maior - ou mais incentivos, visto sua proximidade com países e localidades estrangeiras - a se internacionalizarem. Contudo, os dados coletados por Souza (2022) indicam um cenário que problematiza a hipótese anterior. A figura abaixo expõe os dados coletados, a partir do mapeamento de 128 municípios de fronteira. O critério utilizado pelo autor foi a análise de municípios de pelo menos 20.000 habitantes e, a partir disso, foi possível o mapeamento de 22% das 588 cidades que compõem a categoria na íntegra (Souza, 2022, p.39).

Figura 16 - Gráfico “O município de faixa de fronteira possui atuação internacional?”



Fonte: Souza (2022).

No total, a pesquisa mapeou 25 municípios de fronteira com atuação internacional, a maioria localizados no estado do Mato Grosso do Sul (MS) (Souza, 2022). Além disso, parte dos casos mapeados representam municípios com menos de 20.000 habitantes (Classe 2 e 3, de acordo com a classificação do IBGE). Por essa razão, uma hipótese levantada pelo autor - mas ainda não testada - é a de que municípios pequenos de fronteira são expoentes da atuação internacional na região fronteira brasileira (Souza, 2022). Questiona-se também, nesse

mesmo contexto, se o critério fronteiriço - como determinante da paradiplomacia das cidades brasileiras - não se sobressai ao critério populacional, visto o protagonismo das pequenas cidades de fronteiras no trabalho de Souza (2022). Pelo grande número de casos (588 cidades brasileiras de fronteira) recomenda-se um estudo mais aprofundado para compreender a internacionalização peculiar das localidades inseridas nessa região, a partir de uma perspectiva comparada da atuação internacional de municípios localizados nas Macrorregiões fronteiriças do Brasil com outros países sul-americanos. No que diz respeito à institucionalização da internacionalização descentralizada nessas cidades, observa-se um prolongamento da informalidade da paradiplomacia nas regiões Norte e Centro-Oeste, como já observado na figura 10. Nesse viés, os dados apresentaram um total de 60% das cidades fronteiriças com atuação internacional “sem uma estrutura específica para as RI” e 32% no grupo “em outros órgãos”, ou seja, a paradiplomacia inserida em outras pastas da gestão municipal (Souza, 2022, p.40).

O próximo capítulo da monografia irá realizar uma análise comparada da paradiplomacia municipal e estadual do Brasil, a partir dos dados coletados e aqui apresentados pelas pesquisas de Neves (2022) e Souza (2022).

4 ANÁLISE COMPARADA DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: Analisando os dois níveis de governo

Tomando como ponto de partida o aparato teórico apresentado anteriormente e a base de dados, busca-se realizar neste capítulo uma análise comparada da paradiplomacia brasileira, à nível municipal e estadual, utilizando como critérios de comparação as variáveis apresentadas ao final do capítulo 2, no quadro 12 e na figura 4. Cabe ressaltar que alguns elementos da análise de Neves (2022) e Souza (2022) foram omitidos, com o objetivo de tratar na presente pesquisa apenas os indicadores que estão presentes em ambos os trabalhos.

4.1 Dimensão Institucional

Uma primeira distinção da paradiplomacia municipal em relação à paradiplomacia estadual, diz respeito à distribuição das estruturas específicas para as RI desagregadas por região. No caso dos estados, ao contrário do observado no âmbito municipal, o Norte destaca-se como a região brasileira com o maior número de estados com órgãos específicos para tratamento de assuntos internacionais. Além disso, no que diz respeito à institucionalização da paradiplomacia no âmbito estadual, os dados apresentados permitem inferir que nas regiões Sul e Sudeste a internacionalização descentralizada está refletida no aparato burocrático estadual, uma vez que todos os estados dessas regiões contam com uma estrutura específica para tratar das relações internacionais. Já no caso do Nordeste e Centro-Oeste a paradiplomacia ainda é tratada, majoritariamente, como subárea. Desse modo, nessas regiões, as relações internacionais são trabalhadas em órgãos não específicos. No caso da região Norte, observou-se a existência de órgãos específicos em todos os estados mapeados, menos o Acre, que contava somente um órgão não-exclusivo (Neves, 2022). Outro ponto relevante é que todos os estados sem órgão competente para os assuntos internacionais estão localizados no Nordeste.

No caso das cidades, os dados também apontam para um maior nível de institucionalização no eixo Sul-Sudeste. Contudo, ao contrário do nível estadual, as cidades da região Norte mapeadas por Souza não apresentaram nenhuma estrutura específica para as RI, o que coloca a região com o menor grau de institucionalização - à nível municipal - da paradiplomacia entre as cidades brasileiras. No caso dos estados, a região que apresentou o menor nível de institucionalização objetiva foi o Nordeste.

