



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**MARIA MILENA SILVA ARAÚJO**

**INTERNACIONALISMO MUNICIPAL NO NORDESTE: DESAFIOS NA  
CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DE UMA AGENDA PARADIPLOMÁTICA NAS  
CIDADES DE ARACAJU E JOÃO PESSOA**

**SÃO CRISTOVÃO**

**2023**

MARIA MILENA SILVA ARAÚJO

**INTERNACIONALISMO MUNICIPAL NO NORDESTE: DESAFIOS NA  
CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DE UMA AGENDA PARADIPLOMÁTICA NAS  
CIDADES DE ARACAJU E JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira.

SÃO CRISTOVÃO

2023

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

MARIA MILENA SILVA ARAÚJO

### **INTERNACIONALISMO MUNICIPAL NO NORDESTE: DESAFIOS NA CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DE UMA AGENDA PARADIPLOMÁTICA NAS CIDADES DE ARACAJU E JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais como requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira.

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira  
Orientador - Universidade Federal de Sergipe

---

Professor Dr. Geraldo Adriano Godoy de Campos  
Examinador interno- Universidade Federal de Sergipe

---

Professor Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque  
Examinador interno- Universidade Federal de Sergipe

Nota: \_\_\_\_\_

São Cristóvão, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023

## RESUMO

A década de 1990 evidenciou a ascensão e a atuação de governos subnacionais nas relações internacionais como consequência da globalização. Nesse cenário, a paradiplomacia, fenômeno comumente conhecido como a inserção internacional de entes subnacionais, tornou-se mais intensa, sendo observada de forma mais acentuada no Brasil após o período da redemocratização. No entanto, essa manifestação se dá de forma desigual entre as diferentes regiões do país e no Nordeste, por exemplo, há um menor dinamismo dessa prática. Dessa forma, ao lançar um olhar sobre a atuação de cidades nessa temática, sabe-se que por meio do internacionalismo municipal esses atores vêm adquirindo uma importância cada vez maior na esfera internacional, mas ainda encontram dificuldades e desafios para desenvolver suas atividades. Logo, utilizando-se do método qualitativo por meio de levantamento e revisão bibliográfica exploratória de literatura especializada, além do desenvolvimento de estudos de casos, este trabalho tem como objetivo analisar características de duas cidades do Nordeste brasileiro, Aracaju, capital de Sergipe, e João Pessoa, capital da Paraíba, procurando compreender quais são os principais fatores que geram dificuldades para o desenvolvimento de uma paradiplomacia expressiva, coordenada e contínua a partir de 2010. Além disso, tal pesquisa busca trazer contribuições para as discussões a respeito da realidade da paradiplomacia municipal na região Nordeste.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia; Internacionalismo Municipal; Nordeste; Aracaju; João Pessoa.

## **ABSTRACT**

The 90s showed the rise and performance of subnational governments in international relations as a consequence of globalization. In this scenario, paradiplomacy, a phenomenon commonly known as the international insertion of subnational entities, became more intense in recent decades, being observed more sharply in Brazil after the re-democratization. However, this manifestation occurs unevenly between the different regions of the country and in the northeast, for example, there is less dynamism in this practice. In this way, when taking a look at the performance of cities in this theme, it is known that through municipal internationalism these actors have been acquiring an increasing importance in the international sphere, but that they still face difficulties and challenges to develop their activities. Therefore, using the qualitative method through a survey and exploratory literature review of specialized literature, in addition to the development of case studies, this work aims to analyze the characteristics of two towns in northeastern Brazil, Aracaju, capital of Sergipe and João Pessoa, capital of Paraíba, trying to understand the main factors that create difficulties for the development of an expressive, coordinated, and continuous paradiplomacy by these two cities, from the year 2010. In addition, this research seeks to bring contributions to the discussions about the reality of municipal paradiplomacy in the northeast region.

**Key-words:** Paradiplomacy; Municipal Internationalism; Northeast; Aracaju; João Pessoa.

*“Se tens de servir a Deus com a tua inteligência, para ti estudar é uma obrigação grave”.*

*(São Josemaria Escrivá)*

*“Se a História nos pedir conta, algum dia futuro, a todos nós brasileiros, das oportunidades que aproveitamos ou perdemos na luta para edificar a pátria com que sonhamos, será para o Nordeste que se voltará nosso pensamento. Lá ter-se-á consumado a nossa derrota, ou vitória.”*

*(FURTADO, 1981a, p. 19)*

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ABC** - Agência Brasileira de Cooperação

**ABM** - Associação Brasileira de Municípios

**AECID** - Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

**AFEPA** - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

**ARF** - Assessoria de Relações Federativas

**ARI** - Assessoria de Relações Internacionais

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BIRD** - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

**CNM** - Confederação Nacional de Municípios

**CAF** - Comitê de Articulação e Pactuação Federativa

**CGLU** - Rede Cidades e Governos Locais Unidos

**CIDA** - Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional

**CIDEU** - Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano

**COP** - Conferência das Partes

**CRI** - Coordenadoria de Relações Internacionais

**DEM** - Democratas

**FHC** - Fernando Henrique Cardoso

**FNM** - Frente Nacional de Prefeitos

**GRBRI** - Gabinete de Representação em Brasília e Relações Internacionais

**ICES** - Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis

**ICLEI** - International Council for Local Environmental Initiatives

**IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**MERCOCIDADES** - Rede de Cidades do Mercosul

**MRE** - Ministério das Relações Exteriores

**NBD** - Novo Banco de Desenvolvimento

**UCCLA** - União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa

**UN-HABITAT** - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

**USIA** - United States Information Agency

**USIS** - United States Information Services

**UT** - Unidade temática

**PDT** - Partido Democrático Trabalhista

**PEC** - Proposta de Emenda Constitucional

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PNAFM** - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros

**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira

**PT**- Partido dos Trabalhadores

**RCCU** - Rede de Cidades Criativas da UNESCO

**RI** - Relações Internacionais

**SECAR** - Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos

**SECRI** - Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais

**SEDUR** - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

**SEMA** - Secretaria de Meio Ambiente

**SMRI** - Secretaria Municipal de Relações Internacionais

**SETIN** - Secretaria de Infraestrutura e Transporte

**SEPLOG** - Secretaria de planejamento, orçamento e gestão

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1 - PARADIPLOMACIA MUNICIPAL NO BRASIL</b>	<b>13</b>
1.1 - Modalidades e possibilidades de atuação internacional pelos municípios no Brasil	14
1.2 - Desafios na inserção internacional municipal no Brasil	24
<b>2- ASPECTOS E TENDÊNCIAS DA PARADIPLOMACIA: EM BUSCA DE UM MODELO IDEAL</b>	<b>30</b>
2.1- Três tipologias da paradiplomacia brasileira	31
2.1.1 Paradiplomacia Coordenada	31
2.1.2 Paradiplomacia Expressiva	35
2.1.3 Paradiplomacia Contínua	39
2.2- A experiência da paradiplomacia no Nordeste: o caso da cidade de Recife-PE	42
<b>3- INTERNACIONALISMO MUNICIPAL NO NORDESTE</b>	<b>47</b>
3.1 O caso de Aracaju	48
3.2 O caso de João Pessoa	53
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

O novo arranjo da ordem internacional surgido no final do século XX teve como uma de suas principais tendências o fenômeno da globalização, que tornou necessário a desvinculação da ideia do Estado-nação como o único ator relevante na arena internacional. Assim, a globalização que “pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1991, p. 60), impactou não somente o entendimento acerca do papel dos Estados, como também ampliou a atuação e a importância de novos atores nas relações internacionais, além de ter transformado a dimensão local em vários âmbitos. Sobre isso, entende-se que “a transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço” (GIDDENS, 1991, p. 60) e, portanto, estudar de que forma tal mecanismo se desenvolve torna-se cada vez mais importante.

Nesse sentido, diante de tais mudanças, destaca-se as contribuições do marco teórico da chamada “interdependência complexa” proposta por Robert Keohane e Joseph Nye (1977). Segundo tais autores, o mundo encontra-se conectado e interdependente na esfera econômica, das comunicações e em diversas outras temáticas importantes. Ao discorrer sobre o fenômeno da “interdependência complexa”, Keohane e Nye (1977) afirmam que esta possui três características: 1) uma multiplicidade de canais que conectam a sociedade, tanto formais quanto informais; 2) o desenvolvimento de uma agenda interestadual com múltiplas temáticas sem uma hierarquia e 3) o não uso da força militar. Diante desse quadro, sabe-se que o conceito da “interdependência complexa” também foi responsável por influenciar grande parte dos “[...] estudos sobre o contexto dentro do qual se dava o ativismo internacional dos governos subnacionais” (SILVA, 2010, p. 25), foco da paradiplomacia.

Assim, a partir desse contexto e considerando que “novos atores e uma nova agenda internacional começaram a tomar forma ainda nas décadas de 1970 e 1980” (JUNQUEIRA, 2018, p. 44), o fenômeno da paradiplomacia passou a ganhar destaque dentro dos estudos das Relações Internacionais, podendo ser compreendida em uma ampla definição como sendo

o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, através do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou ad hoc, com entidades estrangeiras públicas ou privadas com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou políticas, assim como qualquer outra dimensão externa de suas próprias competências constitucionais (CORNAGO, 1999, p. 40, tradução nossa).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No original: “paradiplomacy can be defined as non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or ad hoc contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences” (CORNAGO, 1999, p. 40).

Dessa forma, Junqueira (2018) ressalta que ainda que a paradiplomacia seja um fenômeno recente, o qual ganhou destaque sobretudo no período pós Guerra Fria, deve-se esclarecer que a atuação internacional de governos subnacionais é uma dinâmica desenvolvida historicamente. No Brasil, o processo de redemocratização, abertura econômica e descentralização política permitiu aos estados e municípios uma maior autonomia e engajamento na esfera internacional. Nesse sentido, a realidade brasileira revela o fato de que “[...] a Constituição Federal de 1988 promoveu um incentivo indireto à paradiplomacia ao garantir a descentralização tributária, permitindo que estados e municípios administrassem suas receitas e despesas públicas, o que estimulou a busca por recursos estrangeiros” (FRÓIO; MEDEIROS, 2011, p. 5).

Todavia, ao analisar a realidade da paradiplomacia no Brasil, percebe-se uma significativa assimetria de atuação entre os governos subnacionais das diferentes regiões do país, de modo que a região Nordeste é caracterizada por apresentar um menor dinamismo paradiplomático. Tal quadro costuma ser manifestado nos tipos, quantidades e presenças de estruturas responsáveis por coordenar os assuntos internacionais dentro do quadro administrativo das prefeituras. Sobre esse ponto, é válido mencionar que “[...] a existência de disparidade no nível de desenvolvimento entre as cinco regiões brasileiras, nas quais existe um profundo gargalo que separa as regiões Norte e Nordeste do restante do país” (BATISTA, 2019, p. 1), costuma ser um dos fatores que influenciam a diferença presente no desenvolvimento de atividades paradiplomáticas no caso brasileiro.

Diante desse cenário, ao considerar os estudos desenvolvidos nesse campo, nota-se uma certa carência na produção de análises empíricas que foquem a realidade da paradiplomacia municipal da região Nordeste e que visem examinar as particularidades da região responsáveis por esse menor dinamismo paradiplomático. Logo, essa pesquisa visa examinar a realidade local de dois municípios do Nordeste brasileiro, Aracaju e João Pessoa, a fim de analisar a seguinte questão: quais são as principais dificuldades enfrentadas por essas duas cidades na consolidação de uma agenda paradiplomática expressiva, coordenada e contínua? Dessa forma, o presente trabalho justifica-se em virtude da notória diferença do desenvolvimento da paradiplomacia municipal entre as regiões do Brasil, ao passo que uma análise da realidade local dos municípios aqui escolhidos pode contribuir para a melhor compreensão desse fenômeno.

Além desse fator, nota-se que, apesar do crescente interesse na produção de estudos acerca da paradiplomacia no país, ainda é surpreendente que escassa pesquisa empírica tenha sido conduzida sobre o tema com foco em cidades nordestinas, particularmente sobre os

municípios de Aracaju e João Pessoa, o que justifica também a presente pesquisa, embora existam alguns trabalhos publicados sobre o tema que incluíram as cidades aqui citadas (CNM, 2009; MILANI; RIBEIRO, 2011; RIBEIRO, 2009 e MEDEIROS, 2020). A análise das dificuldades enfrentadas pela paradiplomacia aracajuana e pessoense justifica-se também devido à utilização crescente da paradiplomacia no campo das políticas públicas, de modo que “a agenda internacional municipal pode ser um instrumento de governança democrática dos municípios” (RODRIGUES, 2009, p. 43). Por último, o universo temporal de análise enfatiza as ações empreendidas a partir do ano de 2010, embora não desconsidere as atividades implementadas em anos anteriores. Por meio das pesquisas que aqui serão abordadas, foi possível perceber que a partir da segunda década dos anos 2000 foi manifestado um maior número de registros de ações internacionais empreendidas pelos dois municípios.

Em termos metodológicos, o presente trabalho contará com a utilização do método qualitativo através de levantamento e revisão bibliográfica exploratória da literatura especializada, além da realização de estudos de casos voltados às cidades de Aracaju e João Pessoa. Desse modo, buscando analisar o desenvolvimento do fenômeno da paradiplomacia no Brasil e posteriormente o desenvolvimento da paradiplomacia municipal com foco na região Nordeste, considerou-se a escolha do método qualitativo como viável visto que “na pesquisa qualitativa, o pesquisador utiliza os insights e as informações provenientes da literatura enquanto conhecimento sobre o contexto, utilizando-se dele para verificar afirmações e observações a respeito de seu tema de pesquisa naqueles contextos” (FLICK, 2009, p. 62).

Logo, com o intuito de responder à questão norteadora, a presente pesquisa foi dividida em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro, será apresentado o processo de inserção internacional da esfera municipal desenvolvido no Brasil, algumas das diversas modalidades de atuação paradiplomática possíveis de serem implementadas, assim como também os desafios que podem ser encontrados pelas cidades que desejam obtê-las. No segundo capítulo serão desenvolvidas três categorias analíticas de paradiplomacia – coordenada, expressiva e contínua –, de modo a compreender a realidade internacional dos municípios do país, especificamente da região Nordeste. Por fim, o terceiro capítulo propõe debruçar-se sobre os casos das cidades de Aracaju e João Pessoa, com o intuito de verificar se e de que forma esses municípios podem ser analisados por meio das categorias analíticas aqui apresentadas.

## 1 - PARADIPLOMACIA MUNICIPAL NO BRASIL

A intensificação do processo de globalização vivenciada no final do século XX trouxe mudanças e transformações ao arranjo da ordem internacional até então vigente, resultando na emergência de novos atores internacionais e na crise do Estado-nação, que, segundo apontado por Junqueira (2019), diz respeito ao processo de reestruturação e descentralização do Estado, o qual passou a compartilhar processos, decisões e demandas com outros atores internacionais. Diante desse fator é que os governos subnacionais (estados, municípios, províncias, etc) ganharam um papel cada vez mais relevante na esfera global como atores internacionais, haja vista que “[...] cidades, províncias e estados federados, por exemplo, movimentam recursos, têm ações, funções e papéis de impacto nas relações internacionais, além de possuírem autonomia relativa para tanto” (JUNQUEIRA, 2019, p. 22).

Nesse sentido, o fenômeno da inserção internacional de governos subnacionais no Brasil está diretamente influenciado pelo modelo de organização político-administrativa do país: o federalismo. Sobre esse sistema, Celso Furtado, ao discutir uma nova concepção de federalismo, afirma que tal conceito “tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão” (FURTADO, 2013, p. 377). Desse modo, Matsumoto (2011) ressalta que, atualmente, o que a paradiplomacia tem analisado em termos de federação é a manutenção e o aumento das prerrogativas dos entes subnacionais na política externa, de tal forma que, embora no sistema federativo as unidades subnacionais estejam munidas de certo grau de autonomia e jamais de soberania, “[...] a atuação transnacional dos governos locais é facilitada, porque a autonomia e as responsabilidades que assumem na política doméstica, fruto das separações de competências federativas, é facilmente extrapolada para o âmbito internacional” (MATSUMOTO, 2011, p. 82). Assim, segundo o autor, a natureza de ente federado concedeu aos municípios brasileiros um status diferenciado se comparado a realidades observadas em outros países.

Diante desse cenário, ao olhar o contexto brasileiro, sabe-se que “[...] as ações internacionais de governos estaduais são identificadas desde a República Velha (1889-1930)” (PRADO, 2018, p. 142), mas foi somente com o processo de redemocratização vivenciado no final da década de 1980 e início da década de 1990 que se percebe um aumento gradativo das atividades de inserção internacional de estados e municípios no país. Assim, durante esse período, a intensificação das ações internacionais dos governos subnacionais no Brasil deu-se, por exemplo, com a participação “[...] em convênios, acordos bilaterais, acordos de

cooperação com agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)” (PRADO, 2018, p. 142). Sobre esse ponto, ao discorrer acerca dos traços do envolvimento internacional dos atores subnacionais brasileiros, Farias (2000) afirma que tais atividades eram limitadas a questões de *low politics*, ou seja, ao fomento do comércio exterior, a atração de investimentos, a promoção do turismo, etc, de modo que esse cenário entra em consonância com o fato de que tais ações “[...] tendem a ser cooperativas e complementares ao governo federal” (PRADO, 2018, p. 143).

No entanto, dado esse panorama, “[...] é possível observar que as cidades possuem um padrão de ações mais engajadas que os estados brasileiros” (BATISTA, 2019, p. 21), aliado ao fato de que se evidenciou cada vez mais

“um aumento da capacidade de articulação interna e internacional dos municípios, seja através de associações e entidades representativas, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos, seja mediante redes internacionais regionais, a exemplo da Mercocidades, implantada em 1995” (RIBEIRO, 2009, p. 70).

Todavia, a realidade da paradiplomacia municipal no Brasil ainda é marcada por assimetrias de atuação devido ao fato de que “a inserção internacional de cidades nordestinas e nortistas, se comparado ao número de outras localizadas no sudeste e no sul, ainda é incipiente e pequena” (JUNQUEIRA, 2019, p. 265-266).

