

PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Da teoria à empiria

ELÓI MARTINS SENHORAS
ELISEU GABRIEL
MARCOS ANTÔNIO FÁVARO MARTINS
(organizadores)

2022

PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Da teoria à empiria

PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Da teoria à empiria

ELÓI MARTINS SENHORAS
ELISEU GABRIEL
MARCOS ANTÔNIO FÁVARO MARTINS
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2022

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Abinadabe Pascoal dos Santos
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se5 SENHORAS, Elói Martins; GABRIEL, Eliseu; MARTINS, Marcos Antônio Fávaro (organizadores).

Paradiplomacia Subnacional: Da teoria à empiria. Boa Vista: Editora IOLE, 2022, 153 p.

Série: Relações Internacionais. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-996307-3-6
https://doi.org/10.5281/zenodo.6232166

1 - Brasil. 2 - Municípios. 3 - Paradiplomacia. 4 - Relações Internacionais.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Paradiplomacia. IV - Série

CDD – 327

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2022

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Mapeamento Epistemológico sobre Paradiplomacia Subnacional em Língua Portuguesa 13

CAPÍTULO 2 |
A Paradiplomacia e o Direito Internacional 37

CAPÍTULO 3 |
A Paradiplomacia e o Protagonismo das Cidades na Gestão da Pandemia da COVID-19 61

CAPÍTULO 4 |
Reescalonamento do Estado, Governança Multinível e Paradiplomacia:
O Caso da Inserção Internacional da Região Metropolitana de Campinas 91

CAPÍTULO 5 |
Paradiplomacia do Município de Birigui e o Pacto Global da ONU para a Implementação
dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 123

SOBRE OS AUTORES | 145

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O fenômeno da diplomacia paralela engendrado por governos não centrais nas relações internacionais é objeto de estudo deste livro, o qual toma como referência a adoção do neologismo científico conhecido como paradiplomacia para construir debates que combinam teoria e empiria.

A paradiplomacia em sua categorização subnacional é abordada nesta obra com a finalidade de fundamentar as discussões relacionadas aos entes federativos subnacionais, mais especificamente, os municípios, os quais são abordados por meio de estudos de caso específicos.

A assertividade do título desta obra não é por acaso, "Paradiplomacia Subnacional: Da teoria à empiria", mas antes desvela as matrizes básicas da lógica dedutiva que permeiam a estruturação deste livro, ao buscam um funcional diálogo entre a abstração e a concretude do fenômeno da internacionalização de governos subnacionais.

Estruturado em cinco capítulos, esta obra se concentra em uma contextualização de natureza teórica-histórica-jurídica, nos dois primeiros textos, para em seguida analisar a experiência da realidade empírica de três estudos de caso sobre paradiplomacia subnacional de governos municipais brasileiros.

A construção teórico-metodológica dos capítulos deste livro partiu do método dedutivo, com a inicial adoção de enfoques de abstração teórica dos marcos conceituais até se chegar à análise empírica, seja de determinadados temas, seja de estudos de caso sobre paradiplomacia subnacional.

O objetivo deste livro é discutir a paradiplomacia subnacional por meio do compartilhamento de experiências e

enfoques epistemológicos a fim de ilustrar o contexto de complexidade, bem como as oportunidades e desafios da realidade de internacionalização dos municípios.

Escrito por meio de um esforço colaborativo entre oito pesquisadores orindos de diferentes estados brasileiros, esta obra apresenta alguns dos resultados de pesquisa discutidos na I Semana de Paradiplomacia do Município de São Paulo, ocorrida no segundo semestre de 2021.

Com base nas discussões e resultados de pesquisa abordados ao longo dos capítulos deste livro, relevantes subsídios são fornecidos para um amplo público de leitores interessados na temática, composto, tanto por leigos, ávidos por novos conhecimentos, quanto por *policymakers* ou acadêmicos que busquem a troca de novas informações e experiências.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

Eliseu Gabriel

Marcos Antônio Fávaro Martins

(organizadores)

CAPÍTULO 1

Mapeamento Epistemológico sobre
Paradiplomacia Subnacional em Língua Portuguesa

MAPEAMENTO EPISTEMOLÓGICO SOBRE PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL EM LINGUA PORTUGUESA

Elói Martins Senhoras

Célio Vinícius Diniz Rodrigues Ribeiro Freitas

O surgimento do neologismo "paradiplomacia" nos escritos de Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos aconteceu na década de 1980 em um perfil de estudos de política comparada sobre o envolvimento internacional dos estados federados, como um conceito analítico adequado para apreender um fenômeno político emergente que era a rápida difusão de ações internacionais de governos não centrais (AGUIRRE, 2009), mas que se tornou muito rapidamente absorvida por distintos campos do pensamento científico e com significados polissêmicos.

A utilização da terminologia "paradiplomacia" cresceu de modo significativo nas décadas posteriores em função da sua difusão como conceito de moda, tornando-se polissêmico e muitas vezes criticado, razão pela qual começaram a emergir categorias conceituais no discurso paradiplomático a fim de fornecer maior precisão à análise de fenômenos específicos relacionados à internacionalização de governos não centrais, entes governamentais subnacionais ou mesmo de uma pluralidade de outros atores como pessoas, instituições ou organizações.

A análise da evolução da produção científica sobre paradiplomacia demonstra que houve a consolidação de uma comunidade epistêmica comprometida sobre o assunto que se estruturou com um volume crescente de publicações em língua

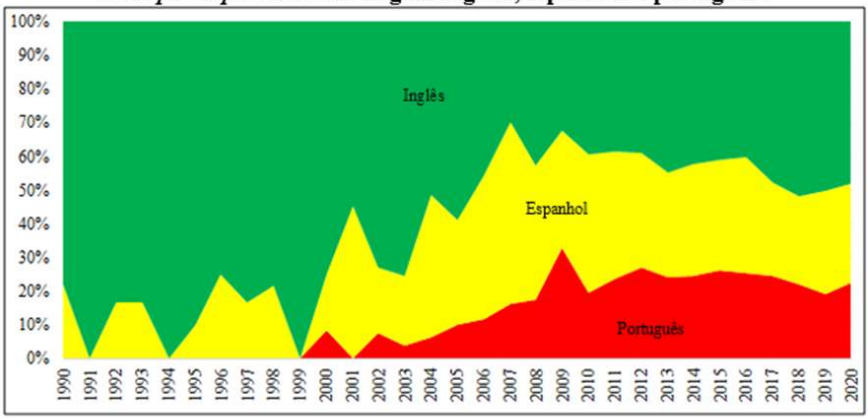
inglesa a partir da década de 1990 e que acabou influenciando na difusão de discussões em outras línguas, mais especificamente a partir da própria década de 1990 em diferentes países de língua espanhola e a partir da década de 2000 em Português, com a emergência de estudos no Brasil.

As décadas que marcam o início (1990) e a maturação de discussões (2000 a 2020) relacionadas à temática da paradiplomacia possuem como traço característico um crescimento muito rápido de textos científicos com base na consolidação de uma comunidade epistêmica internacional comprometida com a temática, permeada pela presença nuclear de determinados pesquisadores e grupos de pesquisa em diferentes línguas.

Em termos quantitativos, a consolidação de uma comunidade epistêmica comprometida com a temática é claramente demonstrada pela evolução absoluta de um conjunto de novas pesquisas produzidas entre os anos de 1990 a 2020, com um núcleo central de 2687 publicações em língua inglesa, complementado por produções científicas em outras línguas, como os 1861 textos em língua espanhola ou as 1249 publicações em língua portuguesa.

Conforme o gráfico 1 é possível identificar que a evolução relativa das publicações científicas sobre paradiplomacia possuem uma concentração na língua inglesa, com destaque para textos publicados nos Estados Unidos, em contraposição a publicações em outras línguas que passaram ao longo dos anos a serem cada vez mais presentes, tal como demonstrado pelo volume total de 32% de pesquisas em língua espanhola, desconcentrada em diferentes países, e 22% de publicações produzidas concentradamente no Brasil, em língua portuguesa.

Gráfico 1 – Evolução comparada da produção científica sobre *paradiplomacia* nas línguas inglesa, espanhola e portuguesa



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Google Scholar (2022).

Em termos qualitativos, a despeito da arqueologia do conhecimento sobre o conceito de *paradiplomacia* indicar uma específica apreensão operacional da internacionalização de ações de *governos não centrais* de modo paralelo à diplomacia dos *governos centrais* na década de 1980, por sua vez, nas décadas seguintes surgiu uma polissêmica difusão conceitual da paradiplomacia para absorver o voluntarismo internacional de qualquer ator não central e portanto com repercussão descentralizada e independente à política externa centralizada pelas chancelarias e Ministérios de Relações Exteriores.

> A paradiplomacia é reconhecida pelo surgimento de ações de projeção internacional por parte de atores descentralizados, as quais concorrem paralelamente aos interesses da diplomacia, tanto, em relação aos objetivos, quanto aos efeitos, motivo pelo qual sua existência representa a quebra do monopólio das relações exteriores por parte do Estado Nacional. O

> desenvolvimento da paradiplomacia está claramente relacionado ao voluntarismo de determinados atores em um contexto de abertura do Estado Central e de existência de variáveis como escala e/ou competência dos atores descentralizados intra e internacionalmente, os quais se caracterizam pela conformação de recursos ou conhecimentos, habilidade e atitudes mínimas à internacionalização (SENHORAS, 2013, p. 09).

É neste contexto polissêmico do uso do conceito de paradiplomacia que surgem duas tendências epistêmicas opostas e com impactos distintos na difusão semântica, de modo que na primeira corrente, majoritária, há a difusão da paradiplomacia como um jargão acadêmico passível de absorver os fenômenos internacionais descentralizados engendrados por *governos não centralizados* ou qualquer ator descentralizado *vis-à-vis* à segunda corrente, minoritária, que indica a necessidade de se categorizar a paradiplomacia em categorias como paradiplomacia subnacional, paradiplomacia empresarial, paradiplomacia epistêmica, paradiplomacia esportiva, entre outras, a fim de melhor absorver a complexidade dos fenômenos internacionais não monopolizados pelos Estados Nacionais.

A despeito da evolução epistemológica da terminologia sobre paradiplomacia ter sido por uma agenda generalista, polissêmica e desprovida de maior precisão conceitual, por meio da vulgarização de um jargão acadêmico, o presente capítulo vai na contramão, aderindo à corrente minoritária, a qual se fundamenta na precisão de categorias para se apreender a fenômenos internacionais engendrados por atores descentralizados em relação ao monopólio da diplomacia e da política externa dos Estados Nacionais.

Neste sentido, o texto optou pelo uso terminológico da categoria de *paradiplomacia subnacional* a fim de se mapear esta corrente minoritária de pesquisas e pesquisadores que analisam os fenômenos internacionais de atores governamentais não centrais dentro de uma abordagem de maior precisão conceitual dentro de um universo amplo e complexo de diferentes *stakeholders* com atuação internacional e na contramão da corrente majoritária de estudos e estudiosos que utilizam de modo vulgar o jargão paradiplomacia.

A adoção do conceito de paradiplomacia subnacional não acontece por acaso, mas antes reflete uma maior precisão trazida pelo próprio pai do tradicional conceito de paradiplomacia, Panayotis Soldatos, bem como com uma maior repercussão bibliométrica frente a outros conceitos menos populares, mas também específicos, como diplomacia federativa, cooperação descentralizada, paradiplomacia local e regional, protodiplomacia, política externa subnacional, diplomacia subestatal, etc (JUNQUEIRA, 2018).

Por um lado, o uso do conceito de paradiplomacia subnacional em língua inglesa tem como marco de difusão um estudo de adensamento analítico e metodológico - de um dos pioneiros dos estudos sobre paradiplomacia, Soldatos (1993) - "Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world", o qual passa a reverberar em uma tímida onda de estudos que utilizam este novo marco terminológico específico, principalmente a partir das décadas de 2000 e 2010.

A diplomacia paralela de natureza subnacional ou simplesmente definida pelo termo "paradiplomacia subnacional" trata-se de um conceito de fácil operacionalização prática à medida que considera de modo genérico uma pluralidade de entes públicos subnacionais, independente das nomenclaturas ou classificações administrativas dos governos não centrais existentes em diferentes

países do mundo, tais como "municípios, cidades, províncias, departamentos, estados, regiões, oblasts, cantões, bundesländer, cidades-estado, condados, distritos" (GALLO; GARCIA; MATTIOLI, 2021).

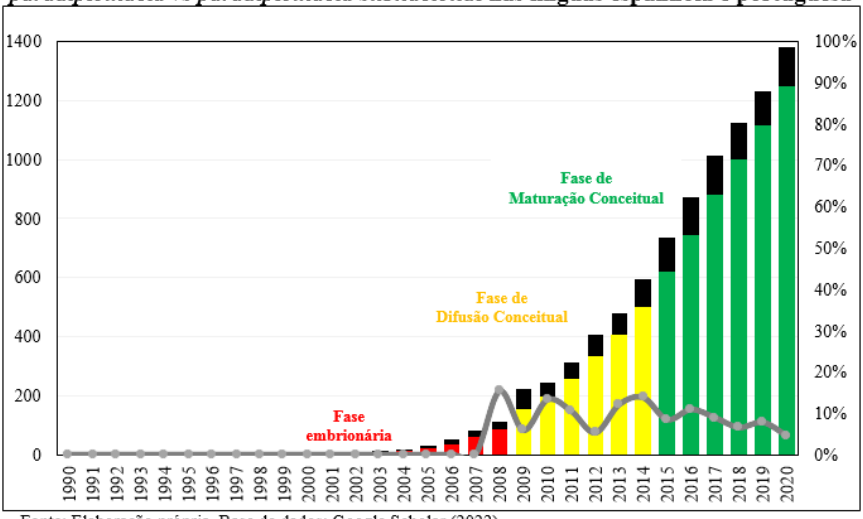
Por outro lado, nas línguas espanhola e portuguesa, o uso do jargão "paradiplomacia" tornou-se também majoritário, uma vez que a adesão a uma maior precisão conceitual para termos como "paradiplomacia subnacional", relacionada a uma categoria de atores governamentais não centralizados, adquiriu apenas uma marginal adesão por parte de alguns núcleos epistêmicos, com difusão restrita a determinadas instituições acadêmicas, grupos e redes de pesquisas.

No caso da língua portuguesa, as publicações que foram produzidas sobre paradiplomacia subnacional possuem uma totalizante participação de pesquisadores brasileiros, demonstrando assim que no espectro temporal entre os anos de 1990 e 2020 foram publicados 1249 textos em diferentes formatos científicos (livros, artigos de periódicos e anais de congresso, trabalhos de conclusão de cursos de graduação e especialização, bem como dissertações de mestrado e teses de doutorado).

A despeito dos estudos científicos já abordarem internacionalmente a especificidade terminológica do fenômeno da "paradiplomacia subnacional" desde a década de 1990, em referência à pesquisa de Soldatos (1993), a sua emergência no Brasil foi relativamente retardatária em relação ao resto do mundo, somente acontecendo a partir do ano de 2000, quando os 3 primeiros textos a utilizarem este marco conceitual foram publicados em língua portuguesa, o que demonstra a persistência de uso do jargão científico *paradiplomacia*, sob um enfoque tradicional.

A difusão do termo de paradiplomacia subnacional obedece a uma lógica marginal em relação ao termo paradiplomacia, não obstante tenha evolucionado com base um nítido ciclo de vida, cuja temporalidade é caracterizada por três fases que demarcam, respectivamente, as etapas de emergência embrionária, difusão conceitual, e maturação temática - todas elas permeadas por uma transversal volatilidade na evolução de novas pesquisas (gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução da produção científica sobre *paradiplomacia vs paradiplomacia subnacional* nas línguas espanhola e portuguesa



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Google Scholar (2022).

Na primeira fase, *embrionária*, a paradiplomacia subnacional torna-se um conceito em construção e reprodução inicial na comunidade científica, limitada a um grupo muito restrito de pesquisadores, responsáveis por difundir este marco conceitual na literatura em língua portuguesa, os quais publicaram entre os anos de 2000 e 2008 um total de 86 textos, o que equivale a 7% da

produção científica dentro do universo de publicações na temática até o ano de 2020.

Na segunda fase, *difusão conceitual*, a produção científica sobre o fenômeno da paradiplomacia subnacional adquire um novo patamar em termos de massa crítica em função, tanto do aumento no volume de novos textos, quanto da diversificação de autores, o que repercutiu na emergência de 414 textos no lapso temporal entre 2009 e 2014, totalizando assim 33% de todo o universo de publicações na temática em língua portuguesa.