Entretanto, tanto na paradiplomacia estadual como na paradiplomacia municipal foi possível identificar um maior nível de informalidade da pauta internacional nas instituições

localizadas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Nessas regiões, também à nível municipal, observa-se uma predominância da pauta dos assuntos internacionais em outros órgãos da estrutura municipal ou sem uma estrutura específica para tratamento das RI. No Sudeste e Sul também foram mapeados municípios que se encaixam nas categorias mencionadas acima. Sendo assim, ainda que em todos os estados dessas regiões tenha sido identificado estruturas específicas para RI, nos municípios ainda predomina a presença informal da área internacional.

Quanto à **estrutura**, tanto no caso municipal como estadual foi identificado uma variedade de nomenclaturas para os órgãos representativos das Relações Internacionais. No caso municipal, as terminologias mais utilizadas pelos órgãos responsáveis pelo tratamento dos assuntos internacionais foram Coordenadorias (20%), Assessorias (20%) e Departamentos (16,7%). Além disso, o trabalho de Souza (2022) também identificou que, em grande parte dos casos mapeados, as RI são subordinadas à outra pasta da gestão municipal ou inseridas em secretarias distintas, como uma subárea de atuação. Já no âmbito estadual, os dados evidenciaram a presença de nomenclaturas como Secretaria, Assessoria, Coordenadoria, Escritório, Gerência, Subsecretaria, Gabinete, Núcleo, Departamento ou Divisão de Relações Internacionais/Assuntos Internacionais (Neves, 2022, p.20). A pesquisa de Neves (2022) não identificou qual terminologia foi a mais utilizada entre os estados, contudo, observa-se que também no nível estadual há uma pluralidade de nomenclaturas para definir os órgãos responsáveis pela atuação internacional dos estados. Além disso, ainda em relação à estrutura, tanto no nível estadual como no nível municipal foi possível identificar problemas em relação ao número de funcionários e a sua qualificação. No caso dos estados, muitas vezes as atividades relacionadas aos assuntos internacionais é exercida por um só funcionário (Neves, 2022). O mesmo padrão foi percebido na análise dos municípios, pois a subordinação das estruturas de relações internacionais a outras pastas da administração municipal ocasiona em uma maior concentração dessas atividades em um único funcionário (CNM, 2009 *apud* Souza, 2022, p.33). Contudo, como já citado no presente trabalho, o mapeamento de dados de Souza (2022) não esquematizou as características do corpo de funcionários das instituições analisadas, portanto, não foi possível identificar se a qualificação dos funcionários também é uma adversidade enfrentada à nível municipal. Ainda assim, dada a multiplicidade de nomenclaturas e alta concentração das relações internacionais em órgãos não específicos da gestão municipal, é possível inferir que a qualificação também pode ser uma problemática à nível municipal, uma vez que a subordinação das RI a outras repartições da estrutura

municipal provoca a concentração dessas atividades em um único funcionário. Nesse contexto, pesquisas futuras são necessárias para comprovar tal hipótese.

Ademais, no que diz respeito aos **atores domésticos** - neste trabalho, analisados a partir do papel da burocracia pública e do líder político - envolvidos na internacionalização dos estados, percebe-se uma alta centralidade de atuação do governador, em especial na região Norte do país. No caso da região Sul, foi possível concluir que o processo decisório é mais descentralizado, com maior participação dos assessores e secretários estaduais de RI nas atividades. Já nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste, a análise apresentada no tópico anterior indica que o processo decisório alterna entre o governador e seus assessores ou secretários de RI. O trabalho de Souza (2022) não analisou o processo decisório das atividades internacionais dos órgãos mapeados, provavelmente por conta do alto número de casos. A tabela abaixo sintetiza a discussão acima e sumariza as principais diferenças e convergências da dimensão institucional da paradiplomacia brasileira.