Assim, feitas tais considerações, o presente capítulo busca discorrer acerca da atuação internacional de governos subnacionais no Brasil, com ênfase especial para a paradiplomacia de nível municipal. Para isso, a primeira seção consistirá em abordar as possibilidades e modalidades de inserção internacional de cidades no país, de modo a refletir o que cada uma das estratégias de internacionalização aqui abordadas significa na prática. A segunda seção trará uma reflexão acerca dos desafios e limitações enfrentadas pelos municípios no país para atuarem internacionalmente, de modo a considerar também as diferenças de articulação internacional entre as distintas regiões do Brasil.

### **1.1 - Modalidades e possibilidades de atuação internacional pelos municípios no Brasil**

O processo de redemocratização do Brasil, observado com a promulgação da Constituição de 1988, deu aos estados e municípios um maior protagonismo na articulação de suas relações internacionais, que, segundo Martins (2017), foi possibilitado pela descentralização política e pelo maior grau de autonomia local derivados no novo modelo de federalismo no país. Em virtude disso, “as cidades definem projetos de desenvolvimento local e regional e são impulsionadas a buscarem parcerias além das fronteiras nacionais e a

participarem em organizações supranacionais de âmbito regional e global” (MARTINS, 2017, p. 162), sendo motivadas por uma série de fatores, como por exemplo, pela conscientização dos benefícios “em buscar soluções concertadas e comuns, no âmbito global, para problemas comuns, e de outro, pela necessidade de proporcionar melhores condições de vida aos seus cidadãos, pela via do desenvolvimento econômico e social” (MARTINS, 2017, p. 162-163). No entanto, dado o caráter descentralizador das ações de inserção internacional desses entes, Batista (2019) afirma que inicialmente o Itamaraty lidou com a questão de maneira “reativa”.

Assim, não era inesperado que “[...] a reação inicial do governo federal às iniciativas dos governos estaduais e municipais de criação de estruturas institucionais paradiplomáticas e de celebração de acordos com contrapartes estrangeiras tenha sido uma reação de temor” (SALOMÓN, 2011, p. 289), devido ao papel relevante atribuído e exercido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) na implementação e condução da política externa nacional. Desse modo, observou-se que

o crescimento da importância da paradiplomacia acabou por afetar o Ministério das Relações Exteriores, visto haver um fenômeno de *spill over* em relação à capacidade do Estado Nacional em administrar os temas subnacionais, que deveria de algum modo ser equacionado. Segundo alguns funcionários, a preocupação de uma parte da diplomacia foi aumentando na medida em que os estados e municípios iam articulando relações externas, o que gerava situações irregulares visto que todo acordo internacional é atribuição do Estado nacional e deve ser aprovado pelo Senado Federal (VIGEVANI, 2006, p. 18)

Nesse sentido, visando adequar-se à nova situação de projeção internacional de governos subnacionais cada vez mais crescente no Brasil, o MRE passou a criar medidas que reconheceram a importância dos múltiplos atores domésticos nas relações exteriores do país. Assim, Salomón (2011) aponta que na década de 1990 o Itamaraty voltou-se à aceitação da cooperação internacional dos governos subnacionais como um âmbito normal da política externa do Brasil, fato que pôde ser observado no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1995, no qual “diplomatas brasileiros cunharam a expressão ‘diplomacia federativa’<sup>2</sup>, mais ou menos equivalente a ‘paradiplomacia’, [...] legitimando, assim, as atividades de cooperação e de promoção comercial dos governos subnacionais” (SALOMÓN, 2011, p. 290). Desse modo, Teixeira (2021) ressalta que um dos pontos prioritários para o MRE durante a presidência de FHC foi a manutenção das relações com os atores domésticos que tinham projeção e interesse nacional.

---

<sup>2</sup> A expressão “diplomacia federativa” foi utilizada pela primeira vez, oficialmente, em um discurso do chanceler Luiz Felipe Lampreia no Congresso Nacional em 1995. De acordo com Gilberto (2008), a expressão foi então criada pelo Itamaraty para designar as ações internacionais de estados e municípios brasileiros.

Frente à aceitação e adaptação do governo federal no que diz respeito à relação entre as questões federativas e inserção internacional, Teixeira (2021) afirma tratar-se de uma renovação da posição de política externa sustentada pelo Itamaraty. Sobre essa questão, nota-se o seguinte:

a admissão do federalismo enquanto vetor da formulação e da ação diplomática representa um primeiro reconhecimento formal da dimensão subnacional e seu papel na construção de uma diplomacia pública através da contemplação dos atores domésticos na política externa nacional, além da admissão dos estados e municípios, do federalismo como um todo, enquanto ativos diplomáticos (TEIXEIRA, 2021, p. 63)

Assim, com o intuito de acompanhar e supervisionar o andamento das atividades paradiplomáticas no Brasil, foi criada em 1997 por determinação do presidente Cardoso, junto ao gabinete do Ministro das Relações Exteriores, a Assessoria de Relações Federativas (ARF), cujo objetivo principal era “intermediar as relações entre o Itamaraty e os governos dos Estados e municípios brasileiros, com o objetivo de assessorá-los nas suas iniciativas externas, tratativas com governos estrangeiros e organismos internacionais” (DANIEL, 2002, p. 45). Junto à ARF foram vinculados escritórios regionais de representação do Itamaraty situados em nove estados (Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo). Logo, a atuação da ARF mostrou-se “como uma adaptação institucional do MRE, da construção de uma política externa que contemple as unidades subnacionais brasileiras” (TEIXEIRA, 2021, p. 66).

Anos mais tarde, em 2003, durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio da Silva (Lula), a ARF foi então transformada na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Assim, as funções da AFEPA “seriam conjugadas ao relacionamento com o Congresso e o incentivo de articulação entre o MRE e os entes subnacionais para assessorá-los em iniciativas internacionais” (TEIXEIRA, 2021, p. 101). Nesse cenário, Kleiman (2011) destaca que a atividade de assessoramento da AFEPA à prefeitos e governadores em missões no exterior foi com frequência elogiada e bastante estimada pelas prefeituras e pelos governos estaduais. No entanto, é importante ressaltar que a AFEPA “não desempenhou funções políticas nem de estímulo à cooperação descentralizada, apenas respondeu às demandas em geral por apoio logístico, advindas dos governos subnacionais e de governadores e prefeitos em viagens internacionais” (KLEIMAN, 2011, p. 319). Além da AFEPA, com o intuito de dar “continuidade a essa tendência de aproximação das unidades subnacionais e, conseqüentemente, de desenvolvimento nacional” (BATISTA, 2019, p. 17), o

presidente Lula criou a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa (CAF).

O CAF foi instituído pelo Decreto n. 6181, de 03 de agosto de 2007, “como órgão consultivo da Presidência da República, medida que pareceu refletir o interesse do governo federal em aproximação da instância municipal” (RIBEIRO, 2009, p. 181-182). Nesse sentido, Ribeiro (2009) pontua que o comitê é formado por três entidades de cunho municipalista: a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Dessa forma, Kleiman (2011) enfatiza que ao atuarem como entidades de representação política, prestadoras de serviços e locais de troca de experiências, “as associações descobriram na cooperação descentralizada um filão a ser explorado e se colocam como incentivadoras e facilitadoras da ação internacional dos municípios brasileiros” (KLEIMAN, 2011, p. 314).

Nesse cenário, Cezário (2011) aponta que a FNP, sob grande liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), incentivou a participação de cidades grandes e médias em projetos realizados pelo governo federal. Assim, “uma estratégia muito utilizada é o engajamento dos próprios gestores municipais no desenvolvimento dos temas internacionais da entidade” (CEZÁRIO, 2011, p. 173). Um exemplo das atividades desenvolvidas pela FNP foi a criação de “uma plataforma de cooperação entre prefeituras brasileiras e haitianas, inserindo os governos locais brasileiros no esforço de reconstrução do país” (KLEIMAN, 2011, p. 314). Atualmente e a título de informação, para o triênio 2021-2023, a FNP está sob a presidência geral do prefeito de Aracaju/SE, Edvaldo Nogueira.

No que diz respeito à CNM, Cezário (2011) explica que a entidade traz como marca um caráter mais independente, possuindo mais de 90% dos municípios filiados voluntariamente. Logo, “durante os seus vários eventos anuais (como a Marcha a Brasília e os Novos Gestores), a CNM popularizou o tema da atuação internacional, demonstrando os benefícios até mesmo para os pequenos e médios municípios” (CEZÁRIO, 2011, p. 173). A CNM também atua na capacitação de representantes municipais como no “Projeto de Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local, uma parceria entre a CNM e o PNUD para a capacitação de gestores locais sobre os objetivos do milênio” (KLEIMAN, 2011, p. 314).

Dessa forma, a existência de tais instituições têm contribuído para um maior fomento da paradiplomacia municipal em comparação à paradiplomacia estadual, visto “que as cidades têm apresentado um maior dinamismo e se articulado melhor internacionalmente quando comparadas com os estados brasileiros” (FRÓIO, 2015, p. 55). Assim, alguns fatores têm

auxiliado no processo de uma maior busca de articulação internacional pelos municípios, 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” (FRÓIO, 2015, p. 55). Logo, é evidente que a paradiplomacia tem sido cada vez mais considerada como um instrumento capaz de potencializar e transformar a realidade local e de maximizar os benefícios advindos da troca de experiências internacionais.

Nesse sentido, ao fazer uma análise do internacionalismo municipal, Rodrigues (2009) observa que a diversidade temática é uma questão que diferencia os municípios dos estados federados, na medida em que existem “por exemplo, municípios de fronteira, portuários, com colônias de imigrantes, com patrimônio histórico e/ou natural” (RODRIGUES, 2009, p. 91) e dessa forma, cada uma dessas particularidades implica na adoção de uma agenda internacional diferenciada. Assim, é em virtude desse fator que se torna relevante para o presente trabalho abordar algumas das modalidades de atuação internacional de municípios, a saber: o irmanamento de cidades, a inserção em redes de cidades, a atração de investimentos/captação de recursos e a cooperação internacional descentralizada.

No que se refere ao irmanamento de cidades, Cezário (2011) explica haver duas versões acerca do surgimento desse fenômeno, ambas advindas do contexto pós Segunda Guerra. Segundo o autor, a versão europeia retratou o empreendimento de autoridades locais em consolidar as relações entre cidades francesas e alemãs com o intuito de reduzir as chances de novas guerras entre esses dois países. Assim, “em 1963, quando os dois países assinaram um Tratado de Amizade, já havia 120 cidades-irmãs que compartilhavam interesses comuns” (CEZÁRIO, 2011, p. 104). A segunda versão da origem do fenômeno das cidades irmãs parte do contexto da disputa ideológica anticomunista no âmbito da Guerra Fria, no qual os governos locais passaram a ser considerados atores fundamentais na luta contra os princípios soviéticos. É nesse ponto que “a aproximação com governos locais do chamado ‘Mundo Livre’ era incentivada mais fortemente a partir do programa Sister Cities, criado pelo governo Eisenhower em setembro de 1956” (SANTOMAURO, 2017, p. 39).

O programa Sister Cities era dirigido pela Agência de Informação dos Estados Unidos (United States Information Agency/USIA), criada em 1953 pelo presidente Eisenhower. Assim, Santomauro (2017) aborda que a USIA teve como foco inicialmente estabelecer acordos de irmanamentos entre cidades estadunidenses e cidades japonesas e alemãs. O autor destaca que após os anos 60, já durante o governo Kennedy, o programa passou a integrar a região da América Latina, momento em que os irmanamentos com cidades brasileiras

ganharam força com “o apoio dos consulados americanos no país, por meio dos United States Information Services (USIS), que durante aquela década dispunha de dezenas de representações locais em cidades brasileiras” (SANTOMAURO, 2017, p. 40). Diante disso, sabe-se que “a principal contraparte brasileira, de acordo com documentos oficiais norte-americanos, era a Associação Brasileira de Municípios (ABM)” (SANTOMAURO, 2017, p. 40-41) e dessa forma, a partir da década de 1960, vários acordos de irmanamentos foram realizados entre cidades brasileiras e estadunidenses, como os casos de Kansas City (Missouri) e São Paulo, Goiânia e Orlando (Flórida), Ribeirão Preto com San Leandro (Califórnia), Salvador com Los Angeles (SANTOMAURO, 2017). O autor ressalta que na ocasião do estabelecimento do irmanamento de Salvador, o presidente da ABM era o governador da Bahia, Antonio Lomanto Jr. e que o mesmo “incentivava as parcerias e usava isso também para reivindicar financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para as cidades brasileiras, no âmbito da Aliança para o Progresso” (SANTOMAURO, 2017, p. 41).

Diante desse cenário, Cezário (2011) afirma em seu estudo que o maior número de irmanamento entre cidades brasileiras pesquisadas se dá com cidades portuguesas, e isso está associado ao idioma como sendo um grande facilitador. Já os irmanamentos feitos com governos locais italianos podem ser explicados pelo forte vínculo histórico-cultural. Estudos da CNM (2011) apontaram as cidades de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ e Recife/PE como sendo as cidades brasileiras com o maior número de acordos desse tipo.

A construção de acordos de irmanamentos traz consigo muitos benefícios, na medida em que fortalece os vínculos de amizade entre municípios de diferentes partes do mundo. Assim, “ao promover entendimentos comuns e compartilhar culturas diferentes, essa estratégia desenvolve um ambiente mais cooperativo e pacífico” (CEZÁRIO, 2011, p. 106). No entanto, assim como toda estratégia de internacionalização, os acordos de cidades-irmãs também apresentam alguns desafios e fatores a serem superados, visto que os critérios para a escolha dos irmanamentos podem em algumas situações não apresentar um caráter pragmático. O que se observa é que “muitas vezes a decisão se volta a um particularismo de identidade partidária, relacionamentos pessoais, valorizações religiosas com baixa articulação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo” (CEZÁRIO, 2011, p. 106). Logo, é importante que tais acordos sejam guiados por parâmetros objetivos a fim de potencializar os benefícios que podem trazer para as cidades envolvidas.

Outra forma de atuação internacional por municípios se dá pela inserção em Redes Internacionais de Cidades. Sobre essa questão, entende-se que as cidades integradas em rede

“fazem parte de um grupo que tem os mesmos objetivos e procuram trocar informações dentro de um contexto de cooperação internacional. Cumprem um amplo programa que abrange temas educacionais, de saúde, de transportes, de meio ambiente, etc” (MENEGETTI NETO, 2005, p. 55). Assim, através da inserção em redes de cidades “pode-se estabelecer um ambiente interdependente que preza pela partilha de experiências e formulação de projetos que proporcionam transformações em temas pertinentes localmente e o desenvolvimento e fortalecimento da rede” (SANTOS; LEITE; COSTA, 2019, p. 134).

Acerca das razões pelas quais os governos locais aderem às redes internacionais de cidades, Araújo (2011) ressalta que a possibilidade de formulação de soluções para problemas comuns é um dos elementos impulsionadores, além do fato de que, ao trabalharem em conjunto, os municípios obtêm um maior poder de barganha diante de situações que envolvem outros atores internacionais. Assim, de forma geral, as redes de cidades possuem vários elementos caracterizadores, entre os quais podem ser mencionados

(1) a ausência de hierarquia na relação entre seus membros; (2) o alcance geográfico global; (3) a agilidade, tanto para as tomadas de decisão quanto para o intercâmbio de informações; (4) a multiplicidade de atores; e finalmente (5) a democratização do conhecimento através da inclusão de municípios de diversas características físicas, geográficas e econômicas (ARAÚJO, 2011, p. 6)

Meneghetti Neto (2005) aborda que as redes internacionais de cidades podem desenvolver-se em âmbito global, regional ou mesmo dentro do próprio país. De acordo com o autor, globalmente destaca-se a Rede Sister-Cities, que reúne mais de 2 mil cidades de 137 países. “Já as redes de cidades que atuam em âmbito regional se situam dentro de uma mesma região, como, por exemplo, na América Latina (Mercocidades), nos países europeus (Committee of Regions) ou nos países árabes (Arab Towns Organizations)” (MENEGETTI NETO, 2005, p. 56). Nesse sentido, ao ressaltar a dinâmica regional, a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) destaca-se pela intensa presença de municípios brasileiros associados, ainda que de forma desigual ao se considerar as regiões do país, pois conforme explica Santos *et. al* (2019), apenas sete cidades do Nordeste do Brasil são associadas à Mercocidades: Camaçari, Salvador e Vitória da Conquista, na Bahia, Fortaleza, no Ceará, Recife e Jaboatão dos Guararapes, em Pernambuco, e Mossoró, no Rio Grande do Norte.

Fundada em 1995, a Rede de Cidades do Mercosul foi pensada de modo a contribuir “para que o Mercosul seja um espaço comum de sociedade, cultura e economia mais democrático e acessível às esferas subnacionais, fortalecendo a atuação das cidades no contexto regional do Mercosul” (GAMBINI, 2008, p. 3). Frente a essa questão e situada no contexto do continente sul-americano entende-se que a Mercocidades também foi projetada

“tanto como uma rede territorial, por seu escopo restrito a localidades do MERCOSUL, quanto uma rede temática, já que existe uma subdivisão de temas específicos dentro da rede, onde as cidades podem se associar para os discutir, tratar e trocar experiências” (SILVA, 2016, p. 2). Além disso, Silva (2016) explica que a Rede se enquadra do mesmo modo em um caso de cooperação internacional descentralizada, pois o estabelecimento de contatos formais e informais entre os associados visam o alcance do desenvolvimento local e o envolvimento de diferentes atores da sociedade civil.

Estudos da CNM (2011) citam o exemplo da cidade de São José do Rio Preto/SP, que coordenou uma comissão de trabalho intitulada “Fomento ao Negócio”. Tal iniciativa tinha como objetivo “promover a participação da parte privada de cada cidade nas reuniões da rede e, para tal, promover encontros, feiras, rodadas de negócios etc” (CNM, 2011, p. 43). Nesse sentido, a ação teve como resultado a atração de vários empresários para atuarem conjuntamente com o município na Rede.

Todavia, um aspecto que se apresenta como um limitador para a decisão de determinados municípios se associarem a uma rede internacional de cidades são as taxas de filiação que geralmente são cobradas. De acordo com a CNM (2011), algumas redes não cobram taxas de filiação como forma de estimular a participação dos governos locais. No entanto, espera-se que a escolha dos municípios em associarem-se a determinada Rede, principalmente àqueles que enfrentam limitações financeiras, não se dê somente em virtude da gratuidade da filiação, mas sobretudo seja feita amparada em critérios objetivos e de acordo com as particularidades da cidade e com aquilo que a Rede tem a oferecer para que sejam sanados seus problemas.