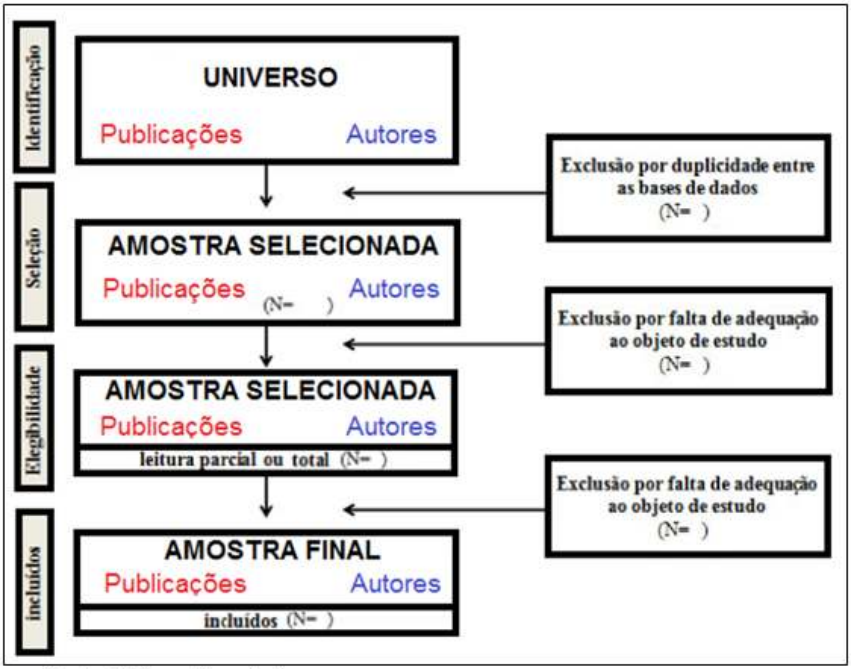
Na terceira fase, *maturação temática*, a consolidação do campo científico de estudos sobre paradiplomacia subnacional acontece com a produção de 742 novos textos no intervalo dos anos de 2015 a 2020, demonstrando assim que a construção de 60% de toda a produção científica em língua portuguesa adquire maturidade em função do aumento de escala e escopo das discussões e do nível de autorreferenciamento de autores de origem brasileira.

A despeito do surgimento retardatário de estudos sobre paradiplomacia subnacional em língua portuguesa, observa-se que ao longo do ciclo de vida da produção científica há um rápido crescimento de novas publicações, caracterizado pela elevação das taxas de crescimento ao ano (fase 1: 10,75; fase 2: 69; e, fase 3: 124,8) e por uma estrutural volatilidade, caracterizada por anos de aumento e queda relativa na produção ao longo do tempo.

Uma visão mais apurada sobre a produção científica em língua portuguesa pode ser registrada por meio de uma análise de revisão integrativa, tanto, do estado da arte, relacionado aos textos com maior relevância bibliométrica, ou seja, com maior número de citações, quanto, da comunidade epistêmica, por meio da caracterização dos pesquisadores envolvidos na construção de informações e conhecimentos sobre a temática.

Em ambos os processos de revisão integrativa do estado da arte e da comunidade epistêmica, o levantamento e análise de dados aconteceu por meio de filtros de inclusão (quantitativa) e exclusão (qualitativa) propostos pelos estudos de Senhoras (2019) e Gomes e Senhoras (2020), utilizando-se respectivamente como bases de dados a Plataforma Google Scholar (https://scholar.google.com) e a Plataforma Lattes (https://lattes.cnpq.br), as quais possuem acesso aberto e gratuito pela internet.

Figura 1 - Roteiro Metodológico da Revisão Integrativa



Fonte: Elaboração própria.

O uso do roteiro metodológico da revisão integrativa sobre paradiplomacia subnacional, ao tomar como base de estudo as publicações que refletem o estado da arte, bem como a comunidade epistêmica envolvida da produção científica, tem a finalidade de sintetizar de modo, panorâmico e ordenado, os núcleos duros e características centrais do universo deste campo de estudos a partir de uma compreensão lógica amostral de seus atores e objetos científicos (figura 1).

Por um lado, a revisão integrativa do estado da arte sobre paradiplomacia subnacional em língua portuguesa, identificada pela amostra dos textos do ranking top 10 com maior relevância bibliométrica em termos de citações (tabela 1), demonstra uma caracterização das publicações que reflete o campo científico como sendo majoritariamente produzido por pesquisadores brasileiros e difundido por veículos nacionais (artigos, trabalhos de conclusão de curso e livros).

O perfilamento dos autores, pertencentes ao ranking top 10 sobre paradiplomacia subnacional em termos de citações, demonstra uma totalizante participação e pesquisadores pós-graduados ou em formação de mestrado e doutorado à época de publicação dos respectivos textos científicos, vinculados a instituições de ensino superior brasileiras (100%).

Nesta perspectiva, registra-se que a presença de autores de nacionalidade brasileira é massiva (94%) em um contexto de apenas 1 pesquisadora estrangeira, de origem uruguaia (4%), assim como há uma majoritária presença de pesquisadores do gênero masculino (74%) em contraposição a uma limitada participação de pesquisadoras do gênero feminino (26%).

Tabela 1 – Estado da arte sobre paradiplomacia nacional em língua portuguesa

Ordem	*Autoria*	*Título*	*Tipo de Publicação*	*Veículo de Publicação*	*Local*	*Ano*	*Área*	*Citações*
1	RUCKERT, Aldomar Arnaldo	Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul	Artigo	Revista de Geopolítica	Ponta Grossa	2016	Geografia	33
2	GOMES FILHO, Francisco	A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia	Tese	Universidade de Brasília	Brasília	2011	Relações Internacionais	30
3	SENHORAS, Elói Martins; MOREIRA Fabiano de Araújo; VITTE, Claudete de Castro Silva	Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades	Artigo	EGAL (Anais de Evento)	Montevidéu	2009	Geografia / Relações Internacionais	25
4	PRADO, Débora Figueiredo Mendonça	A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro	Artigo	Revista Carta Internacional	Belo Horizonte	2018	Relações Internacionais	20
5	JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges	A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul	Dissertação	Universidade de Brasília	Brasília	2014	Relações Internacionais	14
6	JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges	A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros	Artigo	Boletim de Economia Política Internacional	Brasília	2015	Relações Internacionais	13
	PRADO, Henrique Sartori de Almeida	Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul	Livro	Editora da Universidade Federal da Grande Dourado	Dourados	2013	Relações Internacionais	13
	MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa	As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros	Dissertação	Universidade de Brasília	Brasília	2011	Relações Internacionais	13
7	SENHORAS, Elói Martins	Episteme da Geografia das Relações Internacionais	Artigo	Revista Intellector	Rio de Janeiro	2015	Geografia / Relações Internacionais	12
8	APRIGIO, André	Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais	Livro	Editora Gramma	Rio de Janeiro	2017	Relações Internacionais	11
	MALLMANN, Maria Izabel; CLEMENTE, Isabel	Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: o caso do Brasil e Uruguai	Artigo	Civitas - Revista de Ciências Sociais	Porto Alegre	2016	Relações Internacionais	11
9	SADECK, Bruno; FROJO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida	Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR	Artigo	Revista de Estudos Internacionais	João Pessoa	2016	Relações Internacionais	7
	SENHORAS, Elói Martins	Múltiplas camadas das relações internacionais entre a diplomacia e a paradiplomacia	Artigo	Revista Intellector	Rio de Janeiro	2013	Geografia / Relações Internacionais	7
10	MAIA, José Nelson Bessa	A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas	Tese	Universidade de Brasília	Brasília	2012	Relações Internacionais	6

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Google Scholar (2022).

O perfil das publicações é marcado por um baixo grau de colaboração no sistema de co-autoria (21%), a despeito de existir uma concentrada presença de textos curtos publicados no formato de artigo (57%), sendo 50% em periódicos (50%) e 7% em anais de evento científico, *vis-à-vis* a textos longos, como trabalhos de conclusão de curso de pós-graduação [teses e dissertações] (29%) ou livros (14%).

A periodização dos textos pertencentes à amostra do estado da arte é identificada por publicações majoritariamente lançadas em um período superior a 5 anos (86%), circunscritas aos anos entre 2009 e 2016, quando houve uma massa crítica de estudos que consolidaram a *fase de difusão conceitual* e o início da *fase de maturação temática* sobre paradiplomacia subnacional em língua portuguesa.

A espacialização das publicações demonstra uma origem relativamente concentrada, uma vez que 57% dos textos foram divulgados em veículos de instituições de Brasília (36%) e Rio de Janeiro (21%) em comparação à presença conjugada de publicações difundidas por instituições dos municípios brasileiros de Belo Horizonte, Dourados João Pessoa, Ponta Grossa, Porto Alegre, bem como de Montevidéu, no Uruguai (43%).

O grau de centralidade no foco dos textos analisados no ranking amostral top 10 do estado da arte, demonstra que 86% possuem foco teórico ou empírico sobre o fenômeno da paradiplomacia subnacional em comparação ao foco indireto em 14% deles, sendo a temática explorada majoritariamente pela análise disciplinar da área de Ciência Política e Relações Internacionais (71%) em comparação à análise disciplinar da Geográfica (7%) ou interdisciplinar entre Geografia e Relações Internacionais (21%).

Por outro lado, a revisão integrativa dos grupos de pesquisa e pesquisadores que estudam o fenômeno da paradiplomacia subnacional em língua portuguesa demonstra uma limitada dispersão espacial no território brasileiro, uma vez que o mapeamento com base nos dados da Plataforma Lattes permitiu caracterizar que há um baixo percentual, tanto de profissionais, quanto de instituições envolvidas.

A análise dos pesquisadores demonstra que o Brasil possui um total de 786 profissionais e estudantes, com distintas formações acadêmicas desde graduação até pós-graduação *stricto* e *lato sensu*, que pesquisam isoladamente ou em grupos de pesquisa o fenômeno da paradiplomacia, a despeito de apresentarem um amplo espectro de interpretações.

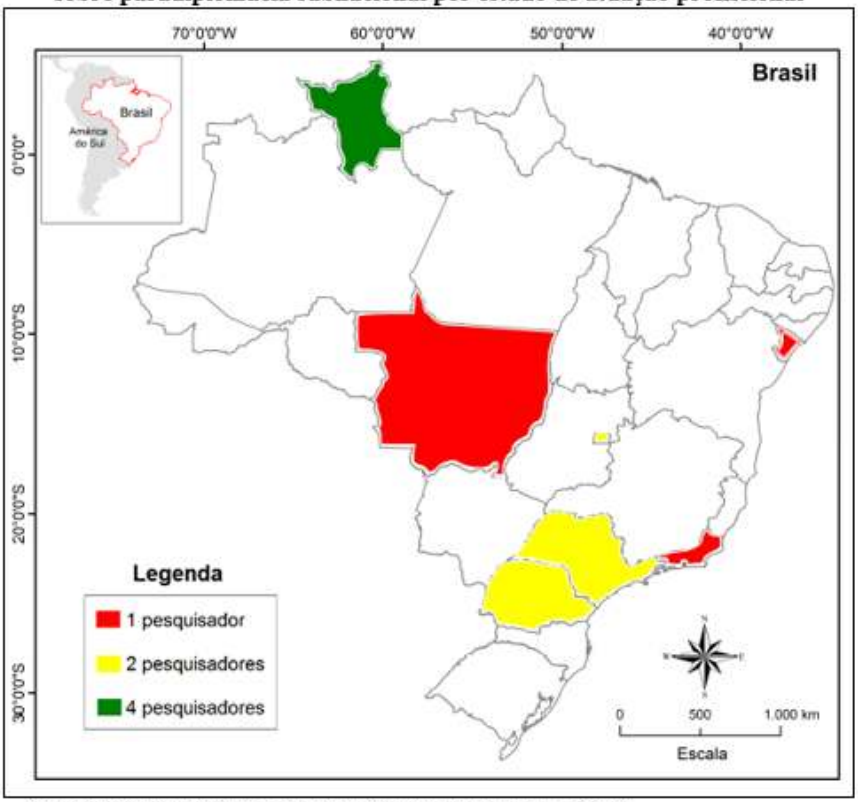
Neste contexto elástico e de imprecisões conceituais trazidas pelo jargão científico do negologismo "paradiplomacia", 75 pesquisadores trabalham ou trabalharam com a terminologia de "paradiplomacia subnacional", embora apenas 13 pesquisadores façam uso frequente e sistemático deste marco conceitual, demonstrando assim a consolidação de um campo de estudos relativamente marginal em relação ao primeiro.

No universo de 27 unidades federativas, há uma baixa capilaridade de pesquisadoras e pesquisadores sobre o marco tipológico de "paradiplomacia nacional" no território nacional brasileiro, haja vista que estes 13 profissionais se concentram em um número restrito de instituições de ensino superior situadas em apenas 6 estados e em Brasília, capital federal e sede do governo do Distrito Federal.

Conforme o mapa 1 é possível observar que a paradiplomacia subnacional é objeto de pesquisa em todas as cinco regiões brasileiras, a despeito de haver presença em apenas 7 unidades federativas e de modo assimétrico à medida que os

estados de Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Sergipe apresentam apenas 1 pesquisador, São Paulo, Paraná e Distrito Federal têm um quantitativo, respectivamente de 2 pesquisadores cada, e Roraima, 4 pesquisadores.

Mapa 1 – Distribuição dos pesquisadores sobre paradiplomacia subnacional por estado de atuação profissional



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Currículo Lattes (2022).

Os cursos de formação acadêmica básica dos pesquisadores são enquadrados nas grandes áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas, identificados de modo decrescente, por

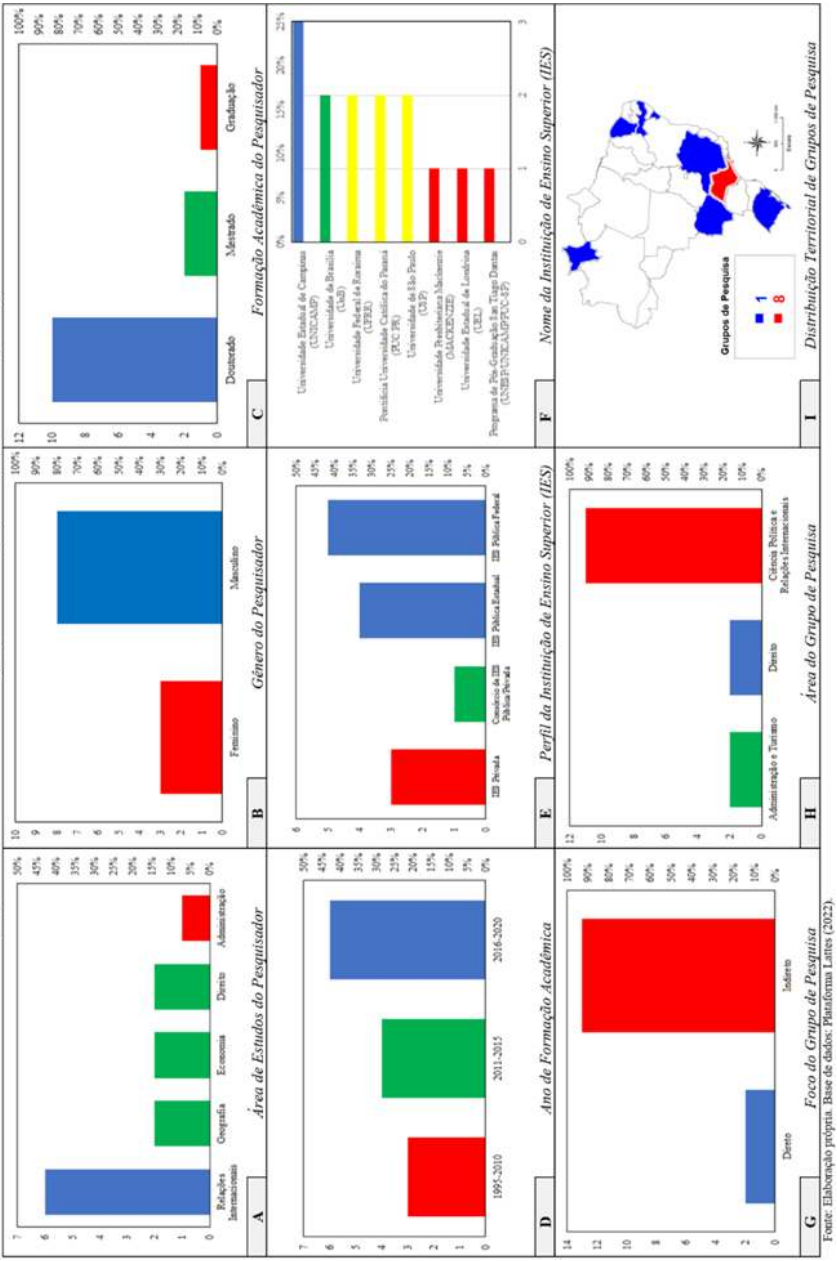
Relações Internacionais (46%), Geografia (15%), Economia (15%), Direito (15%) e Administração (8%) (gráfico 3A). Por sua vez, o gênero característico no campo de estudos da paradiplomacia subnacional é o masculino (73%) (gráfico 3B).