Tabela 1 - Análise comparada da dimensão institucional da paradiplomacia brasileira

Variável	Nível municipal	Nível estadual	Convergências
Grau de institucionalização e estrutura	<p>Maior nível de institucionalização da paradiplomacia no eixo Sul-Sudeste;</p> <p>Em todos os estados das regiões Sul e Sudeste foram identificadas estruturas específicas para RI, contudo, nos municípios ainda predomina a presença informal da área internacional;</p> <p>As cidades da região Norte mapeadas não apresentaram nenhuma estrutura específica para as RI;</p> <p>Em grande parte dos casos mapeados as RI são subordinadas à outra pasta da gestão municipal ou inseridas em secretarias distintas, como uma subárea de atuação.</p>	<p>A região Norte destaca-se como a região brasileira com o maior número de estados com órgãos específicos para tratamento de assuntos internacionais;</p> <p>Nas regiões Sul e Sudeste foi observado um alto grau de institucionalização da paradiplomacia. Todos os estados dessas regiões contam com uma estrutura específica para tratar das relações internacionais;</p> <p>No caso das regiões Nordeste e Centro-Oeste a Paradiplomacia ainda é tratada, majoritariamente, como subárea.</p> <p>A região que apresentou o menor nível de institucionalização objetiva foi o Nordeste.</p>	<p>Em ambos os níveis, há um maior nível de institucionalização nas regiões Sul e Sudeste;</p> <p>Tanto na paradiplomacia estadual como na paradiplomacia municipal foi possível identificar um maior nível de informalidade da pauta internacional nas instituições localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Não obstante, no caso da região Norte, a paradiplomacia é mais institucionalizada no nível estadual.</p> <p>No caso da estrutura, tanto no caso municipal como estadual foi identificado uma variedade de nomenclaturas para os órgãos representativos das relações internacionais.</p> <p>Tanto no nível estadual como no nível municipal foi possível identificar problemas em relação ao número de</p>

			funcionários e a sua qualificação.
Atores domésticos (burocracia pública e líder político)	O trabalho de Souza (2022) não analisou o processo decisório das atividades internacionais dos órgãos mapeados.	Alta centralidade de atuação do governador, em especial na região Norte do país. Na região Sul, o processo decisório é mais descentralizado, com maior participação dos assessores e secretários estaduais de RI nas atividades. Nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste o processo decisório alterna entre o governador e seus assessores ou secretários de RI.	-

FONTE: Elaboração própria, com base em Souza (2022) e Neves (2022).

4.2. Causas e motivações da internacionalização

Na análise do capítulo anterior foi possível confirmar, a partir dos dados, que o desenvolvimento econômico e a promoção comercial são as principais motivações para internacionalização dos estados brasileiros. Tal constatação vai de acordo com o observado na literatura (Salomón; Nunes, 2007; Bueno, 2010). Apesar da centralidade para a variável econômica, a pesquisa de Neves (2022) também encontrou outras causas e incentivos à paradiplomacia estadual, como a infra-estrutura e a mobilidade urbana, educação, saúde, tecnologia, turismo, cultura, meio ambiente e inclusão social (Neves, 2022). Nesse contexto, ainda que o número de respostas que citam o desenvolvimento econômico representam 48,6% dos entrevistados, a menção de outros temas - alguns frequentemente observados na internacionalização de municípios, como as políticas públicas voltadas para educação, saúde e inclusão social - nos leva a questionar se o padrão de internacionalização dos estados brasileiros, tal como observado por Salomón e Nunes (2007), poderia estar em processo de transformação e inclusão de novos temas, para além do inerente interesse econômico. Ademais, as questões de fronteira também se destacam como motivações para a internacionalização dos estados brasileiros, como será retomado posteriormente. Outro fator impulsionador da paradiplomacia dos estados brasileiros é o papel do líder político e o personalismo, visto que os dados apresentados indicaram uma centralidade das atividades

internacionais no Gabinete do Governador e a decisão pessoal do governador como uma das principais motivações para a paradiplomacia.

No nível das cidades, foi possível inferir que, entre as pastas utilizadas por outros órgãos da gestão municipal para tratamento dos assuntos internacionais, destaca-se a pasta de desenvolvimento econômico como a mais mencionada na pesquisa. Ainda assim, outros temas como as ações do gabinete da prefeitura, “Cultura”, “Meio Ambiente” e “Turismo” também foram temas de grande relevância na internacionalização das cidades. Outra forte motivação para a atuação internacional dos municípios mencionada na literatura é a paradiplomacia transfronteiriça. Entretanto, os dados apresentados na seção anterior mostram que apenas 20,2% dos municípios de fronteira mapeados possuem atuação internacional. Apesar disso, o mapeamento indicou que a maior parte dos casos mapeados com atuação internacional são municípios com menos de 20.000 habitantes. Questiona-se, nesse mesmo contexto, se o critério fronteiriço - como determinante da paradiplomacia das cidades brasileiras - não se sobressai ao critério populacional, visto o protagonismo das pequenas cidades de fronteiras no mapeamento (Souza, 2022, p.40). No âmbito estadual, o alto nível de institucionalização objetiva dos estados do Norte pode indicar que tal variável também estimula a paradiplomacia dos estados. Além disso, a solução dos problemas de fronteira foram indicados como principais motivações para a internacionalização dos estados pelas regiões do Norte e do Sul do país. Portanto, é possível concluir que as questões de fronteira podem ser determinantes locais relevantes para a internacionalização dos entes subnacionais brasileiros, seja no âmbito estadual ou municipal. A tabela abaixo sumariza a análise comparada da variável de causas e motivações. Cabe salientar que essa questão será retomada também na próxima seção, a partir da análise dos determinantes locais da paradiplomacia brasileira em perspectiva comparada.