Uma outra maneira de atuação paradiplomática municipal se dá pela atração de investimentos ou captação de recursos. Sabe-se que “a promoção das vocações econômicas e das empresas baseadas em seu território e a busca por novos investidores têm sido um dos instrumentos mais relevantes da diplomacia das cidades” (PERPÉTUO, 2010, p. 66), fato que revela o quanto a busca pelo desenvolvimento econômico local têm sido uma das principais motivações de gestores municipais em inserir internacionalmente suas cidades.

Nesse sentido, Ribeiro (2008) explica que após a crise econômica dos anos 1970 e 1980 a atitude dos governos foi transformada, na medida em que esses começaram a atuar de forma ativa com o objetivo de atrair os investimentos das empresas estrangeiras. Diante desse cenário, a autora ressalta que essa mudança de comportamento ocorreu concomitante às transformações dos modelos de desenvolvimento econômico, “[...] que abandonaram os modelos endógenos de desenvolvimento nacional para favorecer as estratégias orientadas para

a promoção do livre comércio como motor do crescimento, o que conduz à corrida pela atração de empresas estrangeiras” (RIBEIRO, 2008, p. 163).

Ao analisar as formas mais utilizadas pelas cidades para atrair investimentos externos, McMillan (2008 apud Perpétuo, 2010) destaca a instalação de escritórios de comércio fora do país, a realização de *roadshows* para a promoção das indústrias e comércio local, além da concessão de benefícios como os incentivos fiscais e o estabelecimento de áreas privilegiadas de comércio exterior. Nesse sentido, Cezário explica que a procura pelo local que será o receptor do investimento externo não está associada somente ao quanto o fluxo do capital pode se ampliar, mas está ligada sobretudo à capacidade desse capital impulsionar o contexto local. Dessa forma, a expectativa é que essa dinâmica permita a “geração de novos empregos, a formação do capital humano com transferência de conhecimento, o desenvolvimento de novas tecnologias e a agregação de valor em um encadeamento do setor produtivo local” (CEZÁRIO, 2011, p. 143), e com isso, haja uma conseqüentemente melhoria na vida da população daquela localidade.

No que diz respeito à realidade do Brasil, o autor afirma que, além das condições positivas do país, há uma variedade de motivadores locais que permitem um intenso grau de investimento internacional. Observa-se por exemplo que

O alto poder aquisitivo de Brasília (10<sup>a</sup>) e o conforto urbano de Curitiba (11<sup>a</sup>) demonstram como lucratividade e planejamento territorial estão atrelados. Enquanto Belo Horizonte (16<sup>a</sup>) apresenta as melhores expectativas de crescimento econômico, Salvador (18<sup>a</sup>) se beneficia da reputação global (pelo patrimônio histórico e por ser uma cidade festiva). Porto Alegre (19<sup>a</sup>) é a capital brasileira mais bem avaliada em qualidade de vida e segurança. Recife (25<sup>a</sup>) e Fortaleza (26<sup>a</sup>) destacam -se pelo PIB per capita (CEZÁRIO, 2011, p. 142).

Além da atração de investimentos, a captação de recursos também é um mecanismo bastante utilizado pelos governos subnacionais, sobretudo como estratégia para superar os problemas no âmbito econômico. É assim que as cidades se relacionam diretamente com organismos internacionais de financiamento, “como Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), conhecido como Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo claro de buscar financiamentos internacionais” (PERPÉTUO, 2010, p. 66-67). Dessa forma, o direcionamento dos recursos se dá através de editais e chamadas que essas instituições publicam, os quais visam financiar projetos.

Romão (2009) aborda que muitos prefeitos começam a considerar como importante a busca por alternativas de gestão e de melhoramento de suas estratégias de captação de recursos, ao passo que isso acontece “no mesmo período em que agências como o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a considerar

os municípios como parceiros privilegiados para a execução de projetos, sob o apelo da chamada boa governança urbana” (ROMÃO, 2009, 50). No entanto, é importante esclarecer que mesmo diante dos inúmeros benefícios vindo da captação de recursos, essa não pode ser vista como o único objetivo principal a ser alcançado ao desenvolver a paradiplomacia.

Perpétuo (2010) explica haver uma expressão conhecida entre técnicos da área internacional chamada de “política do pires na mão “[...] usada para descrever prefeitos e governadores que utilizam todos os espaços que frequentam para ‘pedir’ dinheiro” (2010, p. 67). Essa é uma prática que se apresenta “desalinhada com o novo status que o Brasil ocupa na cena internacional e deselegante com parceiros que muitas vezes trabalham na perspectiva política e institucional, buscando cooperação técnica” (PERPÉTUO, 2010, p. 67). Por isso, essa é uma postura que deve cada vez mais ser evitada pelos gestores locais e, segundo o autor, investir em capacitações pode ser uma boa alternativa para incentivar a busca qualificada por recursos.

A cooperação internacional é uma outra possibilidade de internacionalização de cidades. De acordo com a CNM (2008), a ideia de cooperação internacional surge no contexto pós Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos contribuíram para a reconstrução dos países destruídos pelo conflito. Nesse sentido, a cooperação internacional “pode ser utilizada como uma ferramenta de gestão e canalização de recursos financeiros e técnicos com o propósito de solucionar problemas de interesse comum” (PERPÉTUO, 2010, p. 63). Cezário (2011) explica que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão do MRE responsável por acompanhar e supervisionar os programas brasileiros de cooperação, divide a cooperação internacional em quatro tipos: financeira, técnica, educacional e científico-tecnológica.

Dessa forma, dentre as atividades realizadas nos acordos de cooperação destacam-se as “missões técnicas, intercâmbios de informações, estudos de viabilidade, capacitações e treinamento, além do trabalho conjunto na construção de novas soluções de políticas públicas” (CEZÁRIO, 2011, p. 118). Cezário (2011) explica que entre os municípios brasileiros é comum haver uma diferenciação entre cooperação financeira (financiamento) e cooperação técnica (aquela que oferece recursos para capacitação). Assim, “por meio da cooperação técnica, os governos locais podem aproveitar do potencial da troca de experiências entre seus técnicos para desenvolver políticas eficazes em seus territórios” (CNM, 2008, p. 62), ou seja, tem-se nessa dinâmica o benefício de potencializar os recursos de conhecimento a fim de que isso se volte para desenvolver a própria realidade local.

Quanto ao processo de formulação dos acordos de cooperação internacional, Cezário (2011) ressalta que os estados e municípios brasileiros podem apresentar seus projetos a

agências internacionais, os quais necessitam inicialmente da aprovação da Presidência da República e da própria ABC. Esse mecanismo foi necessário em alguns projetos da CNM, como no ocorrido entre 2007 e 2008 que “[...] contou com o apoio de 100 mil dólares da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) para a formulação de planos diretores em quatro municípios da Paraíba” (CEZÁRIO, 2011, p. 119). No entanto, o autor ainda aborda que também existem casos de cooperação técnica que não passam pela validação do governo federal, como por exemplo, o acordo entre São Paulo e Toronto através da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional.

Ainda que a cooperação internacional promova uma série de vantagens, há também limites e desafios que precisam ser observados e enfrentados, como por exemplo os problemas com os “[...] custos de transporte, comunicação, elaboração de um material publicitário competitivo, diárias dos profissionais ou a pompa com que são preparados os eventos internacionais” (CNM, 2008, p. 65). Além disso, questões como o idioma, diferenças culturais e políticas ideológicas acabam por apresentar-se como limitadores com frequência. Dessa forma, a adoção de uma cooperação internacional com planejamento prévio e um maior investimento na capacitação de profissionais responsáveis pela área internacional dos municípios pode contribuir para evitar alguns dos possíveis problemas a serem encontrados nesse processo.

## **1.2 - Desafios na inserção internacional municipal no Brasil**

A inserção internacional de governos subnacionais é orientada por uma série de motivações, normalmente econômicas, culturais ou políticas, e pela busca da maximização de interesses. Os elementos motivadores são diversos: “[...] necessidades administrativas, políticas de desenvolvimento, interesses de grupos empresariais ou sociais, o fortalecimento da própria posição no cenário interno” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 27). Nesse sentido, Vigevani e Prado (2010) explicam que, no contexto brasileiro, tais objetivos não são contrários às políticas do governo federal, ou seja, a atuação paradiplomática de estados e municípios no país não é desfavorável ao Estado nacional.

Dessa forma, ao analisar a dinâmica da inserção internacional dos governos subnacionais no país, vê-se que “o grau de envolvimento no Brasil é variável e cada região acaba por considerar necessidades específicas para o estabelecimento de suas prioridades” (PRADO, 2018, p. 142). Assim, segundo argumenta a autora, a paradiplomacia desenvolvida pela região Norte tem como foco a integração da região amazônica e subcaribenha, a região

Sul tem como busca a intensificação das relações comerciais com os países que compõem o Mercosul e as regiões Nordeste e Centro-Oeste visam o desenvolvimento do comércio exterior. Logo, a paradiplomacia no Brasil acaba por manifestar-se de forma heterogênea, pois “os entes federados possuem níveis de desenvolvimento distintos e isso diferencia-os em sua capacidade de atuar internacionalmente e nas suas motivações” (FRÓIO, 2015, p. 67).

Sobre essa questão, observa-se que o desenvolvimento da paradiplomacia dá-se de forma mais intensa “nos centros mais desenvolvidos, o que pode ser justificado pelo fato de possuírem melhores condições (financeiras e de recursos humanos) para desenvolverem suas ações externas e por serem mais procurados por atores externos” (FRÓIO, 2015, p. 67). Tal realidade ajuda a explicar o que Junqueira (2019) pontua quando afirma que a atuação internacional de cidades pertencentes às regiões Norte e Nordeste do país ainda ser incipiente quando comparada a outras localizadas no Sul e Sudeste. No entanto, Fróio (2015) explica que o problema da assimetria pode ser um impulsionar aos entes desfavorecidos a buscar concretizar seus objetivos por meio da atuação internacional, quando o governo federal não consegue provê-los.

Nesse sentido, ao considerar a questão geográfica, Ferreira (2019) pontua que as disparidades regionais existentes no Brasil favorecem algumas regiões na empreitada internacional em detrimento de outras. Estudos presentes na publicação “Brasil em desenvolvimento” do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013) acentuam que “a desigualdade regional no Brasil tem sua dimensão diretamente proporcional aos desníveis ou descompassos entre as capacidades tributárias (oferta), de um lado, e os gastos públicos e as demandas sociais (demanda), de outro” (MENDES, 2013, p. 209), de tal forma que as “localidades onde a demanda social é alta (como na região Nordeste) não apresentam compatibilidade entre os níveis da capacidade tributária (seja arrecadatória, seja via transferência) e da despesa pública, para o atendimento das suas necessidades sociais” (MENDES, 2013, p. 209).

Ao analisar esse quadro destoante, Ferreira (2019) explica que a paradiplomacia pode ser utilizada como uma ferramenta de desenvolvimento local e que a busca pela superação das desigualdades regionais pode apresentar-se como elemento motivador da atuação paradiplomática. Em realidades encontradas em países em desenvolvimento, como o Brasil, “a procura de recursos internacionais através da apresentação de propostas para o financiamento internacional de infraestruturas locais ou de projetos de utilidade social é considerada um componente fundamental da paradiplomacia” (SALOMÓN, 2011, p. 275),

mecanismo que contribui para a satisfação de determinadas demandas e necessidades do município e da sociedade.

Todavia, a par das dificuldades particulares enfrentadas pelos governos subnacionais para atuarem internacionalmente, existem os desafios comuns que municípios – e também estados – brasileiros encontram em seu processo de internacionalização. Um dos mais evidentes é o limitado marco jurídico acerca da possibilidade de se desenvolver ações internacionais pelos governos subnacionais no país. Desse modo, apesar de não existir uma proibição na prática para o desempenho da paradiplomacia no Brasil, a carência de uma “[...]norma geral expressa acaba limitando as possibilidades formais de atuação internacional das unidades federadas brasileiras, já que a ampla maioria dos acordos internacionais celebrados pelos governos estaduais e municipais não possuem força jurídica” (BANZATTO, 2015, p. 123).

A ausência de um aparato constitucional acerca da paradiplomacia não é um desafio a ser superado apenas pelo Brasil. “Como a paradiplomacia na maioria dos países não é definida por legislação específica – nem mesmo a favor ou contra – ela opera em um ‘limbo jurisdicional’ que pode torná-la muito sensível ao apoio político” (FANTONI; AVELLANEDA, 2022, p. 360, tradução nossa)<sup>3</sup>. Exemplificando essa questão, sabe-se, por exemplo, que uma das problemáticas enfrentadas pelos governos subnacionais do Estado do Quênia “quando se trata de participar de assuntos internacionais é devido a limitações constitucionais e legais, uma vez que ‘o nível de atividade e compromisso dos governos subnacionais em assuntos internacionais depende da constitucionalidade e marcos legais’” (NJARAMBA, 2019 apud FANTONI; AVELLANEDA, 2022, p. 360, tradução nossa)<sup>4</sup>.

A fim de compreender melhor o contexto brasileiro, Lessa (2007 apud Banzatto, 2015) desenvolveu um estudo que reuniu e analisou 65 acordos bilaterais celebrados por governos estaduais e municipais brasileiros com agentes estrangeiros. Das conclusões trazidas pelo autor, duas merecem destaque neste trabalho: a presunção de legalidade e o caráter informal dos atos. Diante disso, o problema da presunção de legalidade implica na ilusória compreensão “por parte de agentes públicos que atuam na área da paradiplomacia, de que os atos internacionais celebrados por eles se resumem a um mero ato de vontade, não

---

<sup>3</sup> No original: “Because paradiplomacy in most countries is not defined by specific legislation - not even for or against it - it operates on a “jurisdictional limbo” which could make it very sensitive to political support” (FANTONI; AVELLANEDA, 2022, p. 360).

<sup>4</sup> No original: [...] “one of the challenges subnational governments in Kenya face when it comes to participating in international affairs is due to constitutional and legal limitations, since “the level of activity and commitment of subnational governments in international affairs is hinged upon the domestic constitutional and legal frameworks” (Njaramba, 2019 apud FANTONI; AVELLANEDA, 2022, p. 360).

necessitando de uma moldura jurídica que os sustente” (LESSA, 2007 apud BANZATTO, 2015, p. 124). Já no que diz respeito ao caráter informal dos acordos, Lessa pontua algumas consequências que podem surgir dessa realidade. São elas:

1) Dispersão de objetivos: ao invés de apresentar um objetivo concreto, muitos acordos buscam abranger o maior número de temas e ações possíveis, o que resulta na perda de foco e na dificuldade em executá-los de forma eficaz; 2) Personalismo: o caráter informal dos acordos faz com que sua execução dependa quase exclusivamente do compromisso pessoal de um líder local; 3) Descontinuidade: Diretamente associada ao personalismo, a descontinuidade na execução dos acordos ocorre porque eles carecem de institucionalidade e, portanto, dependem da vontade política das partes para serem cumpridos. As constantes mudanças de governo fazem com que os novos políticos não tenham interesse em cumprir com os acordos firmados pela gestão anterior, dificultando o estabelecimento de parcerias duradouras (LESSA, 2007 apud BANZATTO, 2015, p. 125).

Com o intuito de formalizar as ações paradiplomáticas desenvolvidas no Brasil, o deputado federal pelo Rio de Janeiro, André Costa, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) apresentou ao Congresso Nacional em 2005 uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 475/05 (conhecida como PEC da Paradiplomacia). A proposta apresentava o seguinte texto:

§2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei.<sup>5</sup>

André Costa, que é diplomata de carreira, argumentou que os entes subnacionais no Brasil possuem uma elevada interação global através de iniciativas variadas, mas que sofrem limites porque apesar desse “grande ativismo internacional, a ausência de permissão legal e competências bem definidas faz com que as ações desenvolvidas não tenham efeitos jurídicos, sendo incapazes de criar direitos e obrigações entre as partes” (BANZATTO, 2015, p. 126). Apesar dos esforços, a PEC da Paradiplomacia não foi aprovada e o projeto foi arquivado, pois conforme parecer do relator, nada havia no texto constitucional que impedisse Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais.<sup>6</sup>

Um outro desafio comum presente na inserção internacional municipal diz respeito à capacidade de criação e manutenção de uma estrutura institucional específica de relações internacionais, como uma secretaria, coordenadoria ou assessoria. A existência de uma estrutura burocrática que lide com questões internacionais “no aparato administrativo de um governo subnacional denota não o começo de uma atuação internacional, mas sua

---

<sup>5</sup> Documento disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=353232&filename=PEC%20475/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=353232&filename=PEC%20475/2005) Acesso em: 19 de fev. de 2023.

<sup>6</sup> Documento disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005). Acesso em 19 de fev. de 2023.

intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 105). Todavia, Junqueira (2015) chama atenção para o fato de que quando se compara o número de instituições internacionais municipais existentes à totalidade de municípios brasileiros (aproximadamente 5.600), vê-se o quanto a implementação de secretarias municipais de relações internacionais ainda é uma realidade principiante no Brasil.

Dentre os possíveis problemas que contribuem para esse cenário, destacam-se “variáveis como localização geográfica, orçamento municipal restrito, permuta constante de partidos políticos na administração local que de certo modo inibem ou retardam o avanço das excursões externas das cidades” (JUNQUEIRA, 2015, p. 79). Aliado a esses fatores, ainda é comum a existência da lógica do *stop and go*, dinâmica na qual “estados e municípios buscam o mundo exterior por razões pragmáticas e não possuem políticas sistemáticas voltadas para a manutenção destas atividades” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 42). Dessa forma, a lógica do *stop and go* ajuda a explicar o porquê “em determinados momentos os temas internacionais ganham destaque nos governos subnacionais e depois são esquecidos e buscam-se novos objetivos” (FRÓIO, 2015, 71). Assim, de acordo com Fróio (2015), as atividades desenvolvidas não teriam um aspecto ideológico nem surgiriam de estratégias planejadas, mas sim de razões pragmáticas.