A formação acadêmica dos pesquisadores de paradiplomacia subnacional é composta majoritariamente por pós-graduandos e pós-graduados (77% em nível de doutorado e 15% em nível de mestrado) em comparação a uma pequena participação de alunos de iniciação científica em cursos de graduação (8%) sob a orientação de professores, de modo que os pesquisadores mais experientes (gráfico 3C), titulados entre 1995 e 2010, totalizam 23% em comparação a pesquisadores menos experientes, titulados entre 2011 e 2015, ou mesmo pesquisadores jovens, titulados entre 2016 e 2021 (gráfico 3D).

A origem institucional dos pesquisadores é conformada por uma majoritária filiação a Instituições de Ensino Superior (IES) de natureza pública (69%) em contraposição a IES privadas (23%) ou mesmo consórcios público-privados entre IES (8%) (gráfico 3E), demonstrando assim uma relação de que as pesquisas sobre paradiplomacia subnacional são concentradamente produzidas em nível de pós-graduação e por instituições de renome nacional (USP, UNICAMP, UNESP e UnB) e de renome nacional ou regional (UEL, PUC PR, PUC SP, MACKENZIE e UFRR) (gráfico 3F).

Quando analisado o Diretório do Grupo de Pesquisas (DGP) da Plataforma Lattes (2022), observa-se que apenas 15 grupos de pesquisa cadastrados focam direta ou indiretamente a agenda de estudos sobre “paradiplomacia” ou “paradiplomacia subnacional”, demonstrando assim que existe um universo limitado de trabalho colaborativo e uma consequente produção científica que é majoritariamente produzida em um sistema de autoria simples, o que repercute em poucos incentivos para o adensamento de redes e de ampliação da comunidade epistêmica na temática.

Gráfico 3 – Caracterização profissional e institucional dos pesquisadores e grupos de pesquisa sobre paradiplomacia subnacional



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Lattes (2022).

Tomando como referência a base de dados do Diretório de Grupos de Pesquisa da Plataforma Lattes, a análise do foco dos grupos demonstra que apenas 13% deles possuem na paradiplomacia subnacional a sua centralidade como objeto de estudo, ou seja, como foco direto da pesquisa, em contraposição a 87% deles que trazem este marco conceitual como um objeto coadjunvante e portanto como foco indireto nas agendas de investigação (gráfico 3G).

Os grupos de pesquisa brasileiros sobre paradiplomacia subnacional são tipicamente da área de Ciência Política e Relações Internacionais (73%) em detrimento das áreas de Direito e Administração e Turismo que totalizam conjuntamente apenas 27%. Neste contexto, a despeito das áreas de Geografia e Economia terem uma posição ativa por meio de pesquisadores que trabalham individualmente, elas não possuem redes ou grupos com foco na temática, o que demonstra um futuro pouco promissor para o avanço do estado da arte (gráfico 3H).

A espacialização dos grupos de pesquisa sobre paradiplomacia subnacional demonstra um baixo grau de descentralização no território nacional, uma vez que 47% deles estão em 7 estados brasileiros (Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Roraima e Sergipe) e 53% deles encontram-se em Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas do estado de São Paulo, sendo que em ambos os casos os grupos estão diretamente ligados a cursos de pós-graduação *stricto sensu (*infomapa 3I).

Com base nos resultados obtidos neste estudo de mapeamento e caracterização da produção científica, dos pesquisadores e dos grupos de pesquisa sobre paradiplomacia subnacional é possível concluir que os estudos deste marco tipológico evoluíram muito rapidamente por meio de um ciclo de vida que totaliza apenas 2 décadas em um contexto internacional

emergente da temática que data a apenas 4 décadas desde a emergência dos primeiros textos científicos em língua inglesa.

A evolução do ciclo de vida da produção científica sobre paradiplomacia em língua portuguesa é concentrada no Brasil e reflexiva à tendência internacional de difusão do neologismo como um jargão científico polissêmico, sem maior precisão tipológica, razão pela qual o avanço das análises e discussões fundamentadas em paradiplomacia subnacional são construídas de modo concorrente e marginal em relação ao *mainstream* científico.

A despeito de uma evolução permeada por um ciclo de vida com rápido crescimento em termos de novas publicações, a volatidade na produção científica é preocupante, principalmente quando se leva em consideração que na atual fase de maturação temática há um padrão de crescimento com ritmo desacelerado em razão do baixo grau de institucionalização deste campo científico em termos de autorrereferenciamento e de trabalho em rede ou em grupos de pesquisa.

Conclui-se com base nestes resultados que o fenômeno da paradiplomacia *lato sensu* e de seu marco tipológico específico da paradiplomacia subnacional para a análise internacionalizante de atores governamentais não centrais tornaram-se importantes objetos e constructos de reflexão de uma comunidade epistêmica em plena etapa de evolução, demonstrando haver um amplo espaço para avanço nas análises e debates a despeito dos vícios e limitações de uma agenda que se constrói muito direcionada pela área de Relações Internacionais e por contribuições individuais de pesquisadores que manifestam um baixo adensamento institucional no trabalho em grupo.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, I. “Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition”. **Regional & Federal Studies**, vol. 9, n. 1, 2009.

APRIGIO, A. **Paradiplomacia e interdependência**: as cidades como atores internacionais. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2017.

GALLO, R.; GARCIA, T. S. L.; MATTIOLI, T. “Paradiplomacia”. *In*: GALLO, R. (org.). **Relações Internacionais**: Temas Contemporâneos. Boa Vista: Editora IOLE, 2021, 336 p.

GOMES, M. L.; SENHORAS, E. M. “Geografia Política e Geopolítica à luz de uma revisão integrativa”. **Revista Intellector**, vol. 17, n. 33, 2020.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia (Tese de Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional). Brasília: UnB, 2011).

JUNQUEIRA, C. G. B. “A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros”. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, setembro/dezembro, 2015.

JUNQUEIRA, C. G. B. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional**: uma análise da União Europeia e do Mercosul. Brasília: UnB, 2014.

JUNQUEIRA, C. G. B. “Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 83, fevereiro, 2018.

MAIA, J. N. B. **A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros**: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas (Tese de Doutorado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2012.

MALLMANN, M. I.; CLEMENTE, I. “Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: o caso do Brasil e Uruguai”. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 3, 2016.

MATSUMOTO, C. E. H. **As determinantes locais da paradiplomacia**: o caso dos municípios brasileiros (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2011.

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

PRADO, H. S. A. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do Mercosul. Grande Dourados: Editora da UFGD, 2013.

RUCKERT, A. A. “Usos do território e políticas territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul”. **Revista de Geopolítica**, vol. 1, n. 1, 2010.

SADECK, B.; FROJO, L. R.; MEDEIROS, M. A. “Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de

funcionamento do FCCR". **Revista de Estudos Internacionais**, vol. 8, n. 2, 2017.

SENHORAS, E. M. **BNDES e a era de ouro da internacionalização empresarial brasileira (1999-2009)**. Boa Vista: EdUFRR, 2019.

SENHORAS, E. M. "Episteme da Geografia das Relações Internacionais". **Revista Intellector**, vol. 11, n. 22, 2015.

SENHORAS, E. M. "Múltiplas Camadas das Relações Internacionais entre a Diplomacia e a Paradiplomacia". **Revista Intellector**, vol. 9, n. 18, 2013.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA F. A.; VITTE, C. C. S. "Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades". **Memórias del Encuentro Latinoamericano de Geógrafos**. Montevideo: EGAL, 2009.

SOLDATOS, P. "Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world". *In*: BROWN, D. M.; FRY, E. H. **States and provinces in the international economy**. Berkley: University of California at Berkley, 1993.

CAPÍTULO 2

A Paradiplomacia e o Direito Internacional

A PARADIPLOMACIA E O DIREITO INTERNACIONAL

Fernando Cardozo Fernandes Rei

Este capítulo aborda a inserção dos novos atores internacionais nos processos de discussão e enfrentamento de problemas globais e a necessidade (ou não) de reconhecimento dessa inserção pelo Direito Internacional (DI).

Boa parte dos complexos problemas globais (mudanças climáticas, biodiversidade, desenvolvimento sustentável, pandemias, saúde coletiva, refugiados etc.) exige enfrentamento coletivo e multilateral, e em diversos níveis, onde a exclusiva prevalência estatal perde espaço e protagonismo, reconhecendo cada vez mais a pertinência e relevância de outras contribuições.

A magnitude desses interesses globais demanda ações de cooperação diversas que, na maioria das vezes, só podem se desenvolver por meio de sistemas de governança que admitam e convivam com diversos níveis de atuação (REI *et al*., 2012). O exercício da governança intensifica e enriquece o debate internacional, bem como propicia a emersão de novos atores tão importantes quanto os Estados.

Nesse sentido, muitos são os atores que se mobilizam, contribuindo com informações técnicas, cobrando e exigindo medidas efetivas por meio de um processo de legitimação voluntária da sociedade, como é o caso das organizações não governamentais, do setor privado e dos governos subnacionais, nomeadamente as grandes cidades (DEDUERWAERDERE, 2005).

Não obstante a crescente ascensão e legitimação desses novos atores internacionais, a agenda internacional dos problemas

globais continua sendo conduzida entre Estados e organizações internacionais, únicos sujeitos reconhecidos formalmente pelo DI, o que vem estimulando estudos acerca da necessidade de reconhecimento jurídico dessa atuação, porque, embora se possa afirmar que o debate internacional conversa de forma harmônica com as contribuições trazidas pelos interessados diversos (FARIAS; REI, 2016), esses novos atores que surgiram e estão angariando espaço não possuem voto, mas se revelam protagonistas ativos no cenário global, confrontando a exclusividade dos Estados nas relações internacionais (DIAS, 2010).

Essa participação de novos atores na vida internacional vem sendo analisada a partir de duas áreas das ciências sociais, ambas de interesse. Do ponto de vista do DI hodierno, o enfoque de se os novos atores têm a condição de personalidade jurídica internacional. Como se verá essa noção se refere à capacidade de uma entidade de adquirir direitos e obrigações contratuais em uma determinada estrutura legal. A abordagem das Relações Internacionais – RI engloba e identifica os novos atores por sua capacidade de influenciar a vida internacional (SOTILLO, 2009).

Para avançar nessa argumentação, valeu-se da metodologia exploratória, abordando como a paradiplomacia é recebida nos estudos e publicações do DI e das RI e como a paradiplomacia tem sido legitimada pela governança global.

A primeira parte do capítulo trata os contornos conceituais da paradiplomacia, ressaltando sua importância como marco teórico das RI e a dinâmica da legitimação da inserção dos novos atores internacionais em agendas globais relevantes, bem como o consequente surgimento de um novo equilíbrio de influência no sistema internacional.

A segunda analisa o tratamento jurídico do fenômeno pelo DI, com o descaso da doutrina clássica na consideração de novas

leituras sobre a personalidade jurídica internacional e as implicações para uma abordagem inovadora a partir do exercício da governança global.

Finalizando o capítulo, as considerações no sentido de reconhecer que a intensidade da atuação paradiplomática em fóruns e agendas multilaterais e multiníveis induzirá, mais cedo ou mais tarde, o DI à modernização, a partir, inclusive, de uma readaptação do papel do Estado no sistema internacional.

CONTORNOS CONCEITUAIS DA PARADIPLOMACIA

A sociedade internacional é formada por Estados e por uma série de outros atores que protagonizam o cenário internacional. Organizações internacionais, organizações não governamentais – ONGS, empresas transnacionais e governos subnacionais são atores cada vez mais relevantes da arena internacional.

De maneira muito objetiva e pedagógica Rodrigues (1994, p. 13) define o ator internacional como "o agente que participa das relações internacionais". Os atores internacionais distinguem-se quanto à sua natureza estatal ou não estatal. Os atores estatais possuem caráter público, representando a sociedade política, enquanto os atores não estatais encontram-se no âmbito privado e compreendem a sociedade civil em suas diversas faces (CAPETILLO, 1998).

A influência desses atores é cada vez mais reclamada pelas agendas globais, permitindo, além da legitimação dessa inserção, o surgimento de um novo equilíbrio nas relações internacionais, a partir da participação na discussão, proposição e implantação de ações sociais, sanitárias, ambientais, políticas e culturais.

Neste sentido, os novos atores contribuem na elaboração de políticas globais, na formalização de acordos e regimes jurídicos e técnicos, na instituição de redes de cooperação, aumentando a pluralidade nas relações internacionais com a intensificação de agendas multilaterais e multinível.

O conceito "paradiplomacia" foi concebido nos anos de 1986 e 1990 por Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos, respectivamente, ainda que a terminologia tenha sido utilizada antes na área das Relações Internacionais (RI) nos anos de 1970 (ZERAOUI, 2013). Há um reconhecimento na doutrina que Duchacek (1986 *apud* KUZNETSOV, 2015) atualizou o termo "micro-diplomacia" para "paradiplomacia" na primeira data mencionada, enquanto Soldatos (1990) publicou em capítulo do livro *Federalism and international relations: the role of subnational units* um artigo com a nova terminologia.

Como bem observa Junqueira (2017), "trata-se de um neologismo, porque 'paradiplomacia' refere-se à abreviação de 'diplomacia paralela' e constitui-se pela junção de 'duas palavras: o prefixo 'para' e 'diplomacia'". Por seu turno, Tavares (2016, p. 8) lembra que a expressão "para" tem origem grega, que significa "assistente", "próximo", "subsidiário" e "lateral".

Para Soldatos, a quem se atribui, como acima asseverado, a expressão *paradiplomacy*, paradiplomacia é o envolvimento direto ou autônomo das unidades federadas em atividades de relações internacionais cooperativas ou paralelas (SOLDATOS, 1990). Desde então, a expressão ganhou amplitude no debate acadêmico, incorporando uma diversidade de atores, e poderia ser definida, como bem faz Rodrigues em sua obra mais recente, como "toda forma de diplomacia ao lado da diplomacia estatal" (RODRIGUES, 2021, p. 21).

Essa atuação internacional dos novos atores de forma autônoma se desenvolve, principalmente em rede, nas duas primeiras décadas deste novo milênio em proporções significativas, com reflexos e repercussões políticas que trouxeram à tona o fenômeno da paradiplomacia como o exercício da diplomacia fora da estrutura do Estado-nação, com a introdução desses novos atores públicos e privados (estados, regiões, províncias, departamentos, comunidades, cidades, empresas transnacionais, organizações não governamentais, academia etc.), em um contexto internacional de prevalência estatal, com posicionamentos que podem ou não acompanhar a agenda internacional do Estado-nação (NUNES, 2005).

Esse fenômeno se dá por um conjunto de fatores, sobretudo, devido à dinâmica da globalização das relações "na medida em que esta enfraquece e, em alguns casos, rompe o monopólio do Estado-nação sobre a agenda internacional, legitimando a atuação de novos atores [...] e erodindo espaços do 'interno' e do 'externo'"(RODRIGUES, 2011, p. 226). Nessa linha de erosão de espaços, a globalização denota uma mudança na forma espacial da organização, da atividade humana e dos padrões de atividades transcontinentais e inter-regionais, na interação e no exercício do poder (HELD, 2000, p. 273 *apud* PRADO, 2007, p. 2).

Enfatiza-se, portanto que, por reflexos também advindos da globalização econômica e política, a partir da década de 1990 o período de aumento quantitativo de atores e qualitativo de suas ações internacionais, quando organizações internacionais, organizações não governamentais, grandes empresas transnacionais e os atores subnacionais aumentaram seus escopos de atuação em decorrência dessa dinâmica de intensificação da globalização e da reestruturação do próprio Estado.

Não por coincidência, nesse mesmo período os debates sobre governança global avançaram. Entendida como um sistema

de regras em todos os níveis de atividade humana em que há um deslocamento de autoridade do âmbito nacional aos níveis supra e subnacional (ROSENAU, 2000), sua experiência foi determinada pelo aumento do número de atores internacionais e pelo incremento da interconectividade dos processos decisórios interna e externamente aos Estados (FINKELSTEIN, 1995).