Tabela 2 - Análise comparada das causas e motivações da paradiplomacia brasileira

Variável	Nível municipal	Nível estadual	Convergências
Causas e motivações	Destaque para a pasta de desenvolvimento econômico como subárea de tratamento das relações internacionais; Outras temáticas como as ações do gabinete da prefeitura, “Cultura”; “Meio Ambiente” e “Turismo” também	O desenvolvimento econômico e a promoção comercial são as principais motivações para internacionalização dos estados brasileiros; Também foram identificadas outras causas e incentivos à paradiplomacia estadual,	Apesar da centralidade para o desenvolvimento econômico, tanto no nível municipal como no estadual, observa-se uma pluralidade de temáticas em ambos os níveis que levam os entes subnacionais a se internacionalizarem.

	<p>apresentam destaque no âmbito da Paradiplomacia municipal.</p> <p>Forte incidência de internacionalização de cidades transfronteiriças em municípios com menos de 20.000 habitantes.</p>	<p>como a infra-estrutura e a mobilidade urbana, educação, saúde, tecnologia, turismo, cultura, meio ambiente e inclusão social;</p> <p>O alto nível de institucionalização objetiva dos estados do Norte indica que as questões de fronteira também estimulam a paradiplomacia dos estados.</p> <p>Também observa-se um destaque para o papel do líder político.</p>	<p>As questões de fronteira são um dos principais determinantes locais para a internacionalização dos entes subnacionais brasileiros, seja no âmbito estadual ou municipal.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FONTE: Elaboração própria, com base em Souza (2022) e Neves (2022).

4.3. Problemas e entraves à internacionalização

No nível dos estados, os principais entraves à internacionalização apresentados foram: dificuldades financeiras, falta de funcionários (principalmente funcionários qualificados), maior autonomia decisória e melhoria da estrutura física dos órgãos responsáveis pela internacionalização. Outrossim, Neves (2022) indica que a falta de recursos financeiros foi um problema mais relevante nas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste; a demanda por mais funcionários foi identificado como problema central nas regiões Centro-Oeste e Sudeste; a falta de funcionários qualificados na área foi apresentado como problemática nas regiões Norte e Nordeste; a carência de uma estrutura física mais adequada na região Sul; e, por fim, a demanda por maior autonomia decisória nos estados da região Sudeste. (Neves, 2022, p.36). Além disso, o autor também aborda o fenômeno das discontinuidades presentes nas instituições como um dos entraves à paradiplomacia estadual.

Também no caso das cidades, a questão orçamentária representou um obstáculo à internacionalização das cidades brasileiras. Já a principal problemática indicada por Souza (2022) para cooperação internacional descentralizada no nível municipal foi o problema das discontinuidades, ilustrado na lógica *stop and go* (Vigevani, 2006) de internacionalização dos entes subnacionais brasileiros. Nesse contexto, conclui-se que, no âmbito municipal, há a prevalência de um cenário difuso e heterogêneo, sem o estabelecimento de procedimentos objetivos para a condução das relações municipais internacionais (Souza, 2022, p.45). No que

diz respeito ao caráter de *stop and go* das políticas de internacionalização municipal, Souza (2022) argumenta que:

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. (Souza, 2022, p.45. Grifo nosso).