Ao construir um panorama acerca da realidade paradiplomática dos municípios das diferentes regiões do Brasil, Ribeiro (2009) analisa as atividades externas de 72 municípios desenvolvidas entre 1990 e 2008. A autora adotou sete critérios para a escolha dos municípios, sendo eles: ser capital de estado brasileiro; apresentar volume proporcional não inferior a 500 mil habitantes; ser sede ou importante cidade de região metropolitana; possuir centro universitário de relevância nacional; ser cidade histórica/com vocação turística de visibilidade internacional; ser município fronteiro de importância regional e estratégica; apresentar decisores com a presença em eventos específicos voltados para as relações internacionais.

Nesse sentido, a autora divide sua análise entre municípios que não possuem uma estrutura de Relações Internacionais (RI) e aqueles que possuem. Assim, entre os municípios que não possuíam um órgão dedicado a tratar das questões internacionais, dois problemas puderam ser notados: o primeiro deles diz respeito “à inexistência de controle por parte da instância de governo central, o que poderia acarretar eventuais riscos de desalinhamentos quanto a políticas e ações” (RIBEIRO, 2009, p. 81). O segundo problema notado se refere “à impossibilidade de potencialização destas ações e de cooperação intermunicipal, uma vez que elas não chegam ao conhecimento amplo da esfera pública e tampouco da sociedade”

(RIBEIRO, 2009, p. 81). No entanto, os municípios que já possuíam uma estrutura de RI também encontravam desafios a serem superados. Dessa forma, a autora explica que problemas como a precariedade da infraestrutura dos órgãos e a carência de recursos humanos apareceram como algumas das dificuldades anunciadas. Além disso, foi possível observar que “a fragmentação das ações de RI realizadas pelos órgãos municipais diversos do sistema das prefeituras e a falta de autonomia dos órgãos desta esfera de governo responsáveis pelas relações internacionais, além da burocracia presente na área” (RIBEIRO, 2009, p. 126) também foram encontradas como problemas notados por essa parcela de municípios.

Em virtude dos fatos mencionados a partir das discussões presentes neste capítulo, foi possível perceber que com o crescente protagonismo municipal na seara da paradiplomacia, o surgimento de instituições como a ABM, a CNM e a FNP foram essenciais para o processo de engajamento desses atores no cenário internacional e para a articulação de suas atividades paradiplomáticas com o governo federal. As diversas modalidades de atuação internacional desses entes subnacionais aqui apresentadas indicam que, partindo de critérios objetivos para a escolha de qual modalidade implementar, é possível angariar benefícios que contribuam para potencializar positivamente a realidade local. Por exemplo, o compartilhamento de experiências, troca de know-how, geração de empregos, atração de recursos para financiar projetos, etc. No entanto, é necessário que cada município considere suas especificidades, visto que cada forma de ingresso em projetos de internacionalização possui suas limitações.

Além disso, diante da análise sobre as particularidades e as dificuldades da inserção internacional de cidades no Brasil, nota-se que as regiões mais desenvolvidas apresentam uma atuação mais ampla no âmbito internacional, ao passo que as regiões menos desenvolvidas veem no desenvolvimento da paradiplomacia uma possibilidade de reduzir as desigualdades regionais. Desafios em comum vivenciados por municípios brasileiros também podem ser notados, como por exemplo a limitação constitucional no que se refere à paradiplomacia, fato que muitas vezes gera algumas consequências desvantajosas para o processo de inserção internacional municipal. Logo, o próximo capítulo abordará as questões e tendências da paradiplomacia, de modo a se pensar em um modelo ideal e em como a paradiplomacia tem sido manifestada na região Nordeste.

## **2- ASPECTOS E TENDÊNCIAS DA PARADIPLOMACIA: EM BUSCA DE UM MODELO IDEAL**

Conforme observado no capítulo anterior, a projeção internacional de entes subnacionais tem sido cada vez maior, de modo a ser impossível ao Estado ignorá-la. Impulsionados por diversas razões, estados e municípios têm se mobilizado internacionalmente com o intuito de alcançar benefícios. Assim, Ribeiro (2009) explica que duas principais vantagens podem ser observadas diante da mobilização externa de tais atores, os quais seriam “o aporte de benefícios econômicos, que se estenderiam para o governo central como um todo, além do fortalecimento da democracia e do sistema federal” (RIBEIRO, 2009, p. 35). Esse quadro pode ser explicado na medida em que “[...] o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são mais bem compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional” (RIBEIRO, 2009, p. 35). Todavia, a par dessa lógica positiva, e conforme elucidado no primeiro capítulo, atores subnacionais podem encontrar desafios a serem superados ao desenvolver paradiplomacia, de modo particular, no que se refere à lógica constitucional.

Nesse sentido, sabe-se que “a paradiplomacia ainda não é objeto de regulamentação por parte de vários Estados, sendo que muitas Constituições sequer fazem menção à atuação internacional dos entes subnacionais em seus dispositivos” (SIMINI; TEORO, 2017, p. 52). No entanto, também é possível mencionar ocasiões em que regramentos gerais com condições e critérios para o exercício da paradiplomacia foram criados, considerando que cada país possui uma experiência histórica diferente sobre o tratamento das questões ligadas à inserção internacional de estados e municípios. Partindo desse contexto, dois modelos de paradiplomacia se destacam: o modelo institucionalizado e o modelo não institucionalizado.

No contexto da América do Sul, a Argentina e o Brasil possuem em comum a adoção do federalismo. Todavia, tais países diferem-se no que diz respeito ao tratamento das questões paradiplomáticas. Sabe-se que “em 1994, com a reforma constitucional, a Constituição argentina passou a dispor expressamente sobre o poder de celebrar tratados das Províncias argentinas e da cidade de Buenos Aires” (FONSECA, 2013, p. 97). Assim, a paradiplomacia exercida pelas províncias pode ser exercida com a ressalva de que “[...] os compromissos firmados não podem ser incompatíveis com a política exterior desempenhada pela União e não podem afetar o poder delegado ao governo federal, nem ao crédito público da União”

(CARVALHO, 2014, p. 49). Fonseca (2013) afirma que a Argentina foi o país responsável por inaugurar a cláusula constitucional da diplomacia federativa no continente latino-americano.

O Brasil não adotou nenhuma previsão legal em seu ordenamento jurídico que pudesse orientar e autorizar a atuação internacional de seus entes federados. Ainda que a inserção internacional das suas unidades federadas tenha sido manifestada como sendo um “[...] fenômeno inescapável, por conta de irrefreável processo globalizante que o estimula, fático, uma vez que se manifesta concretamente e em tendência crescente no país e desejável, uma vez que traz, em tese, benefícios a comunidades locais e regionais (ABREU, 2013, p. 70), a paradiplomacia ainda não é institucionalizada e prevista na Constituição Federal. No entanto, vê-se que “[...] esse limbo jurídico não tem impedido estados e municípios de fazerem relações internacionais” (BATISTA, 2019, p. 28) e que inclusive, tais relações têm sido apoiadas e acompanhadas pelo governo federal.

Assim, a manifestação da paradiplomacia no Brasil, que não é homogênea e institucionalizada, traz como resultado o fato de não haver um modelo único a ser seguido pelos governos subnacionais no país, “razão pela qual, dependendo dos interesses de cada região, do perfil político do estado e até mesmo do partido político que se encontra no poder, há diferentes enfoques e estruturas em sua área de atuação” (BRANCO, 2007, p. 59-60). Isto posto, este capítulo busca primeiramente trazer para discussão três categorias de paradiplomacia - coordenada, expressiva e contínua - que podem ser observadas no processo de inserção internacional de cidades no Brasil. Em seguida, considerando o desenvolvimento do internacionalismo municipal no Nordeste do país e adotando a cidade do Recife/PE como modelo referencial de paradiplomacia na região, será dedicada uma seção para análise da atuação internacional desta capital, de modo a compreender como e em qual(is) dessas categorias aqui elencadas ela se associa. Assim, partindo do fato de que tal trabalho adota como metodologia a realização de estudos de casos comparativos e que “quando se descreve um fenômeno é geralmente comparando-o com uma definição tipo-ideal” (GERRING, 2004, p. 347 apud SANDES-FREITAS, 2015, p. 73), considera-se que a abordagem acerca da realidade de um caso paradiplomático positivo como o de Recife possa contribuir para a análise dos dois casos objetos centrais deste trabalho: a cidade de Aracaju e João Pessoa.

## **2.1- Três tipologias da paradiplomacia brasileira**

### **2.1.1 Paradiplomacia Coordenada**

Ao considerar as ações desenvolvidas pelas unidades subnacionais no Brasil, pensou-se para este trabalho analisar a atuação externa de municípios no país a partir de três

tipologias. O primeiro tipo diz respeito à paradiplomacia coordenada caracterizada por desenvolver-se de forma institucionalizada, ou seja, é gerada por uma estrutura burocrática e formal de relações internacionais dentro da prefeitura, como uma assessoria, secretaria, coordenadoria ou gabinete. Nesse sentido, Salomón (2011) aponta que já na década de 1980 foram criadas as primeiras estruturas burocráticas responsáveis por gerir as relações internacionais em governos estaduais brasileiros. Todavia, o que se observa antes desse contexto é o fato de que “[...] a maioria das atividades hoje consideradas paradiplomáticas [...] vinham sendo desenvolvidas há décadas, embora de maneira dispersa e não coordenada, por diferentes departamentos ou secretarias dos governos subnacionais” (SALOMÓN, 2011, p. 278), de modo que as mesmas não eram planejadas para fazer parte de uma agenda integrada dos próprios governos.

Nesse sentido, ainda que a existência de uma área internacional estruturada dentro das prefeituras não seja condição suficiente para o desenvolvimento de uma paradiplomacia mais efetiva, ou seja, não é uma garantia de sua continuidade e que é certo o fato de que existem municípios que atuam internacionalmente sem possuir um órgão para tratar especificamente das questões internacionais, sabe-se 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), ou seja, a existência de uma instância responsável por gerenciar as relações internacionais de um governo subnacional é uma importante ferramenta paradiplomática.

Assim, Fonseca (2013) afirma que os modelos estruturais de internacionalização mais comuns encontrados em estados e municípios são as assessorias e as secretarias. Dessa forma, “as Assessorias de Relações Internacionais são ligadas ao gabinete do prefeito ou do governador, mas também podem se situar junto às secretarias de governo ou casa civil” (FONSECA, 2013, p. 233). Seu processo de instituição se dá por meio de lei municipal que determina sua estrutura, competência e composição.

Além disso, sabe-se que

as Assessorias são departamentos-meio que atuam juntamente ao órgão que a Lei municipal ou estadual indica. Porém, nem sempre essa vinculação é seguida à risca, devido à carência de departamentos técnicos e funcionários públicos técnicos, mais dedicados ao cumprimento ideal de suas tarefas do que à política. Comumente Assessorias são solicitadas a cumprir tarefas ligadas a outras Secretarias, fato que determinaria acúmulo de função, mas que, em muitos casos, é tido como prática corriqueira, inerente à burocracia local. O que também revela a necessidade de que cada Secretaria tenha órgão de relações internacionais, que será coordenado pelo órgão principal do governo local (FONSECA, 2013, p. 233-234).

Fonseca (2013) esclarece que, ao se comparar as Assessorias de Relações Internacionais às Secretarias de Relações Internacionais, estas apresentam uma imagem mais robusta, de modo que possibilita maior desenvolvimento das ações internacionais. Segundo a autora, as Secretarias de Relações Internacionais seriam uma estrutura mais sólida, pois suas próprias naturezas administrativas são geridas por um núcleo de políticas internacionais, sendo que “[...] a partir desse núcleo que define os rumos, divisões e subdivisões de uma Secretaria, pode-se partir para a idealização de frentes de trabalho e diretorias diversas que, integradas, podem praticar de fato a diplomacia local” (FONSECA, 2013, p. 235).

A autora esclarece ainda que tais estruturas são compostas por dois níveis integrados, um político e outro técnico. Ademais, é necessário considerar o seguinte:

uma Secretaria trabalha com metas e resultados reais para os cidadãos. A Secretaria deve seguir políticas que visem a propiciar o aumento de empregos, mesmo que indiretamente, e gerar dividendos para o governo local. Além disso, a Secretaria deve prezar pela preservação do meio ambiente, pelo estímulo à cultura, à preservação do patrimônio histórico e cultural, dentre outros grandes princípios fundados em valores culturais para seus cidadãos (FONSECA, 2013, p. 237-238).

Dada as considerações acerca das características dos principais tipos de modelos de institucionalização no processo de internacionalização de cidades, é notório que a construção desses órgãos tem como objetivo permitir o estabelecimento de “[...] cooperação, trocas comerciais e intercâmbio de experiências com atores subnacionais ao redor do mundo” (JUNQUEIRA, 2015, p. 80). Todavia, observa-se certo constrangimento na distribuição de tais estruturas pelo Brasil, ocasionado, entre outros fatores, pelo problema da desigualdade regional.

Conforme apontado por Rosso (2015), a maior parte das Secretarias de Relações Internacionais está localizada na região Sudeste, em cidades de médio porte, de forma específica, grande número delas encontra-se situada no estado de São Paulo. Tal quadro também foi mencionado por Ribeiro (2009), constatando que 76% das estruturas municipais de Relações Internacionais, como secretarias, assessorias e coordenadorias, estão concentradas na região Sul-Sudeste, ao passo que apenas 13,8% encontravam-se na região nordeste.

Assim, na região Sul do país, a cidade de Porto Alegre merece destaque no que se refere ao desenvolvimento de uma paradiplomacia coordenada. A capital do Rio Grande do Sul “foi um município pioneiro no Brasil no estabelecimento de uma instância de coordenação das relações internacionais dos órgãos do governo local” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 110). Dessa forma, Antunes (2021) esclarece que, partindo do Gabinete

Extraordinário para a Captação de Recursos, o prefeito do município na gestão de 1993-1996, Tarso Genro (PT), criou no ano de 1994 a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR).

No entanto, o aparato institucional responsável por coordenar a agenda internacional do município sofreu diversas alterações ao longo dos anos e das diversas gestões à frente do Executivo municipal. Ao analisar a evolução institucional de relações internacionais de Porto Alegre com base nos atos normativos da cidade, Antunes (2021) identifica que em 1996 a então Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (SECAR) transforma-se na Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional. Em 2005 foi criado o Gabinete de Captação de Recursos e Investimentos e ainda no mesmo ano surgiu a Gerência de Relações Internacionais. Em 2009 surgiu a Coordenação de Relações Internacionais. Em 2013 relançou-se a Gerência de Relações Internacionais. Em 2017 a Coordenação de Relações Internacionais e Federativas e em 2021, o autor cita que a agenda internacional da capital ficou sob a responsabilidade da Coordenação de Relações Internacionais.

Já na região Nordeste, a cidade de Salvador, por meio da criação da Secretaria Extraordinária de Relações Internacionais (SECRI), foi protagonista no estabelecimento de uma estrutura para tratar de questões internacionais. Assim, “a SECRI representou a primeira iniciativa institucionalizada municipal da região Nordeste voltada para este tema, iniciando sua atuação no início do ano de 2005, seguida ainda neste mesmo ano por Fortaleza e Recife” (RIBEIRO, 2009, p. 138). Ribeiro (2009) aborda que um dos objetivos da SECRI consistia em trabalhar de forma alinhada com as outras Secretarias e órgãos da prefeitura de Salvador por meio da inserção desses atores nas ações internacionais por ela coordenadas, seja por meio da “[...] divulgação contínua das possibilidades de cooperação identificadas ou buscando viabilizar mecanismos para promover a participação das referidas Secretarias e órgãos na elaboração das estratégias internacionais para o município” (RIBEIRO, 2009, p. 140).

Todavia, a SECRI também sofreu alterações em sua nomenclatura e estrutura em anos posteriores. Dantas (2011) menciona que como resultado de uma reforma administrativa implementada no segundo mandato do prefeito João Henrique Barradas Carneiro, em 2008, houve uma redução no número de Secretarias. Assim, “[...] a SECRI foi extinta, porém em seu lugar surgiu a atual ARI (Assessoria de Relações Internacionais) que funciona atualmente como órgão facilitador para o relacionamento do município de Salvador com o exterior” (DANTAS, 2011, p. 39).

Por todos esses aspectos, a consolidação de uma estrutura burocrática voltada para administrar as ações internacionais de um município não constitui a única ferramenta importante para o desenvolvimento da paradiplomacia, mas pode permitir a determinado município concretizar uma agenda e planos de internacionalização por um longo prazo, diminuindo os impactos que as trocas de governo e de partidos políticos podem ter sobre esses projetos. Além disso, o estabelecimento de uma paradiplomacia coordenada aliada à profissionalização da área por meio de uma maior presença de profissionais de carreira de Relações Internacionais nessas instâncias contribuiria para maiores e melhores resultados das atividades internacionais municipais, pois, ainda que haja internacionalistas alocados nesses órgãos, o tipo de contratação por cargo comissionado implicaria em uma descontinuidade nas políticas de inserção internacional do município quando a gestão administrativa local fosse alterada.

#### 2.1.2 Paradiplomacia Expressiva

Na paradiplomacia expressiva é possível notar a existência de ações e atividades em mais de uma ocasião, em determinado espaço temporal, não se manifestando de forma pontual. Sobre esse ponto, vale mencionar as atuações de São Paulo e Salvador. Todavia, é válido mencionar que uma mesma cidade pode se encaixar em mais de uma tipologia aqui apresentada. A cidade de Salvador, por exemplo, pode ser analisada pela perspectiva de uma paradiplomacia coordenada, como visto na seção anterior, mas também expressiva, como será abordado nesta seção. Já a cidade de São Paulo se enquadra nas três categorias, ou seja, o município consegue desenvolver uma paradiplomacia coordenada, expressiva e contínua. Feitas tais considerações, é válido mencionar que ainda que este trabalho tenha como objetivo analisar o desenvolvimento do internacionalismo municipal no Nordeste, a inserção de cidades de outras regiões se dá em virtude das mesmas possuírem um maior protagonismo na temática.