Em processos decisórios, num ambiente de convivência democrática entre o Estado nacional e os entes subnacionais, a paradiplomacia pode vir a integrar a diplomacia nacional a partir de arranjos que reconhecem nesses atores um protagonismo para a cooperação internacional descentralizada. Da mesma forma, há casos de atuação subnacional internacional de conflito e relativa oposição ao Estado nacional chamados de "atuação protodiplomática". Entretanto, seja em qualquer um dos cenários, via de regra, a paradiplomacia se afirma como ação estratégica clara de afirmação internacional desses atores para obter maior autonomia em agendas globais frente ao posicionamento do Estado nacional, o que pode gerar algumas tensões.

De fato, seja de forma coordenada com o Estado-nacional, seja como estratégia de afirmação, a paradiplomacia representa um processo dinâmico impulsionado pela vontade ou necessidade de buscar novas e melhores oportunidades para os novos atores internacionais, motivados pelo desenvolvimento social e econômico (CORONEL, 2006), podendo ser decorrente de interesses múltiplos como econômico, político ou até mesmo culturais (KEATING, 2011).

Ainda que a paradiplomacia tenha sido objeto de crescente literatura, particularmente nas RI e na Ciência Política, como bem assinala Zeraoui (2014), apesar desse crescimento e da sua prática cotidiana, a paradiplomacia ainda é um fenômeno ignorado pelos internacionalistas em termos da análise teórica. As obras de DI mais recentes apenas descrevem o processo, não buscam explicá-lo,

e menos ainda se dedicam a encontrar um fundamento conceitual ou de legitimação (FARIAS; REI, 2016, p. 325).

A PERCEPÇÃO PELO DI E O ABRAÇO DA GOVERNANÇA

Não obstante essa realidade de ascensão dos novos atores internacionais, muitos sistemas jurídicos[1] ainda são reticentes em reconhecer a contribuição da paradiplomacia, desconsiderando a potencialidade de estímulo à cooperação internacional, capaz, em muitos casos, de complementar a ação nacional, insistindo em visualizá-la como um risco à autonomia na condução de sua agenda internacional.

Analisar se o DI reconhece ou não essa atuação é um ponto sensível de condução do debate, mas que se faz necessário para verificar eventual comprometimento da segurança jurídica das relações internacionais desses novos atores.

Acontece que a concepção estatocêntrica clássica atribui personalidade jurídica internacional apenas aos Estados porque condiciona o conceito à noção de capacidade para criar normas internacionais, defendendo que a soberania estatal não identifica nenhuma forma de poder além do seu próprio (MORGENTHAU, 2003) e porque os Estados se comportam no cenário internacional de forma anárquica (STEIN, 1982), definindo ajustes convenientes aos seus interesses internos, menosprezando muitas vezes a contribuição da governança, impondo, inclusive, se necessário,

[1] Oficialmente, por orientação do Ministério das Relações Exteriores, o discurso governamental brasileiro optou pelo uso da expressão "diplomacia federativa", ao invés de paradiplomacia, para fazer jus às ações externas empreendidas por entes federativos brasileiros, sejam de estados ou municípios, tendo em vista a sua organização política ratificada na Constituição de 1988.

esses ajustes por meio da força. Segundo Gonçalves e Costa (2011) a limitação desse poder supremo visualizaria um único limite, as relações com outros Estados também soberanos e iguais entre si.

Como bem observam Farias e Rei (2016) a teoria clássica do DI[2] considera que somente os Estados e, mais tarde, os organismos internacionais, possuem capacidade jurídica internacional para, atuando de forma ampla, celebrar tratados e elaborar normas internacionais. Na mesma linha, considera que somente os Estados são suscetíveis de adquirir os direitos resultantes desses acordos e de exercê-los, exigindo sua observância. Portanto não vê o DI clássico como possa atribuir deveres a outros entes diversos dos Estados e organizações internacionais e, assim sendo, tudo que ultrapassa a destinação primária da norma seria meramente derivativo do próprio Estado.

Nesse sentido, abundam doutrinadores que estudam o Estado como um ator unitário (EVANS *et al*., 1993; KEOHANE; MILNER, 1996), pelo que os "novos atores internacionais" não seriam entidades possíveis de reconhecimento no cenário internacional, mesmo em áreas onde a sua inserção é estratégica e saudada, como é o caso da Agenda Ambiental Global. A propósito, mais recentemente, Dupuy e Viñuales (2015), os ignoram completamente quando tratam dos atores relevantes do *International Environmental Law*.

[2] A expressão DI "clássico" refere-se ao conjunto de regras surgidas na Europa Ocidental a partir do século XV, cujo objetivo era regular as relações entre os Estados-nação. Esse conjunto de diretrizes foi posteriormente adotado e adaptado pelas repúblicas americanas, entre elas o Brasil, como herdeiras culturais de suas antigas metrópoles europeias. Isso não significa que o direito internacional como tal tenha nascido na Europa; pelo contrário, relevante destacar as ideias daqueles que encontram antecedentes dessas normas em todos os períodos da humanidade, mesmo desde tempos muito remotos.

Existe, contudo, divergência; autores ressaltam que se esses atores possuem capacidade processual para ingressar em juízo em defesa desses direitos e obrigações (BARBOZA, 1999), ou mesmo se podem estabelecer relações contratuais, ou de qualquer outra natureza jurídica, com sujeitos de direito internacional, reconhecida está sua personalidade jurídica internacional (NKAMBO MUGERWA, 1994).

Acontece que a própria história do DI ilustra momentos de evolução, na mesma matéria. Em 1949, através de consulta sobre "Reparação dos danos sofridos em serviço das Nações Unidas", também conhecido como "Caso Bernadotte", envolvendo a morte de Falke Bernadotte, conde sueco que se encontrava em serviço da organização, a Organização das Nações Unidas - ONU provocou a Corte Internacional de Justiça a reconhecer a sua própria personalidade. Na ocasião, a Corte reconheceu que a ONU, organização internacional diferente dos Estados que a compõem, também possuía personalidade jurídica internacional, ressaltando que através de sua história, o desenvolvimento do direito internacional foi influenciado pelas exigências da vida internacional e que os sujeitos de direito, de um sistema jurídico, não são necessariamente idênticos quanto à extensão de seus direitos, e a sua natureza depende das necessidades da comunidade (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1949).

Importante destacar nesse debate, a questão ainda presente no DI que diferencia o ator internacional do sujeito internacional. O conceito de ator internacional está diretamente ligado às dinâmicas das relações internacionais, que, conforme já observado, reconhece o papel e a relevância desses atores, por meio das suas contribuições e interferências na condução de temas significativos das agendas globais. Por sua vez, o conceito de sujeito internacional está diretamente ligado ao DI, que confere a esse sujeito a condição de ter direitos e obrigações perante o

ordenamento jurídico internacional, condição essa que atualmente só é gozada pelos Estados e Organizações Internacionais. Desta forma, como bem observa Marques (2008, p.15) o termo ator internacional é bem mais amplo que o termo sujeito de direito internacional. Logo, todos os sujeitos reconhecidos de direito internacional são atores internacionais, enquanto que o inverso não se verifica da mesma forma.

Em verdade, o DI e os próprios Estados têm dificuldades em perceber que o Estado perdeu a condição de único ator das relações internacionais e que passa a dividir o palco do cenário internacional com outros atores, ainda que guarde singular importância.

Neste sentido, para Bedin (2001, p. 23) "a sociedade internacional moderna, com o reconhecimento dos novos atores internacionais e com o surgimento dos fenômenos da interdependência e da globalização do mundo, entrou em declínio, surgindo em seu lugar a sociedade internacional contemporânea", representando essa contemporaneidade uma ruptura com as relações internacionais estatocentristas por meio da multiplicação dos fluxos e canais de comunicação, cooperação e integração entre os diversos atores internacionais.

Essa mesma dificuldade de reconhecimento o DI e os Estados têm no que concerne à potencialidade da paradiplomacia, já que essa não pode mais ser vista como um fenômeno marginal, particularmente em Estados federados plurais (e desiguais), pois pode funcionar como uma ação estratégica para consolidação do *soft power*[3] dos Estados, permitindo o preenchimento de lacunas de

[3] *Soft power* é uma expressão usada na teoria das relações internacionais para descrever a habilidade de um corpo político para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos.

poder, que contribuem para a redução e nivelamento das vulnerabilidades (FARIAS; REI, 2016).

O estreitamento de fronteiras trazido pela globalização deu origem, entretanto, a uma forma diferente de atuação internacional, onde se valora a mera contribuição ou influência por parte dos novos atores internacionais, ainda que de forma indireta. São cada vez mais comuns os tratados formalmente firmados que acabam envolvendo a participação e colaboração de outros atores, que não detêm todas as prerrogativas inerentes aos Estados e organismos internacionais, mas que participam ativamente das discussões, exigem e influenciam posicionamentos (REI; GRANZIERA, 2014).

Neste contexto, destaque-se do preâmbulo do Acordo de Paris o reconhecimento, a defesa e a promoção da "cooperação regional e internacional de modo a mobilizar ação climática mais forte e mais ambiciosa de todos os interessados, sejam estes Partes ou não, incluindo a sociedade civil, o setor privado, as instituições financeiras, cidades e outras autoridades subnacionais, comunidades locais e povos indígenas".

Essa inclusão do papel dos novos atores em poder atuar diretamente na sociedade internacional contemporânea, com poderes de participação e de assunção voluntária de obrigações não pode ser ignorada pela nova doutrina internacionalista, em construção, como um indício de personalidade jurídica (NOORTMANN, 2001, p. 64). Afinal, evolução recente do DI considera a participação de outros atores em suas relações, definindo pessoas físicas como sujeitos de DI, conferindo-lhes direitos e deveres e permitindo que ajuízem ações perante Tribunais internacionais.

Assim, abre-se espaço para o reconhecimento da personalidade jurídica internacional desses atores, uma vez que não

está condicionada à capacidade jurídica e pode ser reconhecida, ainda que o agente não disponha de capacidade jurídica plena como a reconhecida aos sujeitos formais, porque capacidade é atributo, mas não pressuposto (FARIAS; REI, 2016). Nessa toada, Cançado Trindade (2007) acredita na "democratização das relações internacionais" como resultado da conscientização dos múltiplos atores exercida internacionalmente na defesa de valores universais. Embora seu discurso seja no sentido de reconhecer personalidade aos indivíduos, tais fundamentos são perfeitamente adequados para justificação do dilema da sujeição dos atores internacionais.

Para Oliveira (2009, p. 9) cabe ao DI buscar um novo conceito de personalidade internacional, já que a continuidade desse pensamento clássico levaria a noção de que toda e qualquer atribuição de personalidade seria derivada. Compreendendo o DI a existência de novos atores com vinculações ao ordenamento jurídico internacional-global, tal personalidade nada mais seria do que o conjunto de direitos e obrigações individualizadas de cada um desses atores o que possibilitaria, portanto, a existência de diferentes formas e graus de personalidade.

Ainda que se possa asseverar que grande parte da doutrina tradicional do DI continua a enxergar os atores internacionais de forma discreta, a governança multinível e multilateral vai em sentido contrário e são vários os textos normativos internacionais, de *hard law* e de *soft*[4] *law*, que absorveram o reconhecimento dos novos atores, como é o caso da Agenda 21 (1992), Agenda Habitat (1996), da Agenda 2030 (2015) e do já citado Acordo de Paris (2015), onde estão destacadas a necessidade de inserção desses atores em sua dinâmica.

[4] Para a doutrina clássica, o termo *soft law* é posto em paralelo com a expressão *hard law*. Esta, para identificar as normas cogentes (tratados e costumes internacionais) e aquele, para indicar a espécie de norma flexível e, nessa visão, não obrigatória.

Por essa razão, os mecanismos de governança global acabam por inquietar imobilidades do DI, seja pela capacidade de muitos atores serem determinantes para a consecução de resultados nesse cenário, pela impossibilidade dos Estados agirem isoladamente em alguns temas (o que ficou evidente em tempos de pandemia de COVID-19), ou até mesmo pelo fato de que é essa a imposição de uma nova sociedade, menos preocupada com formalismos e mais atenta a resultados.

Portanto, quer parecer que não mais se permite ao DI ignorar a relevância do envolvimento dos atores internacionais nos processos relevantes globais e que, consequentemente, a paradiplomacia emerge como uma força a ser reconhecida (MOORE, 2013); porém, um questionamento final é pertinente: esse reconhecimento é indispensável para atribuir legitimidade e segurança para a atuação paradiplomática?

Fato é que nas últimas décadas, pelos mais diversos fatores, a dinâmica robusta da paradiplomacia em algumas agendas globais ocasionou relevantes modificações nos campos políticos e jurídicos das relações internacionais (FARIAS, REI, 2016).

A participação de uma pluralidade de atores no processo de globalização se intensificou, principalmente por meio da participação em redes transnacionais, relativizando a soberania dos Estados e provocando a acomodação do DI. E nessa participação, no contexto dos governos descentralizados, crescem os acordos de cooperação sem a "necessária" cobertura do Estado nacional e as ações dos governos centrais não estão dirigidas à deslegitimação desse avanço (VIGEVANI, 2004).

Destarte, ainda que a inserção internacional consolidada dos novos atores seja uma realidade, essa ação não deve ser deixada à margem da legalidade, na busca de caminhos mais flexíveis e adequados ao incremento do multilateralismo, porque, em tese, os

acordos e documentos firmados por esses atores não são reconhecidos pelo DI, porque não regidos pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, restando o reconhecimento dessas tratativas classificadas genericamente como acordos ou convênios, numa modalidade de contrato *sui generis* (RODRIGUES, 2011), porque, se uma das partes não pode ser identificada como sujeito de DI, o documento não poderia ser formalmente considerado como Tratado, carecendo de legitimidade jurídica internacional.

Por sua vez, no contexto doméstico das ações de governos subnacionais e locais, Duchacek lembra em dois momentos que estão em curso reinterpretações constitucionais e que há sim uma ligação direta entre o âmbito subnacional e Organizações Internacionais e Estados (1984), apontando que essas relações internacionais dos governos subnacionais apesar de terem objetivos predominantemente técnicos e econômicos, também têm interesses políticos (1990).

Como vários documentos internacionais começam a reconhecer a importância e a relevância do papel de atores internacionais diversos dos sujeitos internacionais, com isso tal reconhecimento demonstra que o estatocentrismo do DI começa a ser contraposto em documentos oficiais.

O que já não era sem tempo, afinal é fato que o Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas cada vez mais complexas do sistema internacional e, como se tornou evidente em muitas manifestações populares ao redor do mundo ao longo da última década, o Estado já não consegue prover bens e serviços essenciais reclamados pelas populações.

Conforme argumenta Hocking (2004, p. 79), o "estatocentrismo" sofreu um profundo revés e as relações internacionais passaram a ser um campo de atuação de

"composição mista" de atores. Com um novo ordenamento, é necessário abstrair a linha divisória entre nacional e internacional para se compreender as relações entre os sujeitos de direito internacional e os novos atores internacionais e dar-lhes roupagem adequada.

Neste sentido, a ainda persistente lacuna jurídica está sendo preenchida gradativamente pela governança, que se estabelece como instância global capaz de outorgar legitimidade às atuações paradiplomáticas, gerando um reconhecimento tácito ao status dos novos atores internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como ignorar a amplitude das relações internacionais levadas a efeito pelos novos atores internacionais, que tendem, aliás, a aumentar em virtude da abordagem multilateral e multinível requerida pelos cada vez mais complexos problemas das agendas globais.

A percepção do papel e da relevância dos atores internacionais na elaboração, participação e condução de agendas globais e o desenvolvimento da paradiplomacia se tornaram um marco a impulsionar adaptações, estabelecendo uma interdisciplinaridade entre o campo das RI e o DI.

O reconhecimento pelo DI do papel e do status dos novos atores internacionais nas agendas globais em curso e nas novas relações internacionais ditadas pela governança global é um desafio novo para uma ciência não nova, de baixo grau interdisciplinar e que necessita se desenvolver hodiernamente.

É possível afirmar que essa fase passa necessariamente pela incipiente realidade em que os Estados precisam se readaptar e

realocar a sua contribuição na normatização internacional. Consequentemente, a diplomacia estatal também está em mutação e deve saber incluir anseios e interesses que não somente dialogam com o ambiente internacional, mas provêm igualmente de nuances específicas dos atores internos relevantes, avançando para uma estratégia de colaboração com ações "glocais".

O questionamento atual que este breve estudo traz não gravita entre aceitar ou não a contribuição dos novos atores internacionais, já totalmente consolidada no cenário mundial, mas compreender qual a dimensão que ocupam nessa nova estrutura do sistema internacional e que transformações é capaz de gerar na evolução do DI.