Assim sendo, pode-se concluir que, no nível municipal, o caráter da informalidade das ações de atuação internacional e o baixo grau de institucionalização da paradiplomacia nessas localidades representam desafios à internacionalização dos municípios brasileiros. Além disso, a descontinuidade dessas políticas, que ocasiona na perda de informações e prejudica o estabelecimento de uma política contínua de internacionalização, também é indicada por Souza (2022) como um dos principais entraves à paradiplomacia dos municípios. Resta saber quais condicionantes levam à descontinuidade dessas políticas e que corroboram à prolongação da lógica *stop and go* da internacionalização dos municípios brasileiros. Uma primeira hipótese, diz respeito à alternância partidária e as diferentes estratégias adotadas por partidos políticos no que tange à atuação internacional das cidades. No caso dos estados, as entrevistas permitiram constatar que na região Sul a percepção dos funcionários públicos da área internacional dos estados está altamente de acordo com a proposição de que governadores de partidos distintos fazem relações internacionais diferentes. Ademais, como supracitado, os entrevistados dos estados sulistas também concordaram, em alto grau, que a mudança de partido provoca mudanças no nível institucional da área responsável pelas relações internacionais estaduais. Como mencionado previamente, o impacto da alternância partidária nos municípios brasileiros representa uma lacuna na literatura do tema, visto à preferência pelo tratamento e análise da variável no nível dos estados (Froio, 2015; Neves, 2022). Sendo assim, urge a necessidade de produções científicas que abordem o fenômeno à nível dos municípios brasileiros, com o objetivo de compreender de que forma esta variável colabora - ou não - para o fenômeno das descontinuidades das políticas de estratégia internacional das cidades do Brasil. Nesse viés, outra hipótese diz respeito ao alto grau de informalidade da paradiplomacia municipal brasileira. Os dados apresentados anteriormente permitiram concluir que a institucionalização da paradiplomacia nos municípios brasileiros é ainda incipiente e altamente concentrada nos municípios do eixo Sul-Sudeste, apesar do aumento de ações internacionais e atores paradiplomáticos mapeados na pesquisa de Souza (2022) em relação aos trabalhos anteriores da CNM (2009) e da Pesquisa MUNIC (2012).

Abaixo, a síntese das principais dificuldades enfrentadas pelos estados e municípios na sua internacionalização, indicadas pela base de dados.

Tabela 3 - Análise comparada dos problemas e entraves da paradiplomacia brasileira

Variável	Nível municipal	Nível estadual	Convergências
Problemas e entraves	<p>Questão orçamentária, o caráter de informalidade das ações de atuação internacional e o baixo grau de institucionalização da paradiplomacia;</p> <p>A principal problemática indicada foi o problema das descontinuidades, ilustrado na lógica <i>stop and go</i>.</p>	<p>Dificuldades financeiras, falta de funcionários (principalmente funcionários qualificados), burocracia, descontinuidades, falta de um órgão específico, visão estratégica, falta de apoio do governo federal, autonomia decisória e estrutura física dos órgãos responsáveis pela internacionalização.</p>	<p>Limitações de recursos, falta de órgão específico/caráter de informalidade da paradiplomacia e o problema das descontinuidades.</p>

FONTE: Elaboração própria, com base em Souza (2022) e Neves (2022).

4.4 O impacto dos determinantes locais em perspectiva comparada

4.4.1. O determinante político

Os determinantes políticos, analisados no trabalho a partir dos impactos da alternância partidária, foram identificados em maior grau nos estados das regiões Sul e Sudeste. Ademais, os estados das regiões Norte e Sul apresentaram maiores graus de concordância à afirmação de que governadores de partidos diferentes exercem relações internacionais distintas. Ainda assim, a análise do impacto da alternância partidária indicou que essa variável teria baixa percepção nas relações internacionais das regiões Nordeste, Norte e, principalmente, Centro-Oeste, conforme indicado na figura 7. Não obstante, foi possível observar que o papel do líder político (o governador) é relevante para a paradiplomacia dos estados, visto que figura como uma das principais motivações para a internacionalização. Sendo assim, o papel do líder político e o personalismo parecem exercer um papel significativo como determinante da paradiplomacia à nível dos estados.

Quanto ao nível municipal, Souza (2022) indica que a vertente ideológica, ao invés de um catalisador da ação internacional, pode ser caracterizada como direcionadora dos eixos temáticos e abordagens das possibilidades paradiplomáticas. Contudo, estudos precisam ser

conduzidos para confirmar essa hipótese (Souza, 2022, p.45). Portanto, na análise da paradiplomacia das cidades, o determinante político não aparenta ser o principal impulsionador da cooperação internacional descentralizada. Ainda assim, como argumentado anteriormente, mais pesquisas são necessárias para compreender o impacto da alternância partidária na paradiplomacia das cidades, assim como o papel dos atores locais (como o líder político) nesse processo de internacionalização. A questão das discontinuidades e o impacto alternância de governos na condução das relações internacionais também apresenta-se como um tópico importante para análises futuras.