Tal quadro já foi mencionado nos estudos de Milani e Ribeiro (2011) que produziram uma análise empírica da paradiplomacia municipal no Brasil em um período que compreende o biênio 2007-2008. Nela, foram selecionadas 72 municipalidades, das quais 20 pertencem às regiões Norte e Nordeste e 52 pertencem às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A pesquisa também aborda as diferenças encontradas na atuação internacional municipal entre as distintas localidades do país. Dentre a totalidade dos municípios pesquisados, “51 (70,8%) exercem alguma atividade paradiplomática; no entanto, apenas 29 deles (40,2 %) já criaram uma

estrutura organizacional local que é responsável pela gestão das relações internacionais da cidade” (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 26, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Todavia, nota-se que “as regiões mais ricas do país também concentram a maioria dos municípios que desenvolvem atividades paradiplomáticas. As regiões Sul e Sudeste correspondem a quase 76% do total de 51 municípios” (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 26, tradução nossa).<sup>8</sup> No que concerne à realidade da região Nordeste, é válido mencionar que a pesquisa incluiu as cidades de Aracaju e de João Pessoa. O município de Aracaju pertencia ao grupo de cidades sem estrutura de relações internacionais e que não desenvolve paradiplomacia ao passo que a cidade de João Pessoa está incluída no quadro de municípios sem estrutura local de relações internacionais, mas que desenvolve paradiplomacia. Entretanto, considera-se que por tal pesquisa ter abrangido somente os anos de 2007 e 2008, a realidade da paradiplomacia nessas duas cidades pode já ter sofrido mudanças significativas em anos recentes.

Feitas tais considerações, é necessário abordar acerca do desenvolvimento da paradiplomacia expressiva por alguns governos subnacionais no Brasil. A cidade de São Paulo abriu-se ao cenário internacional no final dos anos 1980, quando representantes da então Assessoria de Relações Internacionais (ARI), criada em 1989 pela chefe do Executivo municipal na época, Luiza Erundina de Souza, viajaram para o exterior com o propósito de definir as diretrizes do órgão. Nessa ocasião, Gayard (2007) explica que foram visitados dez países - França, Bélgica, Holanda, Alemanha, Itália, Suíça, Suécia, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos - e que em cada um deles foram tratadas possibilidades de cooperação em diferentes temas.

Nesse sentido, vários projetos internacionais foram desenvolvidos pela ARI. No âmbito da busca de financiamento por recursos externos para financiar projetos, é possível citar “[...] o projeto de uma usina de transformação de lixo, a ser financiado pelo governo italiano, no valor de 28 milhões de dólares. O outro era de canalização de córregos, no valor de 318 milhões de dólares, a ser financiado pelo BID” (GAYARD, 2007, p. 38). Quanto à realização de eventos internacionais, o município sediou a feira SP-ECO 92, na mesma época em que acontecia a ECO-92. Tal evento foi visto como uma “forma de projetar a cidade

---

<sup>7</sup> No original: “[...] Tables 2 and 3 present the seventy-two municipalities that were surveyed, among which 51 (70.8 per cent) exercise some form of paradiplomatic activity; however, only 29 of them (40.2 per cent) have already set up a local organizational structure which is responsible for the management of the city’s international relations” (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 26).

<sup>8</sup> No original: “Moreover, Tables 2 and 3 confirm that the richest regions in the country also concentrate the majority of municipalities developing paradiplomatic activities. The South and Southeast regions correspond to almost 76% of the total of 51 municipalities” (MILANI; RIBEIRO, 2011, p. 26).

enquanto as atenções se voltavam ao Rio de Janeiro, reafirmando a bandeira ambiental que São Paulo levantava, notadamente ante o cenário internacional” (GAYARD, 2007, p. 39).

Já na primeira década dos anos 2000, São Paulo investiu no estabelecimento de contatos com organismos e agências internacionais. Simini (2015) aborda que nesse período foram criadas relações com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além de outras agências da ONU. O autor cita que também houve tratativas de cooperação com o Banco Mundial e com agências de países como Estados Unidos e China.

A paradiplomacia no município de São Paulo também foi expressa pela realização de numerosas missões ao exterior e organização de vários eventos internacionais sediados localmente. Quanto ao primeiro ponto, sabe-se que entre os anos de 2005 e 2008 “[...]” foram mais de quarenta missões ao exterior para a participação em eventos, encontros com autoridades locais e visitas a entidades públicas e privadas” (SIMINI, 2015, p. 117) e alguns dos principais destinos foram o Uruguai, Estados Unidos, Espanha, Itália e Costa Rica.

Soares (2020) apresenta um estudo da participação do município paulista em redes de cidades e lista algumas de suas ações nessa temática durante os anos mais recentes. A autora pontua que, em 2013, São Paulo participou da 18ª Cúpula da Rede Mercocidades e que neste evento a cidade assumiu “[...]” como membro do Conselho Diretor da Rede e também a Sub-Coordenação das Unidades Temáticas de Cultura e Planejamento Estratégico e Grupo de Trabalho de Deficientes Físicos e Inclusão” (SOARES, 2020, p. 39). Em 2014, Soares (2020) cita que a capital paulista foi sede da Oficina Cooperação Descentralizada e Cooperação Sul-Sul: Foco Brasil e em 2015, a cidade sediou a XX Cúpula da Mercocidades, assim como também presidiu a rede entre 2015-2016. Já em 2016, foi registrado a sua “participação no 5º Congresso de Cidades e Governos Locais Unidos – Cúpula de Líderes Locais e Regionais, presença de São Paulo foi solicitada também por sua presidência em Mercocidades” (SOARES, 2020, p. 39). Tais atividades revelam o fato de que a paradiplomacia no município não é realizada de forma pontual, mas é manifestada em ocasiões diversas, assim também como é diversa o tipo de ação internacional empreendida.

Quanto à região Nordeste, Salvador pode ser analisada sob a ótica de um município que desenvolve uma paradiplomacia expressiva. Assim, Ribeiro (2009) menciona que mesmo antes da criação da SECRI já existiam ações internacionais desenvolvidas, ainda que de forma desarticulada. A autora cita as ações da Secretaria de Infraestrutura e Transporte (SETIN) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) com o Banco Mundial e a parceria do município com a Rede Mercocidades no âmbito da Educação.

Ao fazer uma análise da agenda internacional de Salvador entre os anos de 2005 e 2012, Amorim (2019) observa que a cidade aumentou sua capacidade de captar recursos internacionais, além de ampliar suas relações com a ONU, resultando “na instalação do escritório do PNUD em Salvador, em 2005, e da primeira Casa da ONU do Brasil, em 2010, em espaço cedido pela Prefeitura” (AMORIM, 2019, p. 89). O autor aborda que dentre as estratégias de internacionalização utilizadas pela cidade, a participação em fóruns e redes de cidades esteve presente na agenda internacional da capital baiana entre os anos de 2005 e 2012.

Dentre as associações de cidades às quais Salvador faz parte destacam-se a Rede Mercocidades, o Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU) e a União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA). No setor de planejamento urbano estratégico, Salvador ganhou notável projeção, sobretudo no ano de 2007 quando foi eleita “[...] a líder da sub-rede do CIDEU no Brasil, projeção essa que ajudou na articulação para que o CIDEU apresentasse à gestão municipal projetos urbanos de planos diretores de várias cidades ibero-americanas” (AMORIM, 2009, p. 90). Nesse sentido, Amorim (2019) analisa que a atuação da SECRI foi relevante nesse âmbito ao impulsionar os setores imobiliário, hoteleiro e náutico do município em países como Espanha e Portugal. O autor ainda aborda que em 2005 Salvador foi selecionada pela UCCLA como a Capital Lusófona da Cultura para o Biênio 2006/2007 e em 2010, assumiu a presidência da associação para um período de um ano na figura do vice-prefeito da época, Edvaldo Brito. É válido mencionar que a UCCLA tem suas ações desenvolvidas no âmbito da prevenção, saúde e educação, cultura, infraestruturas, saneamento e ambiente, reabilitação e património, formação empresarial e autárquica, e institucional e traz como objetivo promover o intercâmbio e cooperação entre seus municípios membros.<sup>9</sup>

Salvador também tem manifestado sua paradiplomacia por meio da sua inserção na Rede de Cidades Criativas da UNESCO (RCCU), ocorrida em 2015. Segundo Ashton (2018), em 2016 o município recebeu o título de Cidade Criativa da Música. Por ocasião de sua entrada na RCCU, “[...] foi realizado na própria cidade o II Encontro Internacional de Economia Criativa, que teve como objetivo conectar a teoria e a prática da economia criativa, refletir sobre tendências e fortalecer redes de agentes culturais” (OLIVEIRA, 2022, p. 18). O município também marcou presença no primeiro encontro das Cidades Criativas do Nordeste, ocorrido em 2021 na cidade de Fortaleza-CE. Oliveira (2022) cita que estiveram presentes as

---

<sup>9</sup> UCCLA. União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.uccla.pt/objetivos>. Acesso em 06 de abril de 2023.

cidades de João Pessoa/PB, Recife/PE e Campina Grande/PB que também fazem parte da RCCU.

Em virtude dos fatos mencionados, embora haja maior incidência nas regiões sul e sudeste do Brasil, é possível notar casos de uma paradiplomacia expressiva na região Nordeste. Considera-se, no entanto, que a existência de uma estrutura burocrática formal de relações internacionais nesses dois casos aqui citados contribuiu e contribui para uma melhor articulação das atividades internacionais desses municípios. Todavia, reitera-se que a consolidação de tal estrutura em uma cidade que deseja atuar internacionalmente de forma mais intensa não é uma condição indispensável para que esse objetivo seja concretizado.

Além disso, é válido mencionar que o desenvolvimento da paradiplomacia expressiva não implica necessariamente que esta se manifeste de forma contínua, ou seja, é possível observar, por exemplo, um município que desenvolve um número considerável de ações internacionais em um curto período de tempo, mas que depois passa a não priorizar mais uma agenda internacional municipal. Além disso, é possível haver casos em que em uma mesma gestão do Executivo municipal haja discrepância na realização dessas atividades, ou seja, pode-se haver uma expressa atividade paradiplomática nos primeiros ou nos últimos anos da gestão somente.

### 2.1.3 Paradiplomacia Contínua

A paradiplomacia contínua está embasada em uma agenda internacional do município de longo prazo, com objetivos e compromissos políticos permanentes e que, por exemplo, não dependam da iniciativa pessoal de seus gestores (personalismo político) ou sejam fortemente afetados por alternâncias partidárias. Sobre esse ponto, sabe-se que a relação entre a questão partidária e a paradiplomacia não é objeto de consenso nos estudos acerca da inserção internacional de entes subnacionais e “[...] o partidarismo no nível municipal é uma área ainda modesta dos estudos de influência partidária” (ARAÚJO, 2012, p. 13).

Nesse sentido, uma das visões acerca de tal debate é construído por Vigevani e Prado (2010) ao afirmarem que na realidade brasileira “[...] há uma relação entre as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e a maneira pela qual seu partido político lida com a questão internacional” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 48). Autores como Junqueira e Araujo (2021) também menciona essa questão ao pontuar que “[...] o perfil do gestor público à frente do governo subnacional ou até mesmo do partido político do qual faz parte pode incorrer em fomento ou retração na atuação internacional de uma cidade ou estado, no caso brasileiro” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 131). No que se refere ao fomento, um estudo realizado

pela CNM afirma que o Partido dos Trabalhadores (PT) adota uma política de incentivo à inserção internacional de municípios. Segundo tal pesquisa, “[...] o resultado desse estímulo é notável, mantendo-se o PT como o partido com maior número de municípios com atuação internacional em termos relativos” (CEZÁRIO, 2011, p. 2014), ou seja, aqui os partidos políticos são considerados como elementos importantes no processo de internacionalização de cidades no país.

Ao concordar com grande parte da literatura a respeito, Vigevani e Prado (2010, p. 49) concluem que “[...] as relações internacionais de estados e municípios brasileiros refletem os objetivos e as metas do governador ou do prefeito”. No entanto, conforme enfatizado aqui, visa-se analisar casos de uma paradiplomacia continuada, ou seja, que foi desenvolvida de forma estruturada durante um longo período ainda que com mudanças no perfil dos gestores ou de partidos políticos. Para isso, a cidade de São Paulo será analisada sob esta tipologia aqui mencionada, pois “[...] pode-se afirmar que, mesmo com alternância de gestões, São Paulo se manteve como um governo local brasileiro fortemente afeito às relações internacionais” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 129), a frente de quatro gestões diferentes, Marta Suplicy (PT) (2001-2004), Gilberto Kassab (DEM) (2006-2012), Fernando Haddad (PT) (2013- 2016) e João Doria-Bruno Covas (PSDB) (2017-2020).

Durante a gestão de Suplicy (PT), Junqueira e Araujo (2021) ressaltam que a capital paulista voltou-se para a inclusão e participação em quatorze redes de cidade e que além disso “[...] chegou à presidência da Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) no ano de sua criação, em 2004, e foi a Buenos Aires participar de encontro entre prefeitos do Cone Sul, onde meses mais tarde ocorreria a X Cúpula das Mercocidades [...]” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 142). O autor ainda resalta que outras ações também foram desenvolvidas, como a captação de recursos internacionais, por exemplo.

O PT também esteve presente no Executivo municipal da cidade na gestão de Fernando Haddad. Novamente Junqueira e Araujo (2021) abordam que, sob a nova gestão, a agenda internacional do município manteve pontos a serem seguidos que estão enraizados na própria história do partido, mas com suas devidas atualizações. Assim, entre as frentes de atuação para o período estavam “[...] o relacionamento com organismos multilaterais, a busca por premiações internacionais, bem como a recepção de missões estrangeiras e a participação em eventos internacionais” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 144).

É interessante notar o seguinte:

“[...] Haddad deu seguimento à agenda de governos anteriores, sobretudo nas tratativas da cidade se candidatar para a realização da Exposição Universal de 2020 – que viria a ocorrer em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, mas acabou sendo

cancelada em virtude da pandemia do novo coronavírus –, algo que perpassa uma certa continuidade nas gestões em estabelecer São Paulo enquanto uma ‘cidade global’” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 144).

O desenvolvimento da paradiplomacia em São Paulo não esteve somente como eixo de atuação nas gestões do PT, como observado acima. O período em que o DEM e o PSDB estiveram na prefeitura também resulta em uma continuidade no desenvolvimento da paradiplomacia no município, ainda que com eixos de atuação diferentes, algo comum e esperado. Assim, Gilberto Kassab assumiu a prefeitura da cidade em 2006, quando o prefeito da época, José Serra, deixou o posto para concorrer às eleições estaduais. Kassab foi reeleito em 2008. Sob seu governo, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) do município empreendeu diversas missões internacionais, as quais eram “[...] divididas em institucionais (visitas de autoridades e intercâmbio de técnicos para difusão de políticas públicas ou cooperação) e empresariais, ou seja, estimuladas e organizadas pela secretaria para a atração de investimentos” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 150). Além disso, a participação em feiras e o investimento no marketing territorial da cidade também foram ações desenvolvidas pelo órgão.

Em 2017, o partido político à frente da prefeitura foi o PSDB, com a eleição de João Doria. Assim, como José Serra, Doria deixou o cargo para concorrer às eleições estaduais e o seu vice, Bruno Covas, assumiu a prefeitura. Junqueira (2021) analisou a compreensão de Doria acerca da temática da paradiplomacia no Plano de Metas 2017-2020 e no relatório que diz respeito ao período em que o mesmo esteve na liderança do Executivo municipal. Constatou-se que “[...] o Plano de Metas do governo Doria enfatizava o tema da transparência governamental como uma ação de paradiplomacia, política iniciada na gestão de Haddad que vinculou vários projetos à iniciativa Parceria para Governo Aberto [...]” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 152).

Ainda é possível citar outros pontos de continuidade na agenda internacional do município entre gestões diferentes, ao observar por exemplo que “o entendimento de que as atividades paradiplomáticas deveriam ter como prioridade o marketing territorial de São Paulo e a atração de investimentos estrangeiros é similar entre as duas gestões (Kassab e Doria)” (JUNQUEIRA; ARAUJO, 2021, p. 152). Portanto, ao finalizar sua análise acerca do período que compreende a presença do DEM e do PSDB na prefeitura municipal paulista, destaca-se que a atração de investimentos internacionais e o marketing territorial são dois eixos de atuação priorizados por Doria e Covas que foram herdados de Serra e Kassab.

Logo, a paradiplomacia desenvolvida pela cidade de São Paulo pode ser compreendida dentro da ótica de uma paradiplomacia contínua, ainda que com as especificidades e particularidades presentes entre os gestores, não só de diferentes partidos políticos, mas também entre aqueles que pertencem à mesma filiação partidária. Reitera-se, no entanto, o papel relevante que a SMRI exerce na condução das ações internacionais do município, de modo a facilitar o estabelecimento de políticas internacionais a serem desenvolvidas a longo prazo.

## **2.2- A experiência da paradiplomacia no Nordeste: o caso da cidade de Recife-PE**

Compreendidas as tipologias aqui apresentadas, cabe analisar a manifestação da inserção internacional de municípios na região Nordeste explorando o caso de Recife, capital de Pernambuco. Considera-se neste estudo que Recife se mostra como um modelo positivo de paradiplomacia desenvolvida no Nordeste do país, podendo ser analisada sob a ótica de uma paradiplomacia coordenada e expressiva.

A nível regional, o caso da capital pernambucana é bastante simbólico. No que diz respeito às questões internacionais “[...] pode-se dizer que a cidade têm mantido fortes laços com o plano externo desde a época colonial, posto que foi durante o domínio dos holandeses que Recife adquiriu status de capital do Brasil holandês” (SIQUEIRA, 2012, p. 75). Assim, Siqueira (2012) ressalta que Recife têm demonstrado certo protagonismo em relação às demais capitais nordestinas, sendo inclusive referência no que concerne ao pioneirismo de muitas ações.

O potencial internacional do município de Recife é inegável. Tal vocação para as relações internacionais foi desenvolvida historicamente, ao notar “[...] o papel estratégico que a cidade teve para a Companhia das Índias Ocidentais, a importância para a metrópole portuguesa, antes e depois da dominação holandesa, durante todo o ciclo do açúcar” (ROCHA, 2012, p. 45). Dessa forma, Rocha (2012) explica que as características geográficas da cidade propiciaram a criação de um porto ainda no período do Brasil colonial e o crescimento do município esteve ligado à vantagem de estar próximo a tal estrutura, o que contribuiu também para o surgimento de uma elite comerciante. Assim, “o Recife foi a porta de entrada para os produtos estrangeiros ou de outras partes do Brasil e o caminho de saída para os produtos produzidos no interior do Estado” (ROCHA, 2012, p. 40), ou seja, segundo o autor, havia um grande intercâmbio comercial e cultural em tal localidade.