Apesar do não reconhecimento como sujeitos pelo DI clássico, comprometido pela insistente e desatualizada visão estatocêntrica, essa atuação é legítima e assentada na governança global, indispensável e estratégica para o enfrentamento de boa parte dos problemas mundiais. Está em curso um reordenamento de poder gerado pelo avanço da governança global, provocando resultados diretos no papel dos Estados, que se "moldam" para permanecerem com extenso grau de influência nas relações internacionais e no *law making process* do direito internacional.

Assim, a intensidade da atuação paradiplomática induzirá o DI à modernização, ainda que, paradoxalmente, não dependa dessa modernização para se desenvolver, pois a segurança jurídica dos acordos e documentos firmados se assenta cada vez mais na prática e na necessidade de cooperação multilateral e multinível na solução dos problemas globais que extrapolam a capacidade de enfrentamento dos Estados.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, J. **Derecho Internacional Público**. Buenos Aires: Editorial Zavalía, 1999.

BEDIN, G. A. **A sociedade internacional e o século XXI**: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Editora Unijuí, 2001.

CAPETILLO, I. C. "La discussión sobre lós actores en el escenario internacional". **Política y Cultura**, n. 10, junho, 1998.

CIJ - International Court of Justice. "Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations". **Portal Eletrônico da CIJ**. Disponível em: <https://www.icj-cij.org>. Acesso em: 05/09/2021.

CORONEL, A. **Breve historia de la cooperación descentralizada**: Una mirada de cooperación descentralizada desde Sudamérica. Montevideo: Observatorio Unión Europea – América Latina, 2006.

DEDUERWAERDERE, T. "The contribution of network governance to sustainable development". **Annales Les séminaires de l'Iddri**. Louvain: Université Catholique de Louvain/Founds National de la Recherce Scientifique, 2005.

DIAS, R. "Um tema emergente nas relações internacionais: a paradiplomacia das cidades e Municípios". **Portal Eletrônico Ambito Jurídico** [01/08/2010]. Disponível em: <http://www.ambito–juridico.com.br>. Acesso em: 08/08/2021.

DUCHACEK, I. “Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations”. *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. Oxford: Claredon Press, 1990.

DUCHACEK, I. “The international dimension of subnational self-government”. **Publius**: **The Journal of Federalism**, vol. 14, n. 4, 1984.

DUPUY, P. M.; VIÑUALES, J. **International Environmental Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

EVANS, P. B. *et al*. **Double-Edge Diplomacy**: International Bargaining and Domestic Politics. Berkeley: University of California Press, 1993.

FARIAS, V.; REI, F. “Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação”. **Revista de Direito Internacional**, vol. 13, n.1, 2016.

FINKELSTEIN, L. “What is global governance?”. **Global Governance**, vol. 1, n. 3, 1995.

GONÇALVES, A.; COSTA, J. A. F. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina Brasil, 2011.

HOCKING, B. “Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais”. *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora UNESP/ EDUC, 2004.

JUNQUEIRA, C. G. B. "Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil". **BIB**, n. 83, fevereiro, 2018.

KEATING, M. "Regiones y Assuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias". *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (eds.). **Paradiplomacia**: Las Relaciones Internacionales de las Regiones. Madrid: Marcial Pons, 2011.

KEOHANE, R. O.; MILNER, H. V. **Internationalizationand Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KUZNETSOV, A. **Theory and practice of paradiplomacy**: subnational governments in international affairs. London: Routledge, 2015.

MARQUES, G. "Velhos e Novos Atores: as relações internacionais de Vestfália ao século XXI". **Revista Ius Gentium**, n. 1, julho, 2008.

MOORE, S. "California´s Sub-national Diplomacy: the right approach". **Power and Policy Blog** [10/08/2013]. Disponível em: < https://www.belfercenter.org>. Acesso em: 11/10/2021.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UnB, 2003.

MUGERWA, P. J. N.; "Sujetos de derecho internacional". *In*: SORENSEN, M. (ed.). **Manual de Derecho Internacional Público**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NOORTMANN, M. "Non- State Actors in International Law". ARTS, B. *et al*. (eds). **Non-State Actors in International Relations**. Burlington: Ashgate, 2001.

NUNES, C. J. S. **A paradiplomacia no Brasil: O caso do Rio Grande do Sul** (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2005.

OLIVEIRA, S. "Governança Global e os Atores Não Estatais: uma análise à luz do Direito Internacional". **Anais do 7º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**. Curitiba: Juruá, 2009.

PRADO, D. F. B. "Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades". **Anais do Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul**. Sergipe: Editora da UFS, 2007.

REI, F. *et al*. "A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global". **Revista de Direito Internacional**, vol. 9, n. 3, 2012.

REI, F.; GRANZIERA, M. L. "Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito". *In*: REI, F.; GRANZIERA, M. L. (orgs.). **Direito ambiental internacional**: avanços e retrocessos. 40 anos de Conferências das Nações Unidas. São Paulo: Atlas, 2015.

RODRIGUES, G. M. A. "Relações internacionais Federativas no Brasil". **Revista de Ciências Sociais**, vol. 51, n. 4, 2008.

RODRIGUES, G. M. A. **O que são relações internacionais?** São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROSENAU, J. "Governança, ordem e transformação na política mundial". *In*: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (orgs.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB, 2000.

SOLDATOS, P. “An explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors”. *In*: MICHELMANN, H. S.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and International Relations**: The Role of Subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SOTILLO, J. A. “Actor internacional”. *In*: REYES, R. (ed.). **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2009.

STEIN, A. A. “Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world”. **International Organization**, vol. 36, 1982

TAVARES, R. **Paradiplomacy**: cities and states as global players. Oxford: Oxford University Press, 2016.

TRINDADE, A. A. C. “Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI”. *In*: MEDEIROS, A. P. C. (org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: FUNAG, 2007.

UN - United Nations. “Paris Agreement”. Portal Eletrônico da ONU [2015]. Paris: UN, 2015. Disponível em: <https://un.org>. Acesso em: 01/09/2021.

VIGEVANI, T. “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil”. **Integración y Comercio**, n. 21, July, 2004.

ZERAOUI, Z. “Construyendo el concepto de paradiplomacia”. *In*: ODDONE, N.; VÁZQUEZ, H. R. (coords.). **Municipios y Cambio Climático**: Hacia la construcción de uma agenda de paradiplomacia ambiental. Granada: UIM, 2014.

ZERAOUI, Z. **Teoría y práctica de la paradiplomacia**. Monterrey: Montiel e Soriano, 2013.

CAPÍTULO 3

A Paradiplomacia e o Protagonismo das Cidades na Gestão da Pandemia da COVID-19

A PARADIPLOMACIA E O PROTAGONISMO DAS CIDADES NA GESTÃO DA PANDEMIA DA COVID-19

Juliana Ferreira Montenegro

Este estudo se propõe a abordar a atividade paradiplomatica dos atores subnacionais e o protagonismo destes atores diante da crise gerada pela pandemia da Covid-19. A atuação dos atores subnacionais está pautada no referencial teórico das relações internacionais, e de bibliografia já existente, dialogando com normas de direito e preceitos de outras áreas do conhecimento.

O advento da pandemia da Doença do Coronavirus - Covid-19 (SENHORAS, 2021) pôs em xeque hábitos e estilos de vida demandando ações enérgicas e cooperada de todos os entes da federação de modo a ajudar os Estado brasileiro a mitigar os efeitos nefastos da pandemia. Porém, por uma escolha do Presidente da República, observou-se posicionamentos contrários as recomendações das Organização Mundial da Saúde, levando os atores a trabalharem de forma a costurar parcerias diretas para evitar o colapso do sistema de saúde da localidade. E como forma de responder a crise, os atores subnacionais buscaram, por meio da paradiplomacia, atender a saúde e a vida dos cidadãos locais, estabelecendo, parcerias diretas e por vezes, contrariando as orientações do Governo Federal.

Esse é o cenário em que o artigo se desenvolveu, analisando a paradiplomacia enquanto uma prática já utilizada no cenário internacional, mas que sofreu um incremento significativo diante das demandas da crise da saúde. A pandemia representou uma oportunidade para que os atores subnacionais desenvolvessem a

atuação internacional e ocupassem uma lacuna deixada pela falta de ação do governo federal, diante da emergência na área de saúde.

Para atender a análise em questão, o artigo buscou responder o questionamento sobre a ocorrência do protagonismo dos atores subnacionais na gestão da pandemia da Covid-19. Para tanto o texto trabalhou com uma visão geral do fenômeno da paradiplomacia, analisando as mudanças histórias até a inserção dos novos atores no mundo globalizado.

Na sequência, trabalhou-se com a paradiplomacia no contexto nacional, analisando as dificuldades do exercício da atividade internacional desenvolvida por atores subnacionais em um contexto sem definição jurídica quanto a prática paradiplomática.

Com essa, o enfoque foi o diálogo com as realidades práticas, abordando o protagonismo das cidades e municípios e o importante papel desempenhado por esses atores. E ainda, trabalhou-se com os desafios da Agenda 2030 e importante engajamento dos atores subnacionais no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

E no último tópico, o enfoque foi sobre os casos de protagonismo, elencando quatro situações em que os atores subnacionais aproveitaram a oportunidade de apresentarem ao mundo o importante papel desempenhado pelos atores, no sentido de engajamento e cuidado com a localidade.

E em sede de conclusão, apresenta-se a analise das ações paradiplomáticas como reflexo desse protagonismo e da força dos atores que, mesmo diante das dificuldades jurídicas com a ausência de regulamentação para a atividade subnacional no âmbito internacional, buscam novos olhares demonstrando a viabilidade da prática e os casos de sucesso.

Metodologicamente foi realizado um estudo sistemático da bibliografia, fazendo uso da bibliografia clássica do tema, para analisar a importância da atuação internacional dos novos atores no contexto global corroborando com exemplos práticos que chancelaram a importância da prática paradiplomática. O suporte teórico auxilia na compreensão da atuação por vezes limitadas dos atores subnacionais.

UMA VISÃO GERAL SOBRE O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA

Neste primeiro tópico, busca-se trabalhar o fenômeno da paradiplomacia como consequência da evolução histórica da sociedade internacional e da incorporação dos novos atores que permitiram uma resposta mais rápida às demandas do mundo globalizado.

O suporte teórico para compreensão da inserção de novos atores veio a partir de *Soldatos* (1990) que, ao especificar o termo paradiplomacia, somado com o entendimento de *Duchacek* (1990) e posteriormente *Paquim* (2004), conformaram um importante referencial teórico para a temática da paradiplomacia e especialmente para esta parte do estudo.

A partir das referências clássicas que inauguram a temática da paradiplomacia na agenda internacional, aborda-se a presença de novos atores, como reflexo do enfraquecimento do Estado-nação, na sociedade globalizada, para que, na sequência, seja trabalhado o olhar da atuação paradiplomática no contexto nacional brasileiro.

Evolução histórica: de *Westfália* aos novos atores nas Relações Internacionais

O histórico da sociedade internacional representa um processo contínuo de mudanças, crescimento e adaptação a novas sistemáticas. Isso se reflete também nas relações internacionais em que os Estados precisaram se adaptar as transformações constantes enfrentadas ao longo dos séculos.

Nesse sentindo o ponto de partida desta análise, baseia-se nas mudanças advindas da chamada Paz de Westfália que modificou a forma como os Estados se uniam, instituindo princípios formais de coexistência e tolerância mútua. Inovação essa que acabou diferenciando da aglutinação dos reinos, ocorrida no passado e calcada em preceitos políticos ou religiosos, para estabelecer formas diferenciadas de relacionamento entre os Estados (MAZZUOLI, 2016).

As Relações Internacionais passaram igualmente por ajustes, na medida em que a visão *Westfaliana* do sistema internacional, alterou a exclusividade no tratamento de assuntos ligados ao Estado, trazendo novas dinâmicas para as relações internacionais (ISER, 2013).

As mudanças se sucederam nas relações internacionais ao longo dos séculos, possibilitado ajustes contínuos no panorama de poder entre os Estados. Com a ruptura do sistema vigente e a criação do Estado-nação, observou-se uma nova configuração que perdurou até o século XX. Essas modificações se intensificaram com a aplicação do princípio da autodeterminação dos povos e os processos de globalização que permitiram modificações profundas na sociedade.

A globalização trouxe desafios para as Relações Internacionais e a complexidade das relações entre Estados pôs em xeque a estrutura *Westphaliana* predominante no sistema internacional, abrindo espaço para novos atores no cenário internacional.

Novas dinâmicas demandaram ajustes para atender a maior interdependência entre os Estados e novos atores subnacionais ganharam espaço na medida em que a divisão de responsabilidades entre os atores e o governo federal passaram a compartilhar o mesmo espaço (KEATING, 1999).

A utilização do termo "atores subnacionais" abarca os ideais modernos que buscam acomodar novos conceitos e novas atuações internacionais das unidades não centrais. Essa pesquisa adota, para fins de padronização temática, os atores subnacionais, como partes integrantes da União Federal, ou seja, Estados, Cidades e Municípios que passaram a atuar na esfera internacional ou interagir com temas de dimensão internacional sem, no entanto, se tornarem sujeitos de direito e obrigações nesse âmbito.

Esse processo contínuo de evolução e modificação, marcado por crises, abriram as portas para articulação internacional de entidades subnacionais (atores subnacionais), em especial os governos locais, que vem assumindo cada vez mais compromissos, demonstrando a importância e a força das cidades como atores do desenvolvimento local.

As entidades subnacionais, como novos atores no plano internacional têm gerado possibilidades de mudanças no sistema de governança global, na medida em que vem desempenhando um importante papel na internacionalização de políticas e buscando o reconhecimento das boas práticas realizadas.

Aos Estados federados, enquanto atores subnacionais, foram oportunizados a desenvolver a autonomia por meio da

atividade paradiplomática. Passaram a ocupar um crescente papel na política internacional graças a segmentação federal na conduta das relações internacionais nas mais diversas áreas não ligadas à segurança nacional, cuja temática é de responsabilidade do governo central (VIGEVANI, 2006, p. 130).

A efetivação do comércio se perfaz nas Cidades e Municípios, bem como o cumprimento e efetivação dos tratados internacionais se concretiza no âmbito subnacional seara em que as atividades locais se mostram mais efetivas. Essa proximidade das demandas internacionais com os destinatários finais, gera maior identificação e efetividade das práticas. Fato esse que reafirma a importância da atividade paradiplomática das unidades não centrais (SALOMÓN, 2012, p. 10).

A ação internacional dos governos locais não representa uma nova atividade ou um fenômeno novo, apenas a intensidade das participações no âmbito internacional que permitiu maior destaque e dinamismo, chamando a atenção para os atores, que ao longo da evolução histórica, foram conquistando espaço. O desafio é a consolidação das práticas, fazendo com que a conexão internacional promova mudanças e permita maior inserção na agenda internacional. Com as contribuições reconhecidas especialmente durante a crise da Covid- 19, que será abordado em um item próprio, evidencia-se o ativismo subnacional e a efetividade das práticas adotadas.

Esse reconhecimento da atuação subnacional dos governos locais como novos atores do desenvolvimento está presente no entendimento relativo ao importante papel de cooperação internacional para a construção de um futuro comum. O processo de consolidação se deu por meio da consulta global “sobre o papel da cooperação internacional na construção do futuro que queremos”, presente na Campanha UN75 (aniversário de 75 anos da Organização das Nações Unidas), que contou com a

coordenação da CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos). O relatório destaca a importância da união dos atores subnacionais para gerenciar melhor os riscos inerentes a sociedade interdependente. Os desafios são semelhantes portanto, as soluções podem ser compartilhadas, fazendo com que a sociedade avance em uma colaboração multilateral, com mudanças estruturais do sistema multilateral, objetivando a maior inserção dos atoes nas relações internacional.

Vê-se que os movimentos subnacionais vêm se fortalecendo, apesar da ausência de regramento específico que normatize a atividade no Brasil. As evidências desse crescimento aparecem na prática de compartilhamento de boas práticas e na adesão aos programas internacionais (CEZÁRIO, 2011).

A falta de regulamentação da prática paradiplomática não é realidade apenas no Brasil. Mas como essa é questão nos afeta diretamente, objetiva-se abordar as limitações existentes ante a falta de especificações e permissões expressas para a atuação internacional dos governos subnacionais na realidade brasileira e como isso vem sendo superada com ações pontais que se espraiaram pelo território nacional, especialmente no contexto da pandemia da Covid-19.

Paradiplomacia no contexto nacional

A prática da paradiplomacia pelos governos subnacionais não exatamente uma atividade nova e não pode ser ignorada no contexto brasileiro. Os atores subnacionais vêm protagonizando experiências no plano internacional que contrariam a lógica de poder tradicional consagrada pelo sistema westfaliano.