4.4.2. O determinante econômico

A análise da base de dados permitiu inferir que as causalidades econômicas e comerciais estão muito presentes na internacionalização dos estados, confirmando a hipótese de Salomón e Nunes (2007) de que a paradiplomacia econômica é predominante na pauta dos atores regionais (estados). Contudo, a análise da estrutura institucional da paradiplomacia municipal permitiu constatar que, quando não representada por um órgão específico, a pasta de desenvolvimento econômico é a principal área da gestão municipal a assumir as relações internacionais da cidade. Outras pastas como “Cultura”, “Meio Ambiente” e “Turismo” também figuraram entre as respostas do mapeamento, o que indica o caráter heterogêneo dos impulsionadores internos da paradiplomacia brasileira. Ainda assim, a centralidade para a pasta de desenvolvimento econômico nos leva a questionar se os fatores econômicos e comerciais - e não a cooperação política e técnico-científica - são hoje uma motivação importante da cooperação internacional descentralizada das cidades brasileiras. Além disso, os estados também apresentaram uma multiplicidade de motivações para internacionalização que vão além das questões econômicas e comerciais, o que pode indicar que no nível estadual mais temáticas estão integrando o escopo de causas e motivações da paradiplomacia.

Outro tema levantado nos trabalhos de Souza (2022) e Neves (2022) diz respeito ao dilema das desigualdades regionais ou das assimetrias, o que nos leva ao determinante econômico. No caso dos municípios, Souza (2022) destacou a assimetria na internacionalização das regiões, com um maior nível de institucionalização evidenciado no eixo Sul-Sudeste. Neves (2022) também levanta em seu trabalho a problemática das desigualdades entre as unidades federativas, ao indicar que estados com grau de desenvolvimento econômico mais elevado possuem melhores condições internas para buscarem a internacionalização. Como evidenciado previamente, a pesquisa de Neves (2022)

não analisou o impacto de índices como PIB, IDH e IED e dados da balança comercial para compreender o impacto dessas variáveis na internacionalização dos estados. Assim sendo, seria interessante promover pesquisas direcionadas para entender de que forma e em que nível o dilema das desigualdades regionais influi na paradiplomacia brasileira e se, como apontado por Froio e Medeiros (2021), ao analisarem essa questão no nível das cidades, níveis de desenvolvimento distintos implicam em capacidades distintas de internacionalização. Alguns indícios já podem ser visualizados no conceito de paradiplomacia periférica, desenvolvido por Froio e Batista (2024).

4.4.3. O determinante geográfico

No que diz respeito ao determinante geográfico, a análise da atuação internacional dos municípios de fronteira permitiu inferir que o critério é especialmente importante para a internacionalização das cidades fronteiriças. Ainda que os dados coletados por Souza (2022) tenham identificado apenas 20,2% dos municípios de fronteira com atuação internacional, o critério fronteiriço demonstrou-se especialmente relevante nos pequenos municípios de fronteira, uma vez que o mapeamento identificou a atuação internacional de municípios com menos de 20.000 habitantes. Ainda assim, os municípios da região Norte apresentaram o menor número de estruturas para atuação internacional, o que indica que, por mais que os determinantes geográficos sejam impulsionadores de alta importância à internacionalização das pequenas cidades de fronteira, a informalidade da atuação internacional é refletida no baixo nível institucional da paradiplomacia municipal da região. Quanto à paradiplomacia estadual, a região Norte - que possui a maior faixa de fronteira do Brasil - apresentou o maior grau de institucionalização das relações internacionais estaduais entre as regiões brasileiras. Ademais, Neves identificou que a solução de problemas de fronteira representa uma das principais motivações à internacionalização dos estados da região Norte e Sul. Portanto, pode-se confirmar que, no nível dos estados, o determinante geográfico é de grande relevância para a paradiplomacia regional, refletindo, inclusive, no alto grau de institucionalização da paradiplomacia das regiões Norte e Sul.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos apresentados na primeira seção do trabalho foram alcançados, uma vez que foi possível realizar uma análise comparada da paradiplomacia das cidades e dos estados brasileiros, a partir da análise de variáveis construídas com base na literatura: dimensão institucional, causas e motivações e problemas e entraves. Além disso, os determinantes locais (política, economia e geografia) também foram analisados em perspectiva comparada, o que permitiu identificar especificidades mas também convergências na internacionalização de cidades e estados do Brasil.