Ao fazer um estudo acerca da atuação internacional de Recife entre os anos de 2005 e 2018, Silva (2019) menciona a presença na cidade de um escritório de representação do

Itamaraty (ERENE) e mais de trinta representações diplomáticas, quadro que caracteriza o município recifense como aquele que tem o maior número de consulados estrangeiros fora do eixo das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, “[...] sendo inclusive a única cidade, com exceção daquelas duas mencionadas anteriormente que tem Consulados-Gerais de países como China, Estados Unidos, França e Reino Unido” (SILVA, 2019, p. 38). Também é interessante notar que “[...] a cidade do Recife possui em seu território muitas câmaras de comércio e escritórios de promoção de negócios de diversos países como Argentina, Canadá, Estados Unidos e Itália” (SILVA, 2019, p. 38). Assim, diante das potencialidades encontradas, a inserção internacional mostrou-se como uma oportunidade de obter ganhos e de estimular o desenvolvimento local.

Durante a gestão do prefeito João Paulo Lima e Silva (2001-2008) foi criada no ano de 2001 a Assessoria Especial de Relações Internacionais da cidade, que estava subordinada ao Gabinete do Prefeito. Silva (2019) explica que em 2005 a Assessoria foi substituída pela Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) que estava vinculada à Secretaria de Gestão Estratégica e Comunicação Social. A CRI tinha como objetivo gerenciar “[...] os processos de relações internacionais e de prestar auxílio na busca de intercâmbios, irmanamentos, investimentos e participação nas redes internacionais de cidades com intuito de ampliar o desenvolvimento cultural, turístico e socioeconômico da cidade do Recife” (SILVA, 2019, p. 39). Entretanto, no ano de 2013, sob a gestão do prefeito Geraldo Júlio de Mello Filho (2013-2020), houve novamente outra alteração na estrutura de relações internacionais da cidade e a CRI passa então a ser substituída pelo Gabinete de Representação em Brasília e Relações Internacionais (GRBRI) que está vinculado ao Gabinete do Prefeito.

No que diz respeito aos eixos de atuação internacional da cidade, Silva (2019) menciona dois principais, os acordos de cooperação técnica e os irmanamentos. Siqueira (2012) observa que já na década de 1980 Recife estabeleceu um acordo de irmanamento celebrado entre sua própria Câmara Municipal e a da cidade do Porto, em Portugal. Anos mais tarde, em 2003, “[...] a cidade firmou um acordo de cooperação técnica com a cidade francesa de Nantes que tinha como finalidade a cooperação entre as duas cidades nas áreas de cultura e desenvolvimento econômico” (SILVA, 2019, p. 40). O desejo de fortalecer a relação entre esses dois atores resultou na celebração de um acordo de irmanamento entre ambas no ano de 2005.

Posteriormente, no ano de 2006, “[...] foi reativado o acordo de cooperação entre as cidades de Nantes e Recife que contou com a adição da temática de direitos humanos ao acordo” (SILVA, 2019, p. 40). Silva (2019) ainda reforça que em 2011 as relações entre a

cidade francesa de Nantes e a capital pernambucana foram fortalecidas com a assinatura do Plano Plurianual. Um fator importante presente no desenvolvimento dos acordos de irmanamento e de cooperação técnica realizados pela cidade do Recife diz respeito ao fato de que são embasados em critérios objetivos. Sobre essa questão, Siqueira (2012) pontua que no período em que a CRI coordenava as relações internacionais locais, alguns critérios deveriam ser observados para que tais tratativas fossem concretizadas, quais sejam

a) cidades que tenham afinidade política com o Recife; b) semelhança geográfica; c) identidade cultural; d) cidades portuárias que tenham na sua agenda experiências nas áreas de desenvolvimento sustentável e economia solidária; e) cidades que sejam sede de região metropolitana com elevado nível de conurbação; f) cidades que fortaleçam o incremento da política do Governo Federal no âmbito internacional através de operações de cooperação descentralizada (SIQUEIRA, 2012, p. 81).

Assim, além do irmanamento com a cidade de Nantes, na França, outros acordos desse tipo e de cooperação técnica foram realizados com as cidades de Guangzhou (China), Barcelos (Portugal), Santiago de Cuba (Cuba), Maputo (Moçambique) e Luanda (Angola). Diversas ações surgiram como frutos dessas parcerias. Citam-se aquelas formadas com a cidade de Guangzhou. Em 2003 é que teve início os laços entre as duas cidades, mas ao longo dos anos foram desenvolvidos diversos projetos e visitas entre Guangzhou e a capital pernambucana.

Além do acordo de irmanamento de 2007, em 2010 “[...] o coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura do Recife, Roberto Trevas, visitou a cidade-irmã de Guangzhou, onde foram discutidos os projetos a serem implementados nas áreas de Desenvolvimento Urbano, Cultura e Educação” (SIQUEIRA, 2012, p. 83). Em 2012, Recife “[...] recebeu uma comitiva composta por agentes públicos da cidade de Guangzhou no intuito de se discutir, juntamente com a CRI [...] projetos relacionados ao tratamento de resíduos sólidos e habitação voltada à população de baixa renda” (SIQUEIRA, 2012, p. 83). Silva (2019) afirma que mais recentemente, em 2017, uma comitiva do governo de Guangzhou visitou o município de Recife para renovar os laços de irmandade com a capital. Já no que diz respeito à cidade de Barcelos, o acordo que foi firmado em 2010 resultou no “[...] envio de peças artesanais de artistas recifenses para Barcelos, no intuito de promover e divulgar a cidade do Recife durante a Feira de Artesanato em Barcelos” (SIQUEIRA, 2012, p. 84).

Recife também se destaca na participação em redes internacionais de cidade, sendo associada ao International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) e à Mercocidades. Sobre a Rede Mercocidades, Silva (2019) faz um balanço das atividades da cidade na Rede entre 2002 e 2014, que se destacou “[...] por meio da participação em eventos,

seminários e nas UTs, nas quais são debatidas políticas referentes às temáticas importantes o que diz respeito à integração municipal do Mercosul” (SILVA, 2019, p. 46). O autor aborda que, em 2002, Recife foi eleita para ser subcoordenadora da unidade temática (UT) de Desenvolvimento Econômico Local, sendo reeleita em 2003. Em 2004, a cidade foi escolhida como suplente para o Conselho da rede, coordenadora da UT de Desenvolvimento Urbano e subcoordenadora da UT de Juventude, sendo escolhida novamente no ano seguinte.

Em 2006, foi atribuída ao município a subcoordenadoria das UTs de Juventude e Planejamento Estratégico e em 2008, a subcoordenadoria das UTs de Juventude e Educação. Em 2010, a capital pernambucana foi escolhida para ser subcoordenadora da UT de Gênero e Município e em 2011, subcoordenadora da Comissão de Direitos Humanos e da UT de Gênero e Município. Em 2012, Recife elegeu-se como membro do Conselho da Mercocidades, subcoordenador da Comissão de Direitos Humanos e UT de Gênero e Município, sendo designado novamente para a mesma função em 2013. Já em 2014, o autor menciona que a cidade foi escolhida para integrar o Conselho da rede e ser subcoordenadora da UT Gênero e Município. Logo, a cidade mostrou-se bastante ativa dentro da rede, “[...] apesar de ter apresentado uma diminuição do engajamento da cidade do Recife na rede no período de 2015-2018” (SILVA, 2019, p. 48).

Quanto ao ICLEI, Recife tornou-se membro permanente em 2015, destacando-se no desenvolvimento de projetos ligados à temática ambiental dentro da rede. Tal protagonismo resultou “[...] que a cidade do Recife participou das 19ª e 20ª Conferências das Partes (COP) da ONU que respectivamente aconteceram na Polônia e no Peru nos anos de 2013 e 2014” (SILVA, 2019, p. 49). O autor também esclarece que devido ao seu pioneirismo e efetividade na elaboração de políticas públicas na área de meio ambiente com o apoio técnico do ICLEI, Recife foi a única cidade da América Latina convidada a participar da COP de Varsóvia, realizada em 2013.

Por todos esses aspectos, a existência da Assessoria, da CRI e por fim do Gabinete de Representação em Brasília e Relações Internacionais, responsável por articular as atividades internacionais da cidade, permite-nos compreender que a capital pernambucana desenvolve uma paradiplomacia coordenada. As inúmeras ações, negociações e projetos internacionais realizados ao longo dos anos, de forma específica a partir do estabelecimento da Assessoria em 2001, evidencia que no Nordeste, além da cidade de Salvador, Recife se destaca pelo desenvolvimento de uma expressiva paradiplomacia. No entanto, o problema da descontinuidade da política internacional de um município em decorrência da troca da gestão administrativa pôde ser observado em Recife, pois “[...] durante a gestão da CRI (2005-2012)

foram firmados diversos acordos e realizadas importantes negociações que não tiveram continuidades na gestão do Prefeito Geraldo Júlio (2013-2020)” (SILVA, 2019, p. 50). Tal quadro contribui para a percepção de que o desenvolvimento de uma paradiplomacia contínua pela capital pernambucana ainda é algo que precisa ser alcançado.

Logo, diante dos apontamentos trazidos neste capítulo, viu-se que o fenômeno da paradiplomacia é desenvolvido de forma diferente entre os países, de modo que em alguns Estados há regras e previsões legais acerca da capacidade dos seus entes subnacionais atuarem internacionalmente, enquanto em outros, não existe menção alguma no texto constitucional que permita tal conduta. Na América do Sul, destacam-se o Brasil e a Argentina, que embora adotem o sistema federalista, diferem-se nos modelos de paradiplomacia, ou seja, enquanto este adota um modelo institucionalizado, aquele desenvolve um modelo não institucionalizado.

Além disso, considerando que no Brasil a falta de uma legislação acerca de tal assunto não consista em um impedimento para que estados e municípios construam relações no cenário internacional, desenvolveu-se neste trabalho três categorias de paradiplomacia - coordenada, expressiva e contínua- de modo a analisar e compreender a realidade paradiplomática de municípios brasileiros. Ao considerar a região Nordeste como centro dessa análise, algumas cidades se destacam nessa temática, como Salvador e Recife. De forma particular, a cidade de Recife, capital de Pernambuco, destaca-se como um modelo paradiplomático bem sucedido na região. Sua inserção internacional é conduzida por um órgão burocrático responsável por gerir as relações internacionais da cidade, a qual manifestou-se de forma expressiva, por meio de diversos tipos de ação. Logo, o próximo capítulo trará uma análise da paradiplomacia desenvolvida pelas cidades de Aracaju e João Pessoa, de modo a compreender em quais das categorias aqui apresentadas as mesmas se enquadram, assim como também quais são as dificuldades enfrentadas pelas mesmas em atuarem internacionalmente.

### 3- INTERNACIONALISMO MUNICIPAL NO NORDESTE

A crescente conexão entre o global e o local tem impulsionado um papel cada vez mais influente das cidades como atores internacionais, conforme observado nos capítulos anteriores. Segundo Aprigio (2015), os governos subnacionais, principalmente as cidades, ganharam um certo protagonismo na definição e implementação de alguns temas da agenda internacional, e essa participação cada vez mais ativa revela não somente o desejo de tornarem-se mais competitivas na arena global, mas também traz como objetivo “[...] assegurar condições mínimas de bem-estar aos cidadãos, em matérias nas quais o Estado já se demonstra ineficaz e/ou incapaz” (APRIGIO, 2015, p. 13). Assim, considerando os municípios como locais estratégicos, os quais têm suas ações repercutidas também internacionalmente, cabe compreender ao que se refere a dinâmica do internacionalismo municipal. Dessa forma, nota-se que

prefeitos e intendentess participam de eventos globais de cidades. Secretários e assessores de relações internacionais de municípios discutem e acertam agendas de cooperação regional e hemisférica. Técnicos municipais integram delegações oficiais- ou atuam diretamente- em conferências do sistema ONU. Reuniões bilaterais e acordos de cidades-irmãs ou de cooperação técnica intermunicipal prolifera, entre recepções e viagens. Esta é a realidade, hoje, da paradiplomacia dos poderes locais, que se traduz num vigoroso movimento de internacionalismo municipal (RODRIGUES, 2009, p. 35).

Nesse sentido, é certo que “as cidades adquirem, cada dia mais, um forte protagonismo tanto na vida política como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação” (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 152). No Brasil, a importância que a esfera municipal passou a exercer na concretização de uma nova agenda de política internacional esteve presente no âmbito do Ministério da Relações Exteriores, que pôde ser observado com a criação de instituições como a ARF e a AFEPA e posteriormente a Agência Brasileira de Cooperação, mas também em discursos de importantes figuras públicas. Sobre esse ponto, vale mencionar o discurso do chanceler Celso Amorim, por ocasião do 61º aniversário da ONU, realizado em Brasília, no qual ele afirma o seguinte:

Quando penso na ONU e penso nos municípios, lembro de uma frase do Themístocles Cavalcanti, ilustre jurista brasileiro - politicamente nem sempre concordei com suas idéias, mas ilustre jurista - que dizia: "O homem não vive na União, o homem vive no município". Ele poderia dizer que o homem não vive nas Nações Unidas, o homem vive no município, mas é essa interação entre o local e o global que nos faz, verdadeiramente, avançar.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> MRE. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do Seminário "As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional" no 61º aniversário das Nações Unidas – Brasília, 24 de outubro de 2006.

Dessa forma, importa para este presente capítulo analisar o desenvolvimento do internacionalismo municipal na região Nordeste, com foco em duas cidades específicas: Aracaju, capital do estado de Sergipe e João Pessoa, capital do estado da Paraíba. Ao propor uma análise acerca dessas duas cidades nordestinas, tal trabalho compreende que os estudos de caso são importantes na medida em que buscam “[...] a compreensão da especificidade e particularidades de um contexto. Com isso, torna-se possível a construção de narrativas que melhor dão conta de compreender a dinâmica dos espaços sociais e políticos” (SANDES-FREITAS, 2015, p. 74). Assim, espera-se com este estudo identificar e compreender os tipos de ações internacionais empreendidas por esses dois municípios, os elementos impulsionadores, interesses e dificuldades encontradas na construção de suas agendas internacionais.

### **3.1 O caso de Aracaju**

A cidade de Aracaju, situada no litoral sergipano, conta com uma população estimada em 672.614 habitantes, de acordo com os dados do ano de 2021 do IBGE. Em termos econômicos, é a primeira cidade em Produto Interno Bruto (PIB) per capita do estado, com um valor de R\$ 24.735.91, segundo dados de 2020 (IBGE) e possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0.770.

Em 17 de março de 1855, o município aracajuano torna-se capital de Sergipe, posto ocupado anteriormente pela cidade de São Cristóvão. Com isso, Aracaju foi alçada à sede administrativa de Sergipe pelo presidente da Província, Inácio Joaquim Barbosa, sendo uma das primeiras cidades planejadas do país, com traçado de quarteirões quadráticos e simétricos lembrando um tabuleiro de xadrez, conhecido como quadrado de Pirro, em homenagem ao engenheiro responsável pela projeção da cidade, Sebastião José Basílio Pirro.<sup>11</sup> Nesse contexto, “o poder público atuou de forma direta na construção da cidade, elaborando o plano diretor, concedendo aforamentos de terrenos de marinha aos funcionários públicos e adiantamentos financeiros para construção de casas” (FEITOSA, 2013, p. 146). Dessa forma, “nascida para dotar a Província de um centro administrativo integrado à sua região mais próspera, a Aracaju deveria permitir-se desempenhar um novo papel comercial e marítimo, participante ativo no circuito das relações internacionais” (ALMEIDA, 1984, p. 225).

Diante desse cenário, a projeção internacional de Aracaju desenvolveu-se por meio de suas funções portuárias. Sabe-se que “o porto de Aracaju contribuiu para promover a redução do papel de intermediação da Praça de Salvador no comércio externo do estado, reorientando

---

<sup>11</sup> ARACAJU, 2013. Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/aracaju/>. Acesso em 25 de abril de 2023.

as exportações sergipanas para o mercado nacional e ampliando as importações diretas” (FEITOSA, 2013, p. 146). Segundo observa Almeida (1984), o papel da cidade como importante ator comercial e marítimo ainda podia ser notado mesmo quando as relações marítimas com o exterior foram interrompidas por ocasião do fechamento de sua barra.

Dado esse panorama histórico, ao analisar a atuação internacional de Aracaju em contextos mais recentes, mais especificamente a partir do final do século XX com o processo de redemocratização vivenciado no país, cabe enfatizar alguns trabalhos que mencionaram o quadro paradiplomático do município. Em estudos realizados em 2009, Ribeiro (2009) realizou um mapeamento da realidade paradiplomática dos municípios brasileiros e constatou que nesse período, Aracaju enquadrava-se no quadro de municípios sem estrutura de relações internacionais e que não desenvolviam paradiplomacia.

No mesmo ano, a CNM, por meio do estudo do Observatório da Cooperação Descentralizada, também realizou uma análise da atuação internacional municipal no Brasil. Segundo tal estudo, havia um grupo de municípios com mais de 500.000 habitantes (de grande porte), que não possuíam área, nem responsável pelos assuntos internacionais, apesar de se interessarem pela temática. Seriam São Luís/MA, São Gonçalo/RJ, Duque de Caxias/RJ, Teresina/PI, Jaboatão dos Guararapes/PE e Aracaju/SE.

Posteriormente, em 2011, Cezário apresentou um novo estudo acerca das relações internacionais dos governos locais no Brasil baseado nos dados coletados em 2010 pela CNM. Neste trabalho, foram propostas quatro tipologias sobre a atuação global municipal. A cidade de Aracaju esteve incluída na tipologia 3. Nesse sentido, entende-se que o tipo 3

representa os municípios em que há uma interação e mesmo uma intencionalidade no campo internacional por parte da prefeitura, seja em razão da necessidade de dialogar com as comunidades vizinhas no caso dos municípios de fronteira, seja no comprometimento do prefeito ou de um técnico específico responsável pelas relações internacionais. Em geral, esse responsável está ligado a outros temas dentro da prefeitura, não sendo possível uma dedicação exclusiva às ações internacionais. O ambiente privado é variável nesse contexto, mas geralmente se observa um grau significativo de interação por parte das empresas privadas e mesmo pelas organizações da sociedade civil (CEZÁRIO, 2011, p. 84).