É possível conceituar a paradiplomacia como uma prática que representa a participação de atores subnacionais nas relações internacionais. Tal atividade se desenvolve por meio de acordos, atos ou convenções, com entidades públicas ou privadas, estrangeiras, com o desígnio de promover um determinado setor econômico ou cultural.

As relações internacionais conduzidas por atores subnacionais possuem uma caraterística comum: são práticas mantidas com Estados estrangeiros, que seguem uma tendência global de descentralização, buscando atender ao melhor interesse de cada localidade.

O grande limitador da paradiplomacia em território brasileiro é a ausência de uma regulamentação específica permitindo a atuação internacional das unidades subnacionais de forma segura, juridicamente falando. Essa lacuna legal acaba por gerar insegurança dos governantes ante a falta de previsão específica que suporte a prática dos atores subnacionais. Fato é que a pandemia da Covid-19 trouxe mais intensidade a prática da paradiplomacia devido as necessidades de cada localidade. O que culminou em exemplos e atividades que alcançaram destaque na realidade nacional, demonstrando a viabilidade e a importância desta atividade no âmbito subnacional.

A prática paradiplomática envolve, sobretudo, o desafio de implementar soluções efetivas à população de uma determinada localidade e enfrenta dificuldades para efetivar de determinadas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local.

A questão da institucionalização da paradiplomacia é um dos grandes entraves no contexto brasileiro. Essa omissão da legislação nacional perpassa a dificuldade do Estado nacional em mitigar poderes, antes destinados exclusivamente ao governo central, em face dos atores subnacionais. O argumento ainda se

concentra na questão da soberania, buscando trazer a necessidade do Estado brasileiro se manter coeso e forte, sem brechas que, no entendimento de alguns integrantes do governo, comprometam a imagem do Estado soberano.

Essa percepção vem sendo superada na medida das necessidades ensejadas pela pandemia da Covid-19. Essa realidade também tem gerado constrangimentos aos Estado brasileiro, quando da constatação de práticas internacionais por entes subnacionais, que são toleradas pelo Estado brasileiro, especialmente a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF, 2020) que permite as práticas paradiplomáticas, mas não as regulamenta de forma expressa.

No contexto internacional, muitos são os exemplos de mitigação de soberania e flexibilização de legislação que trouxeram resultados positivos para os territórios, como o caso da vizinha Argentina, o Canadá e na Suíça que fizeram ajustes em seus textos constitucionais, contemplando a possibilidade da prática pardiplomática.

Já a realidade brasileira, encontra-se atada a Constituição Federal que prevê, em diversos artigos a competência da União Federal e do Presidente da República para manter relações com Estados estrangeiros[5].

[5] Texto de lei: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988:
Art. 21 "Compete à União:
I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (...)",
Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

Outro entendimento ganha destaque quando observamos a atuação subnacional frente as necessidades advindas com a pandemia da Covid-19. Os imperativos de uma resposta rápida e assertiva demandou uma atuação pontual e as unidades subnacionais responderam de forma mais efetivas. A atuação foi amparada no artigo 23 da CF/1988[6], que estabelece a competência comum entre os entes, ou seja, a competência para os Estados e Municípios atuarem frente a ações e omissões do Poder Público Federal, em temáticas da saúde. Essa realidade foi problematizada pela crise gerada pela pandemia da Covid-19, o que levou a Estados e Municípios a atuares no âmbito da condução de políticas públicas em face da emergência de saúde.

A discussão sobre o compartilhamento de competências chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ADI 6341 (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6341) em que se discutiu sobre a administração das medidas restritivas que impactam a gestão do sistema de saúde, especialmente no tocante a Lei 13.979/2020. Nesse caso específico, prevalece o entendimento que o sistema único de saúde demanda uma gestão compartilhada, com participação de todas as esferas governamentais.

Diante de uma tendência de modificação e ampliação de competências de atores subnacionais, o Estado brasileiro vem enfrentando dificuldades de ajustar as normas internas aos movimentos globais de descentralização de poderes, fazendo com que a prática paradiplomática realizada por atores subnacionais,

---

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

[6] **Art. 23**. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)

seja consentida pelo Estado brasileiro, desde que não haja gravame ao tesouro nacional.

Portanto paulatinamente vem sendo possível entender que as práticas paradiplomáticas devem dialogar de forma harmônica com a atividade internacional desenvolvida pelo governo central, com o fito de responder as mais diversificadas demandas da complexa interdependência global. Para que a prática paradiplomática ocorra, deve estar alinhada como os preceitos da República Federativa do Brasil e respeitar os limites do Pacto Federativo, fato esse que garante a legalidade das atividades internacionais dos atores subnacionais. Assim, é possível afirmar que as atividades internacionais dos entes subnacionais têm a autorização do Governo central, na medida em que não contrariam as diretrizes federativas e somam valores para garantir melhor condição de vida à população de uma determinada localidade.

PROTAGONISMO DAS CIDADES E MUNICÍPIOS

A participação internacional dos governos locais é caracterizada pelo sistema do "*stop and go*" contextualizado por Keating (1999) que correlaciona a prática paradiplomática a ações que não se perpetuam no tempo e que estão atrelados a vontade política de determinado governante para a manutenção e continuidade.

Essa constatação é evidenciada com o aumento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI), como o que ocorreu na década de 90 (JUNQUEIRA, 2014) e em determinados momentos, observamos o encolhimento dessas atividades quando o governante busca direcionar esforços para outras áreas e acaba por extinguir as secretarias. Esse processo de

quebra, devido a falta de institucionalização e do estabelecimento de um marco jurídico acaba por dificultar as parcerias locais.

De certo modo, apesar da criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF) em 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a interlocução com os atores subnacionais apresentou dificuldades para a coordenação das práticas voltadas ao âmbito internacional (FIGUEIRA, 2011) e não alcançou o desenvolvimento esperado.

Porém, com a crise gerada pela Covid-19, condições de necessidades extremas tocaram a realidade de determinadas localidades. A emergência na área da saúde demandou atividades mais enérgicas de todos os entes da federação e, Estados, Cidades e Municípios e o Distrito Federal se destacaram na medida em que passaram a defender de maneira direta os interesses dos seus cidadãos, especialmente diante da eminência de um colapso sanitário e da inação do Governo Federal.

A falta da atuação efetiva do governo brasileiro, no sentido de propiciar relações diplomáticas que pudessem viabilizar acordos com vista a atender as demandas locais, fez com que os atores subnacionais ganhassem destaque. Acordos diretos criaram pontes com outros governos internacionais, que fizeram a diferença para algumas localidades, compensando a falta de habilidade diplomática do Itamaraty, na gestão da crise ao longo da pandemia.

Uma situação extrema que abriu portas para que iniciativas diretas ganhassem destaques e assim pudessem ajudar a conter um desastre ainda maior do que aquele que tocou o território nacional, conforme exemplos que será abordado em tópico específico sobre a gestão em meio à pandemia da Covid-19.

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS - 3

A ONU, por meio da Agenda 2030 estabeleceu metas para a construção de um mundo mais sustentável. As ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, redesenhou a relação dos países com os atores subnacionais, ou seja, estabeleceu novas possiblidades de interação entre o global e o local. Esse foi o contexto ideal para o fortalecimento da prática paradiplomática que ganhou impulso com as demandas da pandemia.

A pandemia da Covid-19 se caracteriza como um evento de saúde global, com repercussão internacional que tem demandado esforços de todos os entes da União no sentido de tentar mitigar os efeitos nocivos do rápido espraiamento do vírus.

Diante da crise difundida internacionalmente, as demandas por mudanças de hábito se fizeram mais presentes e as metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas, por meio dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável se apresentam como uma medida que não deve ser negligenciada e que requer um esforço concentrado de todos para modificar a forma de vida humana no planeta.

A pandemia da Covid-19 mostrou ao mundo que o enfrentamento as doenças deve ser uma atividade conjunta e compartilhada. Só o esforço conjunto de toda a sociedade será capaz de erradicar doenças. Esse trabalho conjunto está ligado às competências compartilhadas entre Estados e atores subnacionais o que torna ainda mais importante a atividade paradiplomática dos atores subnacionais representando uma peça cada vez cada mais significativa no grande quebra-cabeça que simboliza a vida em sociedade (MONTENEGRO, 2019, p. 144).

A Agenda 2030 da ONU é uma agenda composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e mais 169 metas que demonstram a grandiosidade do programa. A agenda 2030 estabelece as metas que devem ser alcançadas até o ano de 2030 nas áreas mais importantes para a sociedade (ONU, 2015), identificadas pelos 5Ps (cinco áreas prioritárias da agenda e do planeta): Pessoas; Planeta; Prosperidade; Paz e Parcerias. É sobre essas parcerias, que envolvem uma mobilização de toda sociedade e a reunião de todos os esforços que tornam possível a implementação da Agenda, que se concretizará por meio de parcerias formadas em bases sólidas.

Os ODS funcionam como um norteador de conduta e um meio para alinhar planos para a construção dos compromissos globais. Como a Agenda 2030 não é uma responsabilidade única dos Estados soberanos, as unidades subnacionais também têm um importante papel, desempenham a função de uma responsabilidade compartilhada por meio de ações, programas e políticas alinhadas com todos os atores da sociedade.

Como a defesa da saúde engloba o ODS 3 – Saúde e Bem-estar e a meta 3.3, aborda o tratamento da doença pelos países, tem-se a especificação da responsabilidade dos Estados pela erradicação das doenças transmissíveis. Diante da eminência de um colapso dos Sistemas de Saúde do país os governos nacionais e subnacionais trabalharam para adotar protocolos que atendessem a saúde coletiva de todos.

As políticas públicas de erradicação da pandemia da Covid-19 não ocorreram de forma uniforme em todo o Estado nacional e muitas dificuldades distintas se apresentaram frente as mais diversas características locais, evidenciando a grande disparidade existente no Brasil. Muitos municípios trabalharam de forma individual para tentar enfrentar as suas demandas locais, sempre em consonâncias com as orientações da Organização Mundial de

Saúde (OMS). Cada localidade respondeu de uma forma, como será apresentado nos casos abaixo, como forma de ilustrar a tese apresentada.

GESTÃO LOCAL EM MEIO A PANDEMIA DA COVID-19

Como forma de corroborar com o diálogo entre a realidade dos Estados e municípios diante do desafio de enfrentar a pandemia da Covid-19, observa-se a influência dos atores subnacionais e o importante poder de ação local, reforçando o papel de relevância destes, frente a proximidade das realidades e demandas de cada região (YAHN FILHO, 2011). Assim, destacam-se exemplos de protagonismo subnacionais, expondo a importante função da paradiplomacia, especialmente para um país cujas dimensões são continentais e as realidades díspares.

Durante a emergência global gerada pela pandemia da Covid-19, as ações internacionais dos atores subnacionais extrapolaram os tradicionais temas voltados as questões culturais e econômicas, passando a ocupar a lacuna deixada pelo governo federal, frente a difícil gestão da crise sanitária.

Considerando que mais da metade da população se concentra nas cidades, o papel destes atores no controle da pandemia foi crucial. Foram políticas públicas de Saúde que buscaram enfrentar do modo emergencial a crise gerada pela Covid-19, mas que não ocorreram de forma harmoniosa e convergentes com as políticas nacionais.

Os atores subnacionais, diante da posição do Estado brasileiro, que seguiu posicionamento distinto das recomendações da OMS, perceberam a gravidade da situação local e necessidade de atuarem pontualmente, cada localidade respondendo a demandas

especificas. Dessa forma, os gestores tomaram decisões para enfrentamento da pandemia, de acordo com as demandas locais, tentando evitar ao máximo o colapso do sistema de saúde.

Essa relação de tomada de decisões por atores subnacionais, que por vezes não estava em consonância com a política do governo federal, levou o surgimento de diversas ações judiciais no Supremo Tribunal Federal e em Tribunais estaduais debatendo os limites dos Governos Subnacionais para decidirem a melhor alternativa para responder a pandemia, conforme atestado nas ações judiciais: Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 669, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 672 e Medida Cautelar na Ação Direita de Inconstitucionalidade 6341, entre outras.

São casos que envolveram os atores subnacionais e atos da Presidência da República, demonstrando o conflito de interesses econômicos frente a questões de saúde coletiva, a exemplo das recomendações de distanciamento social e medidas de lockdown.

Em resposta ao vazio de liderança, governadores e prefeitos assumiram a frente do combate a pandemia e adotaram medidas em sintonia com as recomendações da OMS, buscando suprir a inação do governo federal (SILVA; GUIMARÃES, 2021).

Essa atuação local dos atores subnacionais, representou uma resposta a demandas locais, muitas vezes negligenciadas pelo governo central e que, por ocasião da pandemia da Covid-19, ganharam alcance ao longo de todo território nacional, conforme os exemplos apresentados abaixo que ilustram essa atividade paradiplomática dos atores subnacionais.

CASO DO BUTANTÃ (SP)

Em meio ao contexto conturbado entre o governo central e os atores subnacionais e diante da falta de ação do governo federal em responder as demandas das mais diversas localidades, a paradiplomacia acabou ocupando o vazio deixado pela diplomacia brasileira, no sentido de tentar mitigar os efeitos mais fortes da pandemia.

A corrida para a busca de uma vacina, sobressai os diálogos entre o estado de São Paulo com o governo chinês, para a construção de um acordo de cooperação entre os laboratórios Sinovac (Sinovac Life Science) e o Butantan (Instituto Butantan). Dessa importante parceria surge a vacina denominada CoronaVac, produzida pelo Instituto Butantan, em janeiro de 2021.

Essa parceria, inicialmente produziu vacina com insumos chineses que acabou desagradando o governo federal e gerando diversos atritos entre o governador do Estado de São Paulo, João Dória, e o presidente da república Jair Messias Bolsonaro.

Apesar do governo brasileiro reforçar que "não iria comprar vacina chinesa" (CORREIO BRASILIENSE, 2020), o estado de São Paulo seguiu o seu movimento paradiplomático de negociação com o governo chinês no sentido de obter os insumos necessários para a fabricação e aprovação do uso emergencial da vacina em território nacional.

A autonomia política e o compartilhamento de competências constitucionais deram o suporte legal para articulação local e a construção de acordos de cooperação que possibilitaram a produção de milhares de doses que evitaram assim o desenvolvimento de casos graves da doença em território

nacional. Vidas que foram salvas, graças a vacina cuja origem foi uma atividade paradiplomatica, fruto de demanda local.

O caso do protagonismo de São Paulo não foi o único que ganhou visibilidade no Brasil. Outras atividades paradiplomáticas de atores locais também ganharam repercussão nacional, mostrando a importância dos atores subnacionais para a construção de uma política externa conjunta.

CASO DOS RESPIRADORES (MA)

Outro caso de grande repercussão no enfrentamento a pandemia da Covid-19 foi a atuação paradiplomática maranhense, que enfrentou dificuldades logísticas para receber o material médico adquirido por vias paradiplomáticas.

O Estado do Maranhão, diante do quadro de colapso que se apresentava em face da crise gerada pela pandemia da Covid-19, buscou apoio diretamente com o governo chinês para aquisição de máscaras de proteção e respiradores hospitalares. Essa ação ganhou notoriedade em face da retenção do material que tivera sido retida pelos Estados Unidos e posteriormente, em território brasileiro, também sofreu retenção pelo Ministério da Saúde, que à época dos fatos, entendia que o manejo de materiais de saúde destinados ao combate ao coronavírus deveria seguir critérios determinados pelo governo federal. E assim que teria que centralizar a distribuição de equipamentos médicos seria o Ministério da Saúde que se basearia nas necessidades de cada região (CHARLEAUX, 2020).

Após diversas tratativas, o governo do estado do Maranhão recebeu o carregamento da China contendo 107 respiradores hospitalares e 200 mil máscaras cirúrgicas que foram adquiridas para atender hospitais locais e profissionais de saúde que estavam

na linha de frente do combate a pandemia da Covid-19. A carga chegou por uma de uma rota alternativa que evitou a retenção do material como tinha ocorrido anteriormente em Santa Catarina.

A ação subnacional foi considerada legitima, por estar albergada pelos paramentos da atividade paradiplomática que possibilitou a coordenação e cooperação com Estado estrangeiro sem a oneração do governo federal. Ademais, as aquisições aconteceram com financiamento de empresas locais, ou seja, não houve dispêndio de valores pelo governo central.

Em mais esse exemplo, evidencia-se a falta de coordenação entre os entes federativos especialmente em um momento de crise que demanda ação conjunta de todos os atores. Muito embora a prática paradiplomática seja autorizada no âmbito nacional, a crise institucional aconteceu reforçando os retrocessos da política externa brasileira, especialmente com o maior parceiro comercial brasileiro: a China.