No que diz respeito à dimensão institucional da análise comparada, o estudo permitiu inferir que, tanto no nível municipal como estadual, há uma maior institucionalização da paradiplomacia nas regiões Sul e Sudeste. Já nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, foi observado em ambos os casos um maior nível de informalidade da pauta internacional, ainda que no nível estadual foi possível observar uma alta incidência de estados nessas regiões com estrutura específica para tratar as RI. No caso da estrutura, os dois níveis apresentaram uma grande variedade de nomenclaturas para os órgãos responsáveis pelas relações internacionais. Além disso, a problemática em relação ao número de funcionários e a sua qualificação foi indicada como dificuldade tanto à nível estadual como municipal. Uma distinção importante em relação aos dois níveis é que, enquanto o Norte foi a região brasileira com o maior número de estados com órgãos específicos de relações internacionais, no caso das cidades não foi possível mapear nenhum município nessa região com estrutura específica para assuntos internacionais. Além disso, no nível estadual foi possível identificar estruturas específicas para as RI em todos os estados das regiões Sul e Sudeste. Contudo, o mesmo não foi possível no nível das cidades, onde predomina a presença informal da área internacional. No que tange os atores domésticos, analisados no trabalho a partir do estudo do papel da burocracia pública e do líder político, não foi possível realizar uma análise comparada concreta, uma vez que o trabalho de Souza (2022) não analisou o processo decisório das atividades internacionais dos órgãos analisados. Sendo assim, pesquisas futuras são necessárias para compreender de que forma os atores domésticos - em especial, o líder político - influem nas relações internacionais municipais.

Já em relação às causas e motivações da internacionalização, observou-se um destaque para a temática do desenvolvimento econômico no nível municipal e estadual. Ainda assim, nos dois níveis, outras temáticas, para além dos tradicionais determinantes da literatura - política, economia, cultura e geografia - foram identificadas. Portanto, percebe-se que no nível dos estados a centralidade para a questão econômica como impulsionadora da

paradiplomacia ainda é alta, mas também abarca outras temáticas como a infraestrutura, a mobilidade urbana, educação, saúde, tecnologia, turismo, cultura, meio ambiente e inclusão social. O mesmo observa-se no nível das cidades, cuja atuação internacional, de acordo com a literatura, sempre se deu de forma mais holística quando comparada à atuação dos estados, no entanto, tem ocorrido um interesse econômico mais predominante. Além disso, cabe ressaltar a importância das questões de fronteira para a internacionalização dos estados e cidades do Brasil, em especial para as pequenas cidades de fronteira.

Quanto aos problemas e entraves, a questão orçamentária, as dificuldades financeiras e as limitações de recursos, e a questão das discontinuidades nas instituições se apresentam como problemas comuns nos dois níveis analisados.

Por fim, a análise dos determinantes locais - política, economia e geografia - também possibilitou algumas inferências importantes. Em relação ao determinante político, o estudo de Neves (2022) identificou que as regiões Norte e Sul apresentaram maiores níveis de dados de concordância em relação à afirmação de que governadores de partidos diferentes exercem relações internacionais de forma diferente. Contudo, as respostas obtidas à pergunta de que a alternância de governos leva à alterações na estrutura da área internacional indicam que a percepção de atuação internacional das regiões Sul e Sudeste evidenciam um peso significativo da alternância partidária. A análise também indicou que essa variável apresenta baixa implicação nas relações internacionais das regiões Nordeste e Norte, e, em maior grau, na região Centro-Oeste. O trabalho de Souza (2022) não mapeou o impacto específico da alternância partidária nas relações internacionais dos municípios, sendo assim, demandaria estudos complementares para compreender os impactos dessa variável na paradiplomacia das cidades brasileiras. O papel do líder político e o personalismo também se apresentou como uma importante variável no caso dos estados. Já na análise do determinante econômico, foi possível identificar que o desenvolvimento econômico é um forte impulsionador da paradiplomacia das cidades e também dos estados brasileiros. Contudo, análises mais aprofundadas são necessárias para compreender quais determinantes econômicos influenciam mais a paradiplomacia. Além disso, o dilema das desigualdades regionais se apresentou como uma questão relevante nos dois níveis de análise. Quanto ao determinante geográfico, como supracitado, foi possível identificar a relevância das questões de fronteiras para a internacionalização de cidades e estados do Brasil. No caso dos estados de fronteira, os da região Norte apresentaram maior grau de institucionalização da paradiplomacia entre as regiões mapeadas. Já na análise das cidades, observou-se que a internacionalização era mais presente em pequenas cidades da fronteira. Ainda assim, é de fundamental importância a

elaboração de estudos e análises, em especial à nível municipal, da correlação entre a paradiplomacia e as questões de fronteira. Como mencionado no início deste trabalho, o determinante cultural não foi analisado na pesquisa, mas reconhece-se sua importância e a necessidade de também analisar comparativamente as atuações internacionais das cidades e estados brasileiros a partir desse determinante.