Diante desse quadro, é possível perceber uma mudança no que diz respeito ao tratamento das relações internacionais pela capital sergipana. De acordo com as pesquisas realizadas em 2009, não havia uma atuação internacional da cidade, apesar do seu interesse. Já com base nos dados de 2010, apesar de também não haver um órgão dedicado ao tratamento das relações internacionais da cidade, já é possível perceber uma interação do setor público e privado com o cenário externo. Segundo apontado no documento, “[...] em Aracaju, o prefeito se identifica como a pessoa dentro da prefeitura que estabelece esses laços

internacionais, acompanhando inclusive as ações das capitais vizinhas no tema internacional” (CEZÁRIO, 2011, p. 84). Assim, ao identificar Aracaju/SE, São Luís/MA e Teresina/PI como municípios que apresentam interesse na atuação internacional, o estudo afirma que quanto a essas cidades, “[...] apesar de não possuírem uma estrutura administrativa própria, os prefeitos participam de missões no exterior e recebem delegações internacionais” (CEZÁRIO, 2011, p. 208). É válido mencionar que nesse período, a chefia do Executivo municipal era exercida por Edvaldo Nogueira, na época filiado ao PCdoB, que permaneceu no cargo entre os anos de 2006 e 2012.

Dessa forma, diante de tais observações, foi possível identificar um maior número de ações internacionais desenvolvidas pela cidade a partir do ano de 2015, período em que a prefeitura estava sob a gestão de João Alves Filho (DEM) (2013-2016). Assim, em 2015, Aracaju dá início ao seu processo de adesão ao Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia por meio da assinatura da Carta Compromisso. Ainda no mesmo ano, a capital sediou o Encontro Regional Nordeste do Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras -CB27- que visava fomentar o desenvolvimento urbano sustentável. Cabe ressaltar que o CB27 foi criado no contexto de preparação das cidades brasileiras para a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em maio de 2012 e conta com o apoio institucional e financeiro da Fundação Konrad Adenauer Brasil e do ICLEI<sup>12</sup>.

No ano seguinte, em 2016, a administração municipal esteve novamente sob a gestão de Edvaldo Nogueira (PDT) (2016 - em andamento). Neste mesmo ano, Aracaju tornou-se membro associado a rede ICLEI e desde sua filiação participou de diversos encontros e eventos de capacitação ligados à agenda climática. Em 2017, o município aracajuano participou do treinamento sobre enfrentamento à mudança do clima nos municípios brasileiros e assinou a adesão ao Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia. É importante ressaltar que a associação de um município ao Pacto exige algumas etapas, entre as quais estão a assinatura da Carta Compromisso, a adoção de metas de redução de emissão de gases de efeito estufa e o estabelecimento de um plano de ação climática. Durante o mandato de João Alves Filho, a capital aracajuana deu início ao seu processo de filiação, medida que foi concretizada na gestão seguinte com a assinatura do termo de adesão.

Outras atividades desenvolvidas junto ao ICLEI foram observadas em anos seguintes. Em 2019, Aracaju esteve presente no encontro do Fórum CB27, durante a semana do Clima da América Latina e Caribe, que aconteceu na cidade de Salvador, Bahia. Em 2020, o município de Aracaju compareceu ao evento de capacitação SAMGe, no Rio de Janeiro. Já

---

<sup>12</sup> CONHEÇA o CB27. Disponível em: <https://forumcb27.com.br/sobre-o-cb27/>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

em 2022, a cidade contou com representantes nas capacitações “Elaboração de Plano de Ação Climática” e “Mobilidade Urbana Sustentável”.

Ao mapear tais atividades desenvolvidas durante esse período, percebe-se que o tipo de ação internacional priorizada pelo município de Aracaju diz respeito a inserção em redes internacionais de cidades. Nesse sentido, sabe-se que a dinâmica cooperativa das redes “[...] seria responsável por diminuir a percepção de riscos e incerteza e as boas práticas e casos de sucesso por influenciar a eficiência e performance da administração pública das cidades parceiras ao disponibilizar um know how que pode servir de base às políticas públicas” (SANTOS; LEITE; COSTA, 2019, p. 143). Ou seja, uma das vantagens notada na escolha pela adesão a redes internacionais de cidades está no fato de que os benefícios resultantes das políticas adotadas são distribuídos entre os membros, em um contexto de cooperação horizontal.

Além da participação na rede internacional de cidades, a paradiplomacia em Aracaju pôde ser observada na busca por atração de recursos internacionais junto a organizações multilaterais de apoio financeiro para financiar projetos locais. Como resultado de uma parceria entre a prefeitura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi inaugurada em 2018 a Escola Municipal de Ensino Infantil (Emei) Dr. José Calumby Filho, uma creche pública com padrões de instituições privadas localizada no bairro 17 de Março.<sup>13</sup> Em 2019, o município de Aracaju assinou um contrato com o BID para receber o financiamento de mais de R\$ 400 milhões, destinados à execução do Programa de Requalificação Urbana “Construindo para o Futuro”. De acordo com a diretora de Programas Especiais da Secretaria de planejamento, orçamento e gestão (SEPLOG), Michele Lemos, as obras resultantes desse programa visavam trazer melhorias nas áreas de mobilidade urbana, ambiental, social e educacional, melhorando a qualidade de vida da população<sup>14</sup>.

Aracaju também vem desenvolvendo captação de recursos internacionais junto ao Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), mais conhecido como banco dos BRICS. Vale ressaltar que o NBD é uma banco de desenvolvimento multilateral operado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e “[...] tem como objetivo possibilitar melhorias de infraestruturas nos países emergentes por meio de empréstimos e investimentos, visando

---

<sup>13</sup>EMEI José Calumby: escola é sinônimo de transformação no 17 de Março, Prefeitura de Aracaju, 2018. Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/reportagens\\_especiais/75574/75294/emei\\_jose\\_calumby\\_escola\\_e\\_sinonimo\\_de\\_transformacao\\_no\\_17\\_de\\_marco.html](https://www.aracaju.se.gov.br/reportagens_especiais/75574/75294/emei_jose_calumby_escola_e_sinonimo_de_transformacao_no_17_de_marco.html). Acesso em 28 de abril de 2023.

<sup>14</sup>FINANCIAMENTO do BID atesta capacidade de planejamento da prefeitura, Prefeitura de Aracaju, 2021. Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/89379/financiamento\\_do\\_bid\\_atesta\\_capacidade\\_de\\_planejamento\\_da\\_pr](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/89379/financiamento_do_bid_atesta_capacidade_de_planejamento_da_pr) /. Acesso em: 28 de abril de 2023.

impulsionar o crescimento nesses países”(JÚNIOR; CARI, 2015, p. 24). Assim, em março de 2022, o município de Aracaju recebe representantes do NBD para dar andamento nas negociações para o financiamento do programa “Aracaju Cidade do Futuro”. Tal programa consiste no desenvolvimento de obras de saneamento, esgotamento e mobilidade na Zona de Expansão, com o objetivo de permitir o crescimento ordenado e sustentável daquela localidade.<sup>15</sup> O programa fora aprovado em dezembro de 2022 e em abril deste ano (2023), o chefe do Executivo municipal, Edvaldo Nogueira, reuniu-se na capital federal com o secretário Executivo do Ministério da Fazenda, Gabriel Galípolo, e com a secretária adjunta do Tesouro Nacional (STN), Viviane Varga, para dar andamento ao projeto que resultará em um investimento de US\$ 84 milhões do banco do BRICS, permitindo assim dar início a execução de mais de 20 obras de infraestrutura.<sup>16</sup>

Diante das ações analisadas, algumas particularidades podem ser identificadas na consolidação de uma agenda paradiplomática em Aracaju. No que se refere a concretização de uma paradiplomacia coordenada, vê-se que essa ainda não é uma realidade presente no caso da capital aracajuana. As atividades e ações resultantes da associação da cidade a rede ICLEI são geridas pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMA). Já no que diz respeito aos financiamentos internacionais, sabe-se que estes são conduzidos pela Secretaria de planejamento, orçamento e gestão.

Outro aspecto observado diz respeito ao fato de que durante o período analisado, a figura do prefeito esteve e continua sendo importante para o desenvolvimento e concretização dos projetos internacionais. Nesse sentido, considerando que foi possível perceber uma atuação internacional da cidade, ainda que tímida, somente a partir da segunda década dos anos 2000 e que durante esse espaço temporal houveram apenas dois chefes do Executivo (de partidos políticos diferentes) à frente da prefeitura, nota-se que a figura do prefeito Edvaldo Nogueira se destacou na busca por uma maior inserção internacional do municipal, visto que há um notório maior interesse desse gestor nos assuntos que dizem respeito às relações internacionais da cidade.

---

<sup>15</sup> PREFEITO recebe missão do BRICS, para discutir financiamento de R\$ 500 milhões para Aracaju. Disponível em:

[https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/94793/prefeito\\_recebe\\_missao\\_do\\_brics\\_para\\_discutir\\_financiamento\\_d\\_e\\_r\\$500\\_milhoes\\_para\\_aracaju.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/94793/prefeito_recebe_missao_do_brics_para_discutir_financiamento_d_e_r$500_milhoes_para_aracaju.html). Acesso em: 28 de abril de 2023.

<sup>16</sup> PREFEITO Edvaldo vai ao Ministério da Fazenda tratar do financiamento de R\$ 500 milhões para Aracaju. Disponível em: [https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/99772/prefeito\\_edvaldo\\_vai\\_ao\\_ministerio\\_da\\_fazenda\\_tratar\\_do\\_financiamento\\_de\\_r\\$500\\_milhoes\\_para\\_aracaju.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/99772/prefeito_edvaldo_vai_ao_ministerio_da_fazenda_tratar_do_financiamento_de_r$500_milhoes_para_aracaju.html). Acesso em: 28 de abril de 2023.

Dessa forma, revela-se no caso de Aracaju a manifestação de uma diplomacia prefeitorial entendida como a “atuação pessoal dos prefeitos na cena internacional, de forma estruturada, acerca de temas globais com impacto local, ou vice-versa, com vistas à projeção externa dos seus municípios, defesa de seus interesses locais e prestígio internacional” (APRIGIO, 2016, p. 35). Tal realidade dificulta o estabelecimento de uma paradiplomacia contínua na capital, pois as ações internacionais da cidade estão fortemente atreladas a iniciativa pessoal de seu governante.

Por fim, a falta de um registro no site e em outros canais oficiais da prefeitura dificultaram o processo de mapeamento das atividades paradiplomáticas realizadas pela cidade. Dessa forma, partindo das informações disponíveis e citadas neste trabalho, nota-se que Aracaju não possui uma diversidade de iniciativas dentro dessa temática, e que as ações verificadas foram desenvolvidas de forma esparsa e pontual, não se manifestando de forma expressiva.

### **3.2 O caso de João Pessoa**

A cidade de João Pessoa, situada no litoral paraibano, conta com uma população estimada em 825.796 habitantes, de acordo com os dados do ano de 2021 do IBGE. Em termos econômicos, apresenta um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 25.402,17 segundo dados de 2020 (IBGE) e possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0.763. Assim, “construída às margens do Rio Sanhauá, um afluente do Rio Paraíba, a cidade de João Pessoa é a terceira cidade mais antiga do Brasil, com 435 anos de história e cultura” (FILHO, 2021, p. 19).

Assim como a cidade de Aracaju, o município de João Pessoa também esteve inserido nas pesquisas desenvolvidas por Ribeiro (2009) e pela CNM (2009; 2011). De acordo com os estudos de Ribeiro realizados em 2009, João Pessoa estava classificada no quadro de cidades com atuação paradiplomática, mas sem estrutura de RI. No estudo do Observatório da Cooperação Descentralizada realizado pela CNM em 2009, a capital da Paraíba pertencia aos municípios de categoria 2, ou seja, aqueles os quais há a presença de um responsável pelos assuntos internacionais no corpo funcional da prefeitura. Segundo tal análise, o secretário de Planejamento era a pessoa que gerenciava as ações internacionais da cidade nesse período.

Pesquisas mais recentes trazem um mapeamento da realidade da paradiplomacia de João Pessoa. No que diz respeito ao comércio exterior, Filho (2021) esclarece que a capital pessoense classifica-se em 6º lugar no ranking de exportações do estado, sendo no entanto o município que possui um maior número de ações internacionais da Paraíba. Nesse sentido,

sabe-se que a atuação internacional da cidade teve início na década de 1980, diante de um convênio firmado por meio da “[...] Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), e o Governo Federal durante a gestão do Prefeito Wilson Leite Braga e tinha o objetivo de realizar a revitalização do centro histórico da cidade (AZEVEDO, 2017 apud MEDEIROS, 2020, p.15). Todavia, Medeiros (2020) ressalta que tal iniciativa ocorreu de forma isolada, de modo que não foram desenvolvidas outras ações de caráter internacional na cidade nos anos seguintes, voltando a ocorrer somente vinte e dois anos depois.

Durante esse intervalo sem engajamento internacional da cidade, teve após o mandato de Wilson Braga, “[...] o mandato de Carlos Manguiera (PFL), vice-prefeito eleito no cargo de prefeito, posteriormente Francisco Franca (PDT), e logo em seguida, temos dois mandatos consecutivos de Cícero Lucena (PMDB, 1997-2000; PSDB, 2001- 2004)” (FILHO, 2021, p. 20). Nesse sentido, no que diz respeito ao período da gestão administrativa de Cícero Lucena, “[...] nada foi feito quanto às práticas diplomáticas e nada foi encontrado sobre realização de acordos internacionais, participação em redes de cidades, realização de convênios com países estrangeiros ou organizações multilaterais, criação de estruturas de relações internacionais [...] (AZEVEDO, 2017, p. 59 apud FILHO, 2021, p. 20).

No entanto, partindo de uma análise da inserção internacional da cidade através de entrevistas com gestores locais, Medeiros (2020, p. 15) afirma que “a paradiplomacia da cidade passou a se intensificar a partir de 2013. De acordo com Medeiros (2020), entre os principais tipos de iniciativas adotadas por João Pessoa estão a realização de irmanamentos com cidades estrangeiras, a concretização de acordos de financiamento junto a instituições internacionais e a participação em redes internacionais de cidades. A autora ainda identifica que não existe um órgão no âmbito administrativo da prefeitura responsável por coordenar as relações internacionais da cidade, de modo que fica sob responsabilidade das secretarias municipais a condução dos projetos internacionais. Tal quadro evidencia então que em João Pessoa, não é desenvolvida uma paradiplomacia coordenada.

Desse modo, a paradiplomacia desenvolvida pelo município pessoense é caracteriza por apresentar-se das seguintes formas:

por meio de captação de projetos por parte do secretário no cargo ou algum funcionário com mais interesse e motivação na área internacional; como fruto da participação da prefeitura em eventos e feiras internacionais; ou a partir da busca direta por parte do parceiro internacional que possui interesse em realizar algum tipo de ação com a cidade. Dessa forma, a agenda internacional do município não é planejada, o que pode ser um reflexo da descentralização das ações internacionais, consequência da inexistência de um órgão ou setor específico para centralizar e

coordenar de forma estratégica e eficiente a atividade paradiplomática do município (MEDEIROS, 2020, p. 17-18).

Nesse sentido, a autora mapeia as ações e projetos desenvolvidos pela cidade por eixo temático, de modo a compreender melhor o caráter da agenda paradiplomática da cidade. Apresenta-se como resultado:

#### **Quadro 1 - TURISMO**

<b>ANO DE INÍCIO</b>	<b>AÇÃO/PROJETO INTERNACIONAL</b>	<b>PARCEIRO</b>
2002	Irmanamento	Ovar, Portugal
2017	Irmanamento	Boca Ráton, Estados Unidos
2018	Irmanamento	Ushuaia, Argentina
2009, 2010 e 2017	Feira Vakantiebeurs (feira internacional de turismo)	Utrecht, Holanda
2009	Bolsa Internacional de Lisboa (BTL)	Portugal
2009 e 2010	Internacional de Turismo (Fitur) de Madri	Espanha

Fonte: elaboração própria a partir do mapeamento realizado por Medeiros (2020).

#### **Quadro 2 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO LOCAL**

<b>ANO DE INÍCIO</b>	<b>AÇÃO/PROJETO INTERNACIONAL</b>	<b>PARCEIRO</b>
2008	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM)	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Governo Federal

Fonte: elaboração própria a partir do mapeamento realizado por Medeiros (2020).

#### **Quadro 3- MEIO AMBIENTE**

<b>ANO DE INÍCIO</b>	<b>AÇÃO/PROJETO INTERNACIONAL</b>	<b>PARCEIRO</b>
2013	Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal, Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento

		Educacional (Fadurpe) e Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj)
--	--	--

Fonte: elaboração própria a partir do mapeamento realizado por Medeiros (2020).

#### Quadro 4 - CULTURA

ANO DE INÍCIO	AÇÃO/PROJETO INTERNACIONAL	PARCEIRO
2017	Rede de Cidades Criativas	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas da Paraíba (SEBRAE PB) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

Fonte: elaboração própria a partir do mapeamento realizado por Medeiros (2020).

#### Quadro 5 - EDUCAÇÃO

ANO DE INÍCIO	AÇÃO/PROJETO INTERNACIONAL	PARCEIRO
2015	English Language Specialist	Consulado Geral dos Estados Unidos em Recife/PE

Tendo em vista tais aspectos, percebe-se que diferentemente do caso de Aracaju, a cidade de João Pessoa realizou um número maior de projetos internacionais, assim como também é possível perceber a diversidade das temáticas das ações empreendidas. Partindo do ano de 2013, que segundo apontado pelo estudo de Medeiros (2020) foi o período em que foi possível identificar a existência de mais ações, vê-se que a administração municipal esteve sob a gestão de dois governantes de posições partidárias distintas: Luciano Cartaxo (PSD) (2013-2020) e Cícero Lucena (PP) (2021- em andamento).

João Pessoa não desenvolveu uma paradiplomacia expressiva, visto que as atividades de caráter internacional empreendidas pela cidade também foram manifestadas de forma pontual. Tal quadro pode ser observado na medida em que depois da primeira iniciativa paradiplomática realizada em 1980, só houve um retorno de um projeto internacional desenvolvido pelo município mais de duas décadas seguintes e após os anos 2000, esse movimento de inconstância na realização de tais ações ainda pôde ser percebido. Todavia, ressalta-se que mesmo de forma esparsa, João Pessoa investiu e desenvolveu uma agenda internacional mais consolidada que Aracaju.