CASO DO CONSÓRCIO DO NORDESTE

Outro exemplo que ganhou notoriedade e que merece receber o destaque é o caso do Consorcio do Nordeste que envolveu um grupo de estados da região nordestina. Por meio de um programa de cooperação regional, criou-se em março de 2019, um grupo formado por noves estados: Maranhão, Pernambuco, Bahia, Ceará, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Piauí, que objetivavam o trabalho conjunto com ações ligadas à educação e atuações visando o desenvolvimento sustentável da região.

A iniciativa de cooperação regional, que deu origem ao Consórcio do Nordeste, visava a atuação conjunta destes estados

para a mitigação dos problemas locais por meio da institucionalização de políticas públicas que melhorassem a condição de vida dos cidadãos.

Porém com o advento da pandemia da Covid-19, em mais esse caso, observou-se uma forte atuação paradiplomática no sentido de minimizar os danos causados pela crise da Covid-19, facilitando, por meio do Consorcio entre os Estados, uma maior aproximação do cenário internacional.

Com a falta de coordenação entre governo central e os atores subnacionais, somado a crise gerada pela Covid-19, surgiu a necessidade de que a articulação para driblar os efeitos negativos da pandemia fosse gerenciado pelos atores subnacionais de forma direta e com isso, criou-se o Comitê Científico do Consorcio Nordeste (CCCN) com a função de auxiliar na orientação e coordenação de medidas de combate ao coronavírus nos estados nordestinos.

Essa ação conjunta permitiu o monitoramento por meio de boletins que emitiam alertas sobre a necessidade (ou não) de medidas de flexibilização, informações sobre prevenção e orientações sobre pessoas provenientes da Europa (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020). A atuação do Consorcio Nordeste reverberou como um compartilhamento de boas práticas, voltadas para a região específica.

CASO DO IRMANAMENTO DE MINAS GERAIS

E, sem querer esgotar os exemplos porque são diversos, é possível destacar a oportunidade abraçada por Minas Gerais, quando buscou parcerias estratégicas para auxiliar no combate aos problemas relacionados a pandemia da Covid-19.

Foi através de Acordos de Irmanamento, instrumento que permitem que atores subnacionais possam viabilizar a cooperação internacional. Antes da pandemia, Minas Gerais já tinha acordos de irmanamento com Províncias e Estados, considerados Estados-irmãos, que forneceram as bases para mitigar os problemas locais frente a eminência de um colapso na saúde de Minas Gerais.

O Acordo de Irmanamento com a Provincia de Jiangsu, que foi construído em 1996, o governo de Minas Gerais recebeu, a título de doação da província chinesa de Jiangsu, suprimentos médicos e máscaras, que totalizam cinquenta mil máscaras cirúrgicas (ABC, 2020) que auxiliaram o estado a proteger os seus trabalhadores da saúde, que estão na linha de frente do tratamento da Covid-19.

Fato é que a realidade brasileira demanda um novo posicionamento interno que permita esse diálogo com instancias internacionais, de modo que as iniciativas que contam apoio externo e com retorno real ao Estado brasileiro possa ter mais alcance e mais efetividade.

CONCLUSÕES

A vida acontece em um mundo interdependente e que demanda gerenciamento de riscos que são, na sua maioria, inerentes à sociedade global. Os desafios estão interligados, o que significa que as soluções também devem estar. Para alcançar uma verdadeira colaboração multilateral, é necessário avançar com as mudanças jurídicas, estabelecendo um marco legal para o avanço da temática da paradiplomacia no âmbito interno. E assim, com o trabalho conjunto de todos os atores, superar os efeitos negativos que a interdependência e a globalização proporcionam. Essa

reorganização das relações internacionais deve iniciar primeiro no âmbito interno, para viabilizar o alcance internacional de forma segura.

Os estudos já realizados permitiram análises diversas sobre a eficácia das ações paradiplomática em níveis distintos dentro do território nacional. Nos casos analisados, as práticas demonstraram que os governos subnacionais desempenharam atividades locais de modo a melhor atender as demandas locais, corroborar com as boas práticas e servir como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

Os diversos casos de atividade paradiplomática demonstram o trabalho realizado no fomento de parcerias internacionais, retratando a oportunidade que todos os atores subnacionais possuem de destaque em práticas de melhoria da condição local dos seus cidadãos.

Sobressaiu a parceria apoiada pelo Governo de São Paulo, que deu origem a primeira vacina a ser aplicada no Brasil, a vacina *Coronavac*, uma parceria entre o instituto Butantã com o laboratório Chinês Sinovac. O Estado do Maranhão também se diferenciou, visto que articulou a compra direta de respiradores da China, com financiamento de empresas locais, ou seja, sem onerar o governo central. O Consórcio Nordeste que possibilitou o monitoramento real e a tomada de decisão conjunta dos estados partes do consórcio, compartilhando boas práticas no combate a Covid-19, foi outro exemplo de atuação subnacional compartilhada. E, sem querer esgotar os exemplos, ainda foi abordado o caso de Minas Gerais, que recebeu máscaras de proteção do Governo da Província de Jiangsu, na China, como resultado de processos de irmandades entre Estado e a Província chinesa.

A crise gerada pela Covid-19, permitiu que as parcerias fossem intensificadas e o enfrentamento a pandemia ocorresse por diversas frentes, demandando atividades mais enérgicas dos atores locais. Assim, Estados e Municípios passaram a defender de maneira direta os interesses dos seus cidadãos, especialmente diante da eminência de um colapso sanitário e da inação do Governo Federal.

A falta da atuação efetiva do governo brasileiro, no sentido de propiciar relações diplomáticas que pudessem viabilizar acordos com vista a atender as demandas locais, fez com que os atores subnacionais ganhassem destaque e ocupassem o vazio deixado pelo Estado brasileiro. Foram acordos diretos que criaram pontes com outros governos internacionais e que fizeram a diferença para algumas localidades, compensando a falta de habilidade diplomática do Itamaraty, na gestão da crise ao longo da pandemia.

Como forma de corroborar com a tese de que a pandemia possibilitou a consolidação da atividade paradiplomática em território nacional, apresentou-se exemplos de protagonismo subnacionais, expondo a importante função da paradiplomacia.

O governo federal e a postura brasileira nas relações internacionais serviram como um catalisador para evidenciar o protagonismo da atuação subnacional nas relações internacionais e com a consequente atuação direta para resolver o problema local. A proximidade dos atores subnacionais com a população, permite esse diálogo mais próximo e uma solução mais rápida dos problemas locais.

Dessa forma, conclui-se que os Estados e municípios possuíram e ainda possuem um papel fundamental nas ações de combate a Covid-19 no ambiente nacional. A fim de possibilitar diversas ações de enfrentamento a uma pandemia de grande alcance, torna-se essencial a inserção dos atores no contexto das

relações internacionais, voltado para a troca de boas práticas e no fomento da cooperação internacional para aquisição de insumos médico-hospitalares e assim, desenvolver um trabalho conjunto, coordenado e de alcance nacional.

REFERÊNCIAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação. "Brasil recebe mais máscaras para combate à COVID-19". **Portal Eletrônico da ABC** [2020]. Disponível em: <http://www.abc.gov.br>. Acesso em: 18/08/2021.

CASTELO BRANCO, A. C. **Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

CEZARIO, G. L. **Atuação Global Municipal**: dimensões e institucionalização. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2011.

CHARLEAUX, J. P. "A diplomacia paralela da compra de respiradores pelo Maranhão". **Nexo Jornal** [21/04/2020]. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br>. Acesso em: 30/08/2021.

COHN, T. H.; SMITH, P. J. "Subnational Governments as International Actores: Constituent Diplomacy in British Columbia and the Pacific Northwest". **BC Studies**, n. 110, Summer, 1996.

CORREIO BRASILIENSE "Bolsonaro desautoriza Pazuello e diz que vacina chinesa 'não será comprada'". **Jornal Correio Brasiliense** [21/10/2020]. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br>. Acesso em: 30/08/2021.

DAL RI, A. (org.). **Às sombras da soberania**: a condição jurídica de Estados Federados e governos infraestatais no Direito Internacional. Florianópolis: Fundação Boatex, 2010.

DUCHACEK, I. D. "Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in international relations". *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Oxford: Oxford University Press, 1990.

DUCHACEK, I. "Perforated sovereingnties: towards a typology of new Actors in international relations". *In*: MICHELLMAN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalismo and international relations**: the role of subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

FARIAS, D. B. L. **Federalismo e relações internacionais** (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2000.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ISER, G. C. **Os entes subnacionais nas relações internacionais**: o fenômeno da paradiplomacia (Dissertação Mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2013.

JUNQUEIRA, C. G. B. **A Inserção Internacional dos Atores Subnacionais e os processos de Integração Regional**: uma análise da União Europeia e do Mercosul. (Dissertação Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2014.

KEATING, M. "Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies". *In*: ALDECOA, F.; KEATING, F.

(eds.). **Paradiplomacy in Action**: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Cass, 1999.

MARANHÃO. "Em um mês, Maranhão avança no combate ao coronavírus com novos respiradores e leitos". **Agência de Notícias do Governo do Maranhão** [17/04/2020]. Disponível em: <https://www.ma.gov.br>. Acesso em: 30/08/2021.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MONTENEGRO, J. F. **Entraves ao Desenvolvimento da Paradiplomacia e os Desafios das Agendas das Cidades** (Tese de Doutorado em Gestão Urbana). Curitiba: PUCPR, 2018.

RIBEIRO, M. C. M. "A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia". **Cena Internacional**, vol. 10, n. 2, 2008.

SALOMÓN, M. "Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?" **Revista Mural Internacional**, n. 2, dezembro, 2012.

SENHORAS, E. M. "O campo de poder das vacinas na pandemia de Covid-19". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 6, n. 18, 2021.

SILVA, G. F.; GUIMARÃES, V. C. "COVID-19: parâmetros internacionais, federalismo e a atuação internacional dos estados e municípios". **Revista de Direito Sanitário**, vol. 21, abril, 2021.

SOLDATOS, P. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and international**

relations: the role of subnational units. Oxford: Oxford University Press, 1990.

STF – Supremo Tribunal Federal. "STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19". **Portal Eletrônico do STF** [2020]. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 27/07/2021.

VIGEVANI, T. "Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 62, outubro, 2006.

VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). "Cadernos Cedec nº 80". **Anais do Seminário Internacional**: Ação internacional das cidades no contexto da globalização. São Paulo: Cedec, 2006.

YAHN FILHO, A. G. "Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sulamericano". **Anais do 3° Encontro Nacional da ABRI**. São Paulo: ABRI/USP, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br>. Acesso em: 30/08/2021.

ZABALA, N. A. "Que Sentido Tiene Hablar de Paradiplomacia?" *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (coords.). **Paradiplomacia**: Las Relaciones Internacionales de las Regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.

ZERAOUI, Z. "Para Entender la Paradiplomacia". **Revista Desafíos**, vol. 28, n. 1, 2016.

BRASIL. "Até a data de 19/07/2021, foram distribuídas 57,7 milhões de doses da vacina da Coronovac/Sinovac". **Portal Eletrônico do Governo Federal** [19/07/2021]. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 30/08/2021.

CAPÍTULO 4

Reescalonamento do Estado, Governança Multinível e Paradiplomacia: O Caso da Inserção Internacional da Região Metropolitana de Campinas

REESCALONAMENTO DO ESTADO, GOVERNANÇA MULTINÍVEL E PARADIPLOMACIA: O CASO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

Armando Gallo Yahn Filho

O processo de globalização, que se intensificou nos anos 1990, mudou a dinâmica das relações internacionais. Apesar da importância que os Estados-nação ainda têm no cenário internacional, outros atores também começaram a ganhar espaço, conformando uma rede de interdependência que não reconhece as fronteiras nacionais. E, considerando que os fenômenos do mundo globalizado são percebidos, primeiramente, no âmbito local, os governos subnacionais passaram a assumir uma importância cada vez maior na busca de soluções para os problemas globais e de ampliação de suas vantagens competitivas.

No entanto, nem a teoria localista – segundo a qual os governos subnacionais têm sua atuação, de forma totalmente independente, em busca do seu desenvolvimento – nem a teoria globalista – de acordo com a qual os Estados tendem a desaparecer, resultando numa sociedade global sem fronteiras – é capaz de explicar a inserção internacional das cidades e regiões.

Dessa forma, ao se considerar, de forma conjunta, a tese de Neil Brenner sobre o reescalonamento do Estado e a teoria da governança multinível, podemos explicar de forma mais consistente a inserção internacional de uma cidade ou região metropolitana. Afinal, não obstante a importância da atuação dos governos locais na busca de seu desenvolvimento, inclusive a partir de suas paradiplomacias, é imprescindível a participação de outras

esferas de governo, especialmente a do governo federal, que identifica as ilhas de desenvolvimento econômico dentro de seu território.

Assim, o objetivo deste trabalho é fazer um estudo da inserção internacional da Região Metropolitana de Campinas (RMC), a fim de demonstrar que tal inserção não se faz somente por uma paradiplomacia, mas também por meio de uma governança multinível, com a participação de atores públicos e privados.

Na segunda seção deste trabalho, tomo como base a teoria de Neil Brenner, segundo a qual o território nacional se vê fragmentado em algumas regiões mais desenvolvidas que outras, nas quais o governo central acaba focando suas atenções, criando um reescalonamento do Estado-nação.

Na terceira seção, coloco em discussão os conceitos de governança multinível e de paradiplomacia, demonstrando como ambos os processos contribuem, de forma conjunta, para uma inserção internacional das cidades e regiões metropolitanas.

Na quarta seção, demonstrarei a interdependência e a complementaridade econômica da RMC, que nos permitirá analisar a sua inserção internacional de forma integrada.

Na quinta seção, a qual precede a conclusão deste trabalho, demonstro os aspectos que caracterizam a RMC como uma região internacional, comprovando a hipótese de que esse processo de internacionalização é de interesse nacional, pois colabora com a inserção internacional do próprio Estado-nação.

Enfim, este trabalho é um estudo de caso realizado com base no método hipotético-dedutivo, utilizando-se de dados empíricos para demonstrar como a RMC se inseriu internacionalmente. Neste aspecto, tomo como referência as teorias da governança multinível e do reescalonamento do Estado, bem

como a tese de Michael Porter sobre a vantagem competitiva das nações. Assim, todos os fatores determinantes das vantagens competitivas regionais acabam sendo alcançados por uma governança multinível, que conta com uma grande participação do governo federal, de atores privados e de instituições públicas internacionais.

REESCALONAMENTO DO ESTADO

Tomando-se Neil Brenner como referência e seu estudo sobre o reescalonamento do Estado, pode-se demonstrar que a relação de forças entre os governos central e estadual tem como base a percepção do primeiro de que suas unidades federativas são condutoras da inserção internacional do próprio Estado, e que todo o processo cooperativo que tem início no âmbito local pode ser de interesse nacional.

Brenner contrapõe-se às teses da globalização que apontam como resultado desta o fim do papel do Estado e de sua importância no desenvolvimento local. Estas teorias, chamadas por alguns de "globalistas", apontam para uma desterritorialização. A corrente de análise seguida por Brenner, de inspiração regulacionista, "vinculou os processos de reestruturação urbana a várias transformações da organização espacial do Estado que estão desprivilegiando o nível regulatório nacional e dando nova importância às formas de governança supranacional e subnacional" (BRENNER, 2009, p. 67).

Dessa forma, Brenner (2009) considera, em sua corrente de análise, que existe uma diminuição da centralização do Estado no processo regulatório nacional, porém essa distribuição de responsabilidades com as escalas urbanas e regionais não retira, de

forma total, o papel do Estado no seu processo de desenvolvimento. Ademais, esta reestruturação multiescalar traz consigo o conceito de governança, que extrapola a fronteira nacional. Ou seja, a cidade é o local onde as coisas acontecem em um mundo globalizado, porém o Estado não deixa de ser o ator central deste sistema internacional, redistribuindo suas funções ao longo das principais cidades e regiões que compõem seu território, caracterizando uma governança multinível.

Em sua obra *New State Spaces,* Brenner (2004) coloca como sua primeira hipótese o fato de que as cidades e as regiões se tornaram locais-chaves, do ponto de vista institucional, nos quais se desdobrou um grande reescalonamento do poder estatal. Como segunda hipótese, Brenner (2004) sustenta que as instituições públicas nacionais continuam exercendo um papel primordial na formulação, implementação, coordenação e supervisão de iniciativas de políticas públicas urbanas, mesmo tendo havido uma primazia da descentralização político-econômica da esfera nacional para a local.