Nesse íterim, acredita-se que, principalmente no nível dos municípios, há a necessidade de futuros trabalhos que possam abranger a complexidade da paradiplomacia brasileira, a partir da análise desagregada da atuação internacional das cidades por região. De fato, o número de casos é muito grande, por essa razão, acredita-se que estudos voltados para a análise comparada da atuação internacional das cidades brasileiras possam ocorrer por meio da escolha de metodologias de seleção de casos ou análises quantitativas, de forma que seja possível abranger um alto número de casos.

Em suma, a presente pesquisa buscou realizar uma singela contribuição à literatura, contribuindo para o debate das características da paradiplomacia brasileira a partir do mapeamento das diferenças entre a atuação internacional das cidades e estados do país.

REFERÊNCIAS

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (org.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Routledge, 1999.

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.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos**. 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Escritórios de representação do Ministério das Relações Exteriores no Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/invest-export-brasil/exportar/busque-apoio/ministerio-das-relacoes-exteriores-mre/escritorios-de-representacao-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-no-brasil>. Acesso em: 18 abr 2025.

CABRAL, Gabriela dos Santos Alves. **A paradiplomacia de Goiânia e Aparecida de Goiânia (2017-2020): um estudo comparado**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022.

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

DUCHACEK, Ivo. **Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations**. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. Cap.1, p. 1-33.

FROIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Priscylla Emerentina Araújo. **A PARADIPLOMACIA PARAIBANA EM PERSPECTIVA: UMA ANÁLISE DOS NÍVEIS ESTADUAL E MUNICIPAL DE GOVERNO**. In: 12º Encontro da ABCP, 19 a 23 de outubro de 2020, Evento Online. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2020.

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

FROIO, 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 abr 2022.

FROIO, Liliana Ramalho; BATISTA, Leandra Myrela. **Paradiplomacia periférica e os governos subnacionais brasileiros: o caso do estado da Paraíba.** *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v.9, n.1, p.1-20, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rppi/article/view/66457/40648>. Acesso em: 19 abr. 2025.

HERMANN, Charles. **“Changing Course: When Governemnets Choose to Redirect Foreign Policy”.** *International Studies Quarterly*, vol.34, no.1, 1990: 9-31.

HOCKING, Brian. **Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais.** In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org.). *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais.* São Paulo: Educ/Unesp/EdUSC, 1997-2004. p. 77-107.

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

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros.** *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 21, p. 71-83, set./dez. 2015.

JUNQUEIRA, C. G. B. (2017). **Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil.** *BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais*, (83), 43–68.

KINCAID, John. **Foreign relations of subnational units.** In: BLINDENBACHER, A.; KOLLER, A. (ed.). *Federalism in a changing world.* Montreal: McGill-Queen’s Press, 2003. p. 82.

KEATING, Michael. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias.** In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.* Madri: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas Y Sociales, 2000.

LAISNER, Regina. **O empoderamento dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil.** Relatório Final. Projeto Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2013.

MARTINS, José Ricardo. **Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais.** 2017. 267 f. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

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.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. **Power and interdependence.** Survival, v. 15, n. 4, p. 158-165, 1973.

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

PRADO, D. F. M. (2018). **A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro.** Carta Internacional, 13(3).

MILANI, Carlos RS; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management.** BAR-Brazilian Administration Review, v. 8, p. 21-36, 2011.

NEVES, Mateus Andrade Ferreira. **A atuação internacional dos estados brasileiros de 2015 a 2020: análise comparada da paradiplomacia nas regiões brasileiras.** 2022. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie e relations internationales.** Bruxelles: Peter Lang, 2004.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.** In: International organization. Routledge, 2017. p. 437-470.

RIBEIRO, M.C.M. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras.** Salvador: EDUFBA, 2009, 214p.

RODRIGUES, G. M. A. **Paradiplomacia: cidades e estados na cena global.** São Paulo: Desatino, 2021.

RODRIGUES, G. M. A. **Professor da UFABC fala sobre lançamento de livro “Paradiplomacia: cidades e estados na cena global”.** Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF), 30 ago. 2022. Disponível em: <https://idefufpb.com/2022/08/30/professor-da-ufabc-fala-sobre-lancamento-de-livro-paradiplomacia-cidades-e-estados-na-cena-global/>. Acesso em: 23 fev. 2025

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James. **Governança, ordem e transformação na política mundial.** In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília, DF: Editora UnB, 2000. p. 11-46

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, v. 29, p. 99-147, 2007.

SIQUEIRA, João Ricardo Pessoa Xavier de. **A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife.** 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012.

SOUZA, Guilherme de Lima. **Internacionalização de cidades e seus determinantes locais: um mapeamento da paradiplomacia municipal brasileira.** 2022. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

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

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