Por fim, através de entrevistas realizadas, Medeiros (2020, p.17) conclui enfatizando que “[...] foi possível identificar ainda que a cidade de João Pessoa não possui uma política ou estratégia definida de internacionalização. Percebe-se que a atividade paradiplomática ocorre de forma descentralizada na prefeitura municipal e sem uma maior coordenação entre elas”. Logo, percebe-se que essa é uma realidade também presente na capital de Sergipe, ou seja, ainda que seja possível encontrar diferenças e disparidades no desenvolvimento da paradiplomacia entre essas duas cidades nordestinas, ambas mantêm em comum o fato de que ainda não desenvolveram em suas localidades uma paradiplomacia coordenada, expressiva e contínua.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultado do fenômeno da globalização, um novo ordenamento foi sendo construído e a arena internacional passou a ser composta por uma multiplicidade de atores, de modo que “[...] a coexistência de autoridades e a necessidade de negociação com os diversos atores da sociedade” (CEZÁRIO, 2011, p. 225) passou a ser a tendência observada. Assim, foi possível perceber um crescimento no desenvolvimento de ações e estratégias de inserção internacional por parte de municípios no país, sobretudo após a redemocratização.

Nesse sentido, diante da análise da paradiplomacia municipal no Brasil, percebeu-se que as cidades apresentam um relativo maior engajamento internacional que os estados federados e assim, considerando que “[...] os governos subnacionais desenvolvem suas próprias habilidades e seus canais institucionais de interação global, ao invés da concorrência por papéis e vozes na política externa” (CEZÁRIO, 2011, p. 227) resultou que, ao longo dos anos, várias associações e entidades de representação municipal foram criadas, a exemplo da CNM e da FNP, as quais auxiliam, dão suporte e supervisionam o processo de inserção paradiplomática municipal. No entanto, diante dos apontamentos observados, verificou-se que, a par das dificuldades específicas que cada cidade pode encontrar no processo de implementação de uma agenda internacional, a falta de regulamentação constitucional acerca da paradiplomacia no Brasil foi um fator em comum notado.

O fator da constitucionalidade volta a ser um aspecto considerado ao analisar os modelos de paradiplomacia existentes no contexto da América do Sul. Por exemplo, a Argentina se destaca na região por apresentar um modelo de paradiplomacia institucionalizado, ao passo que o Brasil adota um modelo não institucionalizado. Esclarecido esse quadro, o presente trabalho buscou compreender a realidade da paradiplomacia municipal no país através de três categorias analíticas, propondo um destaque ao Nordeste, visto que esta apresenta uma atuação menor no que diz respeito a essa temática se comparado a outras regiões do país.

No entanto, a cidade de Recife mereceu destaque nesta pesquisa, na medida em que a capital pernambucana conseguiu ser enquadrada dentro daquilo que aqui propomos ser uma paradiplomacia coordenada e expressiva. O caso de Recife torna-se relevante, pois ainda que os casos mais avançados de paradiplomacia estejam concentrados na região Sul e Sudeste, é possível notar a existência de iniciativas paradiplomáticas exitosas no Nordeste, mesmo com todas as possíveis dificuldades enfrentadas por essa região.

Ademais, considerando que “a paradiplomacia brasileira não é homogênea e depende da estrutura, capacidade e motivações dos governos” (BATISTA, 2019, p. 81) tal pesquisa se

propôs a mapear a realidade de Aracaju e João Pessoa, ambas cidades nordestinas, de forma a compreender suas especificidades, elementos em comum e dificuldades encontradas na implementação de uma agenda internacional coordenada, expressiva e contínua. O caso de Aracaju revelou que a paradiplomacia desenvolvida pela cidade ainda é tímida, pontual, sem uma diversificação das ações, e sem a coordenação de um órgão específico de RI. Ressalta-se como dificuldade encontrada para realizar a análise desta cidade o número reduzido de informações disponíveis nos canais oficiais de comunicação da prefeitura acerca dos projetos internacionais desenvolvidos, assim como de referências bibliográficas que abordam a cidade.

Quanto a João Pessoa, foi possível identificar uma diversidade maior de atividades e programas ligados à temática, ainda que manifestadas sem o apoio de uma estrutura burocrática formal de RI. Além disso, foi observado que o desenvolvimento das ações internacionais ocorreram de forma pontual e descentralizada, sem um planejamento de longo prazo a ser executado. Assim, como o caso de Aracaju, não há um registro adequado das iniciativas paradiplomáticas já desenvolvidas pela cidade nos canais de comunicação oficial municipal. Todavia, é válido mencionar que já existem, ainda que poucos, trabalhos dentro do campo das Relações Internacionais que mapeiam e abordam a realidade paradiplomática do município.

Em ambas as cidades estudadas revelou-se a ausência de uma paradiplomacia contínua, pois ainda não foi pensado e elaborado um plano de ação internacional com objetivos e compromissos de longo prazo. Finalmente, junto a tais conclusões e ainda que permeada por limitações, esta pesquisa pode contribuir para os estudos da paradiplomacia visto que lança luz sobre o internacionalismo municipal de duas cidades que ainda foram pouco exploradas, auxiliando assim na compreensão de suas realidades locais, seus potenciais, além da possibilidade de auxiliar a administração pública municipal de tais municípios no desenvolvimento de ações concretas que possam desenvolver uma paradiplomacia coordenada, expressiva e contínua, ou ao menos uma dessas categorias.

## REFERÊNCIAS

ABREU, G. S. **Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, UniCEUB, v. 3, n. 2, jul.-dez. 2013, p. 66-78.

ALMEIDA, Maria da Glória Santana de. **Sergipe: fundamentos de uma economia dependente**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1984

AMORIM, Tiago Scher Soares de. **Paradiplomacia no Brasil: os casos do Estado da Bahia e do Município de Salvador e a política externa subnacional**. 2020. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ANTUNES, Fernando. **Expansão das atividades governamentais locais: a paradiplomacia de Porto Alegre**. TCC (Bacharelado em Relações Internacionais)- Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2021.

APRIGIO, André Edson Ribeiro de Souza. **A paradiplomacia e a atuação internacional de governos subnacionais**. 2015. 150 f. Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais)- Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, Universidade do Minho, Braga, 2015.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016

ARAÚJO, Izabela Viana de. **A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades**. São Paulo: Scientific Electronic Library Online (SciELO), 2011.

ARAÚJO, Izabela Vianna de. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, IRI-USP, 2012.

ASHTON, Mary Sandra Guerra. **Cidades Criativas: vocação e desenvolvimento**. Universidade Feevale: Novo Hamburgo, 2018.

BANZATTO, Arthur. **A Inserção Internacional dos Governos Não Centrais Brasileiros e Argentinos em Perspectiva Comparada**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 2015.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais**. Prismas: Direito, Política Pública e Mundial, Brasília, v. 4, n. 1, jan/jul, 2007.

BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 475 de 2005**. Brasília, DF: Senado Federal, 2005. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=353232&filename=PEC%20475/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=353232&filename=PEC%20475/2005). Acesso em: 19 de fev. de 2023.

BRASIL, Senado Federal. **Relatório referente a Proposta de e Emenda à Constituição nº 475 de 2005**. Brasília, DF: Senado Federal, 2006. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005). Acesso em: 19 de fev. de 2023.

BATISTA, Leandra Myrela Pereira. **A paradiplomacia estadual da Paraíba: características do ambiente paradiplomático periférico em construção**. TCC (Bacharelado em Relações Internacionais)- Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 149 f, 2019

CARVALHO, Sara Moreno Cyrino. **Paradiplomacia institucionalizada: da análise de modelos internacionais para a contribuição e aplicação na realidade brasileira**. TCC (Bacharelado em Relações Internacionais)- Universidade Federal do Pampa, Sant’Ana do Livramento, 2014.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.45, p.152-66, jul. 1996.

CB 27. CONHEÇA o CB27. Disponível em: <https://forumcb27.com.br/sobre-o-cb27/>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2011.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros: Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1**. Brasília: CNM, 2011.

CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009.

CNM- Confederação Nacional dos Municípios. **Atuação Internacional Municipal: estratégias para gestores municipais projetarem mundialmente sua cidade**. Brasília : CNM, 2008.

CORNAGO, Noé. **Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation**. Regional and Federal Studies, v. 9, n. 1, p. 40-57, 1999.

DANIEL, Marco César Moura Daniel. **O Itamaraty e os governos subnacionais**. In: Seminário internacional “entre o local e global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional”. Cadernos CEDEC, nº 71, 2002.

DANTAS, Luis Francisco Araújo. **Paradiplomacia e a Importância das Cidades e Estados nas Relações Internacionais**. Monografia de especialização. UnB. Brasília, 2011.

FANTONI, Marylis; AVELLANEDA, Claudia. **Explaining paradiplomacy: do local pro-international structures and political support matter?.** Global Public Policy and Governance, v. 2, n. 3, p. 353-375, 2022.

FARIAS, Débora. **Federalismo e Relações Internacionais**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

FEITOSA, Cid Olival. **Economia Sergipana: origem de desenvolvimento**. Málaga: Universidad de Málaga, 2013.

FRÓIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada**. Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI, São Paulo, 2011.

FERREIRA, Diandra Schatz. **Paradiplomacia nas cidades brasileiras: Elementos impulsionadores internos**. Minas Gerais: Uberlândia, 2019.

FILHO, Hermano Cavalcanti Leite. **A atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros durante a pandemia da COVID-19: o caso da cidade de João Pessoa**. TCC (Graduação). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3º ed. Porto Alegre: Artmed, 2009

FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação subnacional dos Estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 223 f. 2015.

FURTADO, Celso. **Nova Concepção do Federalismo**. In: D'AGUIAR, R.F. Essencial Celso Furtado. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.

GAMBINÍ, Priscila Truviz Hottz. **Rede Mercocidades: paradiplomacia de cidades no MERCOSUL**. Revista Eletrônica de Direito Internacional. Vol. 2, Belo Horizonte, 2008, CEDIN, p. 1-32.

GAYARD, Nicole Aguilar. **A paradiplomacia da cidade de São Paulo: uma análise empírica da inserção internacional do município**. São Paulo: Cedec, jan. 2007, 88p.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Bostom: Little, Brown: 1977.

JÚNIOR, Hermes Moreira; CARI, Mateus Brunetto. **De Bric a Brics: os mercados de crescimento e a articulação política por uma nova política internacional**. Enepex: Encontro De Ensino, Pesquisa E Extensão, 2015.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A Criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como Nova Realidade da Inserção Internacional dos entes Subnacionais Brasileiros.** BEPI, IPEA, n. 21, set./dez. 2015, p. 71-83.

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

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018).** Doutorado em Relações Internacionais (Unesp/Unicamp/Puc-Sp). 2019.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; DE ARAUJO, Flavia Loss. **Internacionalização municipal e alternância político-partidária: uma análise da participação de São Paulo na Rede Mercocidades.** Brazilian Journal of International Relations, v. 10, n. 1, p. 125-160, 2021.

KLEIMAN, Alberto. **Um olhar brasileiro sobre a ação internacional dos governos subnacionais.** In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). Política externa brasileira: A política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2011. Cap 10. p. 301-329.

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. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **Os desdobramentos locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros.** 2011. 276f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais/Universidade de Brasília, Brasília

MEDEIROS, Priscylla Emerentina Araújo. **A agenda internacional das cidades brasileiras: o caso da cidade de João Pessoa.** TCC (Graduação). Universidade Federal da Paraíba/ Centro de Ciências Sociais Aplicadas, João Pessoa, 2020.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Arranjos Federativos e Desigualdades Regionais no Brasil.** In: BOUERI, Rogério e COSTA, Marcos Aurélio (ed.). Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. Vol. I. Brasília: Ipea, 2013, p. 199 - 221.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercocidades.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005

MILANI, C.; RIBEIRO, M. C. **International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management.** BAR, Curitiba, v. 8, n. 1, art. 2, jan./mar., 2011, p. 21-36.

OLIVEIRA, Michele Borges de. **A paradiplomacia e as cidades criativas: análise da cidade de Salvador-BA.** 2022.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. **A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte.** 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. **A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro.** Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p.137-168, dez. 2018.

PREFEITURA DE ARACAJU. ARACAJU, 2013. Disponível em:  
<https://www.aracaju.se.gov.br/aracaju/>. Acesso em 25 de abril de 2023

PREFEITURA DE ARACAJU. Emei José Calumby: escola é sinônimo de transformação no 17 de Março, Prefeitura de Aracaju, 2018. Disponível em:  
[https://www.aracaju.se.gov.br/reportagens\\_especiais/75574/75294/emei\\_jose\\_calumby\\_escola\\_e\\_sinonimo\\_de\\_transformacao\\_no\\_17\\_de\\_marco.html](https://www.aracaju.se.gov.br/reportagens_especiais/75574/75294/emei_jose_calumby_escola_e_sinonimo_de_transformacao_no_17_de_marco.html). Acesso em: 28 de abril de 2023.

PREFEITURA DE ARACAJU. Financiamento do BID atesta capacidade de planejamento da prefeitura, Prefeitura de Aracaju, 2021. Disponível em:  
[https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/89379/financiamento\\_do\\_bid\\_atesta\\_capacidade\\_de\\_planejamento\\_da\\_prefeitura.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/89379/financiamento_do_bid_atesta_capacidade_de_planejamento_da_prefeitura.html). Acesso em: 28 de abril de 2023.

PREFEITURA DE ARACAJU. Prefeito recebe missão do BRICS, para discutir financiamento de R\$ 500 milhões para Aracaju. Disponível em:  
[https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/94793/prefeito\\_recebe\\_missao\\_do\\_brics\\_para\\_discutir\\_financiamento\\_de\\_r\\$500\\_milhoes\\_para\\_aracaju.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/94793/prefeito_recebe_missao_do_brics_para_discutir_financiamento_de_r$500_milhoes_para_aracaju.html). Acesso em: 28 de abril de 2023.

PREFEITURA DE ARACAJU. Prefeito Edvaldo vai ao Ministério da Fazenda tratar do financiamento de R\$ 500 milhões para Aracaju. Disponível em:  
[https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/99772/prefeito\\_edvaldo\\_vai\\_ao\\_ministerio\\_da\\_fazenda\\_tratar\\_do\\_financiamento\\_de\\_r\\$500\\_milhoes\\_para\\_aracaju.html](https://www.aracaju.se.gov.br/noticias/99772/prefeito_edvaldo_vai_ao_ministerio_da_fazenda_tratar_do_financiamento_de_r$500_milhoes_para_aracaju.html). Acesso em: 28 de abril de 2023.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: A paradiplomacia das cidades brasileiras.** Salvador: Edufba, 2009.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **“A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia”.** Revista Cena Internacional, Brasília, ano 10, n. 2, 2008.

ROCHA, Gustavo de Andrade. **Unidades subnacionais e cooperação internacional: o caso do Recife.** Recife, 2012. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Internacionalismo Municipal**. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). *Cidades em Relações Internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009, p. 35-46.

ROMÃO, Wagner de Melo. **O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras**. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). *Cidades em Relações Internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009, p. 47-56.

ROSSO, Priscila Freires. **O Surgimento e a Consolidação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS): A Paradiplomacia no Contexto Brasileiro**. *Revista de Iniciação Científica da FFC-(Cessada)*, v. 15, n. 2, p. 31-42, 2015.

SALOMÓN, Mónica. **A dimensão subnacional da política externa brasileira: Determinantes, conteúdos e perspectivas**. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). *Política externa brasileira: A política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2011. Cap. 9. p. 269-300.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmen. **A ação externa dos governos subnacionais: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos**. Rio de Janeiro, vol 29, nº1, 2007.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. **Qual o lugar do caso nas ciências sociais?** *Conexão Política*. Teresina-PI, vol. 4, n. 2, p. 67-87, jul./dez., 2015.

SANTOMAURO, Fernando. **Os governos locais e um novo mundo possível**. In: *Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro (2007-2017)*. Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Niterói, 2017, p. 36-51.

SANTOS, Chrstianny Kelly Silva dos; LEITE, Alexandre Cesar Cunha; COSTA, Saulo Felipe. **Paradiplomacia: Atuação do Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidades**. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, vol. 04, n.02, 2019, pp. 133-162.

SILVA, Antonio Carlos Matias da Silva. **A Paradiplomacia no Brasil: Uma Análise da Atuação Internacional do município do Recife– PE (2005–2018)**. *Portal de Trabalhos Acadêmicos*, v. 6, n. 2, 2019.

SILVA, Ironildes Bueno da. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais no Brasil e nos EUA**. Tese de Doutorado. UnB: Brasília, 2010.

SILVA, Thiago Mattioli. **Transferências de Políticas Públicas na Rede Mercocidades: do Diálogo à Construção Conjunta (1995-2016)**. 3º Seminário De Relações Internacionais-Graduação E Pós-Graduação: repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XX. Florianópolis, 2016.

SIMINI, Danilo Garnica. **Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2015.

SIMINI, Danilo Garnica; TEORO, Mayara Souza. **Paradiplomacia na América Latina e a Problemática de sua Legitimidade Constitucional: Uma Comparação Brasil e Argentina**. Nucleus, v. 14, n. 2, 2017.

SIQUEIRA, João Ricardo Pessoa Xavier. **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. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, Paraíba, 2012.

SOARES, Paula Caroline Mendes. **Pensando a política externa como política pública: a participação de São Paulo nas unidades temáticas de gênero e município e desenvolvimento econômico local da rede mercocidades (2000-2018)**. TCC (Bacharelado em Relações Internacionais)- Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2020.

TEIXEIRA, Felipe de Macedo. **A dimensão subnacional da política externa: o engajamento de estados e municípios na inserção internacional brasileira**. 2021. 165 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

VIGEVANI, T; PRADO, D F. **Ações e problemas para a paradiplomacia no Brasil**. In: SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lúcia (Org.). Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes. Marília: Unesp, 2010, p. 25-54

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro**. In: Ação internacional das cidades no contexto da globalização. Cadernos CEDEC, nº 80, Edição especial, abril. 2006.