Ressalta-se aqui o reconhecimento pelo autor da descentralização do poder político-econômico sem, contudo, retirar o papel da funcionalidade do Estado. Interessante notar que, ao reconhecer o papel do Estado, Brenner (2004) não distingue sua análise política da econômica, fazendo-a de forma interdisciplinar.

Quanto à consolidação de instituições supranacionais e transfronteiriças, Brenner segue a mesma linha de pensamento de Keohane e Nye (1989), ao afirmar que o desenvolvimento de tais instituições "sugere que as economias capitalistas não mais representam unidades geográficas perfeitamente autônomas e coerentes, mas hoje estão sendo permeadas por novos tipos de ligações verticais e horizontais entre formas institucionais diversas e multiescalares" (BRENNER, 2004, p. 6).

O reconhecimento de Brenner (2004) dessa característica da interdependência complexa (múltiplos canais de comunicação) reforça o papel do Estado e da sua política externa nas relações internacionais. No entanto, ao afirmar que os Estados não são unidades perfeitamente autônomas, Brenner (2004) considera a autonomia dos atores subnacionais e não-estatais nas relações internacionais, paralelamente à soberania do Estado.

Importante ressaltar que soberania e autonomia são conceitos distintos. Quando se deixa implícita acima a ideia de que os Estados têm soberania e os atores subnacionais têm autonomia, reforça-se a ideia central deste trabalho de que soberania é prerrogativa do Estado, e a ele está condicionada a capacidade de ação de seus governos subnacionais.

Seguindo a linha de raciocínio de Waltz (2002), que define a estrutura política interna como sendo centralizada e hierárquica, composta por unidades superiores e subordinadas, entende-se que a soberania do Estado controla a autonomia de suas unidades subnacionais, principalmente no plano das relações internacionais. No entanto, este controle não é, necessariamente, um impedimento para a atuação dos atores subnacionais no sistema internacional.

GOVERNANÇA MULTINÍVEL, PARADIPLOMACIA E A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES E REGIÕES METROPOLITANAS

A globalização não retira do Estado sua importância. Ao contrário, a materialização da globalização no âmbito das cidades e regiões dá aos governos locais um papel político de maior relevância dentro do próprio Estado-nação e cria a possibilidade da

formação de uma nova estratégia de desenvolvimento do próprio Estado.

A recente criação do Ministério das Cidades é a demonstração de que o governo federal, não obstante a descentralização de suas políticas públicas, não deixa de se preocupar em ser o coordenador de um sistema de governança multinível. No plano estadual, destaca-se, no mesmo sentido, a Secretaria de Transportes Metropolitanos e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa). No plano regional, destaca-se a Região Metropolitana de Campinas (RMC), cuja gestão está sob responsabilidade dos representantes dos municípios envolvidos, conjuntamente com um Diretor Executivo indicado pelo governador do Estado.

Segundo a definição de Marks *apud* BACHE; FLINDERS (2004, p. 3), governança multinível é "um sistema de contínua negociação entre governos ligados em diversos níveis territoriais", além de inseridos dentro de redes políticas que ultrapassam os limites da esfera pública. Desta forma, segundo Bache e Flinders (2004), o conceito de governança multinível contém tanto a dimensão horizontal como a vertical. Multinível se refere ao "aumento da interdependência de governos operando em diferentes níveis territoriais", enquanto governança "assinala o crescimento da interdependência entre atores governamentais e não governamentais em vários níveis territoriais" (BACHE; FLINDERS, 2004, p. 3).

A ideia de governança multinível está centrada, principalmente, no fato de que há uma grande variação de externalidades na provisão dos bens públicos. E tais externalidades não são internalizadas por uma única escala de governo, requerendo uma negociação entre diversas escalas para se chegar a uma decisão final. Muitas vezes, esta negociação também envolve setores da sociedade, como empresas, organizações não-

governamentais, entidades de classe etc. (MARKS; HOOGHE, 2004)

Afinal, se o Estado-nação não consegue proteger suas unidades subnacionais dos efeitos devastadores externos (econômicos, principalmente), não há que se impedir que estas unidades defendam seus interesses por conta própria, às vezes, contribuindo com o próprio Estado-nação (KINCAID, 1990). No entanto, esta ação por conta própria nem sempre ocorre sem a participação, ainda que indireta, de outros níveis de governo ou de outros atores não-governamentais.

De acordo com Marks e Hooghe (2004), a governança multinível pode ser dividida em dois tipos. A primeira (tipo I) está intimamente ligada ao federalismo e consiste na dispersão de autoridade para jurisdições em um número limitado de níveis, tais como: internacional, nacional, regional e local. Estas jurisdições têm suas funções baseadas em diversos temas. Ademais, o tipo I de governança se destaca pelo fato de que não há interseção entre as suas jurisdições. (MARKS; HOOGHE, 2004)

No Brasil, a Constituição deixa clara esta divisão jurisdicional em três esferas de governo (federal, estadual e municipal), cada qual com suas competências delimitadas, porém nem sempre exclusivas.

O segundo tipo de governança (tipo II) consiste em jurisdições especializadas, restritas à solução de problemas específicos. A grande diferença deste tipo de governança está no fato de que ela não se restringe a um número específico dentro dos diferentes níveis de jurisdição, são flexíveis, na medida em que a demanda as requer, e contam com a participação de atores não governamentais. Outro ponto que a diferencia é o fato de haver interseção entre seus membros. (MARKS; HOOGHE, 2004)

No caso da RMC, há uma mistura dos dois tipos de governança acima definidos. Primeiramente, ela não se enquadra perfeitamente no tipo I, pois não se trata de uma jurisdição definida constitucionalmente, dentro do sistema federativo brasileiro. Ademais, trata-se de uma nova esfera política, em que a competição governamental se submete a uma gestão multipartidária, em busca dos interesses de uma região composta por diversos municípios. Mais interessante ainda está o fato de que a autarquia responsável por esta gestão – a Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP) – está sob controle do governo estadual, sendo seu Diretor Executivo indicado pelo governador, mas nem por isso coloca a ideologia política deste acima dos interesses que movem todos os prefeitos na sua participação. Por outro lado, a RMC não deixa de se enquadrar, de alguma forma, na governança tipo I, ao se considerar o fato de que suas metas não se restringem a um tema específico.

Ao se considerar o aspecto da interseção dos membros, percebe-se na RMC que não há somente uma interseção no plano horizontal, mas também no vertical, enquadrando-se no tipo II. A gestão metropolitana é feita a partir de uma rede de governantes municipais, de representantes do governo estadual e de representantes da sociedade civil, ainda em interação com o governo federal.

Uma boa definição desta governança, que se aplica à RMC, é dada por Joye e Leresche:

> De um modo geral a governança é abordada essencialmente em termos de eficácia dos instrumentos de ação pública, ou seja, em termos de coordenação das ações e dos atores, sejam estes privados ou públicos, de um ponto de vista

> horizontal ou vertical (JOYE; LERESCHE, 1997, p. 284).

Importante salientar que esta governança metropolitana não se restringe aos atores nacionais. Trata-se de uma governança que, por estar jogando com os impactos da globalização, também age no plano internacional, por redes de contatos, acordos transnacionais, contratos de prestação de serviços, comércio exterior etc. O próprio processo de integração regional trouxe para as esferas subnacionais suas repercussões, tornando os governos subnacionais atores desse processo, por meio de redes de governança, como é o caso de Mercocidades.

A concretização dessa inserção internacional sustentada se faz através de uma paradiplomacia que pode ser definida como:

> (...) parte de uma ampliação do universo das relações internacionais, no qual os Estados não são mais os únicos atores. Regiões funcionam junto com empresas, sindicatos, movimentos sociais e organizações transnacionais, como Greenpeace ou Oxfam. (KEATING, 1999, p. 6)

Importante diferenciar, também, a paradiplomacia daquilo que vem a ser a influência dos governos subnacionais na política externa de um determinado país. Afinal, no primeiro caso, os atores subnacionais se relacionam por conta própria, buscando atender aos interesses locais, de forma direta, sem a necessidade de inserir suas demandas na agenda diplomática nacional. Isso não significa, no entanto, que a paradiplomacia deixe de ser de interesse nacional e não tenha, possivelmente, influência na política externa nacional.

A REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (RMC) COMO ÁREA DE INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE ECONÔMICA

Diferentemente dos estados e municípios, a região metropolitana não é um ente federado. Dessa forma, sua análise deve ser feita com mais cautela, levando-se em consideração o fato de que sua gestão não é feita por meio de governo, mas sim por uma Agência Metropolitana definida por lei estadual. Neste sentido, essa gestão se faz por meio de uma governança metropolitana.

> A emergência do conceito metropolitano coincide com a mudança do quadro conceitual centrado no governo para um centrado na governança. Governança é o ato de tomada de decisão pública não mais de domínio exclusivo de um único governo. (...) A região metropolitana não é um governo, mas governos em todos os níveis, organizações não-governamentais e o setor privado trabalhando juntos em novas parcerias e relações que obscurecem linhas geográficas, jurisdicionais e setoriais (HAMILTON *et al*., 2004, p. 150).

Neste sentido, a região metropolitana deve ser estudada a partir das suas relações horizontais, considerando-se aquelas entre os municípios que a compõem, e as relações verticais, entre os municípios e os governos estadual e federal. Importante que, em ambas essas relações, incluem-se, também, os atores não-estatais (ou privados).

Com relação ao fato de que as unidades da Federação, através de suas ações e respectivas consequências, conduzem a União como um todo, isso também se faz no caso das regiões metropolitanas.

> As relações variam entre e mesmo dentro dos estados. Por um lado, os governos locais são unidades do estado federado. Reciprocamente, os governos estaduais são frequentemente compostos por antigos representantes destes governos locais e muito influenciados por agentes oficiais e não-oficiais de interesses locais, que contam com aqueles para apoio político. Se a região metropolitana representa inovação, tal inovação será estruturada verticalmente, em torno das relações existentes entre o estado federado e as localidades, bem como horizontalmente, em torno das relações entre os governos locais dentro da área metropolitana (HAMILTON *et al.*, 2004, p. 151).

Como consequência, no plano vertical, pode-se ter um estado federado que decida por uma descentralização na região metropolitana, atribuindo maior poder aos governos locais para a gestão da mesma, ou podem manter o poder em suas mãos, de forma a centralizá-lo, com a gestão sendo feita por órgãos do estado federado, cujos cargos serão de indicação do governador. No plano horizontal, as relações podem estar concentradas na esfera metropolitana ou podem estar espalhadas pelas unidades da região (HAMILTON *et al.*, 2004).

A tese do novo regionalismo, desenvolvida pelos estudiosos da questão metropolitana nos Estados Unidos, na década de 1990, parte do princípio de que a metropolização tem como função manter a competitividade econômica em um mundo em processo

de globalização econômica. Destarte, este novo regionalismo demonstra que os municípios inseridos em uma região metropolitana são economicamente interdependentes, não sendo as fronteiras políticas barreiras para os fluxos econômicos e que as empresas privadas estão mais preocupadas com as vantagens competitivas regionais do que com as políticas públicas dos governos locais (HAMILTON *et al.*, 2004).

Se atentar-se bem, a tese do novo regionalismo vai ao encontro da tese do reescalonamento do Estado, de Neil Brenner (2004), na medida em que este também coloca as regiões metropolitanas como polos de desenvolvimento, de acordo com as suas vantagens competitivas, tornando-se espaços estratégicos para as políticas nacionais e estaduais (ou provinciais) de desenvolvimento, e desconsiderando as fronteiras entre os municípios que as compõem (BRENNER, 2004).

Interessante que o novo regionalismo não foca na consolidação do governo metropolitano, como outras teorias sobre modelos de urbanização, mas sim na estrutura. Ou seja, o que garante a funcionalidade de uma região metropolitana são os seguintes fatores: cooperação, redes de contato, parceria entre os governos locais e com setores privados, direcionando para uma governança regional (HAMILTON *et al.*, 2004).

No caso da RMC, assim como em todas as demais no Brasil, não há um governo eleito diretamente. A gestão se faz por meio de uma Agência Metropolitana, cujo Diretor Executivo é nomeado pelo governador do Estado, além de um Conselho de Desenvolvimento, composto pelos prefeitos das cidades que a integram. Sua estrutura está aberta para a participação de todos os representantes dos 19 municípios metropolitanos, bem como de atores da sociedade civil.

Voltando-se à questão das relações verticais da gestão metropolitana, percebe-se, desde logo, que o governo estadual não centralizou os poderes e a autoridade para si, mas também não os descentralizou de maneira plena, a ponto de torná-la uma região policêntrica, o que condiz com as teorias de Brenner (2004), sobre o reescalonamento do poder diferente da descentralização, e de Bache e Flinders (2005), sobre a governança multinível. Ademais, interessante ressaltar o caráter técnico e funcional do Conselho de Desenvolvimento, que atende aos seguintes campos: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social.

Fortalecendo a tese da descentralização sem policentrismo, destaca-se a criação da Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), em 23 de setembro de 2003, pela Lei Complementar nº 946. Trata-se de entidade autárquica, vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo[7], e que "tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Campinas" (SÃO PAULO, 2003).

Destaca-se o fato de que a RMC tem a sua razão de ser fundamentada no interesse comum, descartando a competitividade entre seus membros e buscando uma gestão compartilhada de seus principais desafios. Considera-se, portanto, a RMC como uma unidade política sem governo, mas pautada por uma lógica de governança que incorpora diversos outros setores da sociedade, além de outras esferas de governo, e não apenas os representantes dos governos municipais.

[7] Quando criada, a Agência Metropolitana de Campinas estava vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo.

Importante destacar que a institucionalização da RMC – pela Lei Complementar que a criou e outra que institui a autarquia que faz a gestão metropolitana (AGEMCAMP) – não significa a centralização de poder nas mãos desta última, mas também evita a falta de governança que os autores críticos da teoria localista atribuem ao policentrismo.

Outro ponto importante a ser salientado é o Fundo de Desenvolvimento da RMC, cujos recursos advêm do Estado, dos Municípios, da União, de empréstimos nacionais e internacionais, de ajuda e cooperação internacional, de acordos intergovernamentais, do retorno das operações de crédito contratadas com órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios e concessionárias de serviços públicos, do produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos, de doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais.

Assim, volto mais uma vez às relações verticais que se estabelecem entre a RMC e a União, reforçando a minha hipótese de que a metrópole tem um papel estratégico na política nacional, ao se pensar no desenvolvimento nacional. E, portanto, a sua inserção internacional está vinculada às pretensões do governo nacional de inserção internacional do País.

No que diz respeito aos recursos que podem advir de acordos intergovernamentais, também fica confirmada a relação vertical que se faz presente no sustento da RMC, haja vista não haver governo no âmbito da região metropolitana. Ou seja, qualquer acordo intergovernamental, seja nacional ou internacional, será feito entre entes da federação e, depois, os recursos serão repassados para o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

Ainda com relação à governança multinível, destaca-se, como exemplo, a possibilidade que é dada à AGEMCAMP de celebrar contratos e convênios com órgãos e entidades da Administração direta e indireta, nacionais ou estrangeiros, para consecução de suas finalidades, de acordo com o art. 4º do Decreto Estadual nº 49.305, de 2004. Interessante notar, também, que mesmo tendo por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum da RMC, a AGEMCAMP terá, entre seus recursos, transferências da União, do Estado de São Paulo e dos municípios integrantes da RMC, de acordo com os artigos 3º e 4º da Lei Complementar Estadual nº 946.

Isto me faz colocar a hipótese de que a AGEMCAMP teria condições de colocar em prática uma paradiplomacia regional, por conta própria, atendendo aos interesses da RMC acima de qualquer interesse municipal isoladamente, dentro do contexto do novo regionalismo que fundamenta sua existência.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS (RMC)

Finalizado o processo de demonstração da interdependência metropolitana, e tendo comprovado que a RMC pode ser estudada como um espaço único e integrado, sem a necessidade de analisarmos seus municípios de forma isolada, é possível analisar o processo de sua inserção internacional, comprovando as teorias do reescalonamento do Estado e da governança multinível, bem como compreender o motivo de uma paradiplomacia em sintonia com a política externa brasileira.

Na tentativa de conciliar a participação de novos atores nas relações internacionais, sem desconsiderar o Estado-nação e retirar-lhe o papel de ator principal no sistema internacional, minha intenção é demonstrar como a inserção internacional da RMC se faz em paralelo com o interesse do Estado-nação de promover o seu desenvolvimento. E, por sua vez, na medida em que este desenvolvimento se faz por meio de uma abertura para o mundo – em busca de investimentos estrangeiros, mercados consumidores externos, cooperação científica e tecnológica, aquisição de novos conhecimentos e recebimento de mão-de-obra especializada, exportação e importação de cultura, etc. –, é imprescindível que o governo federal planeje todo o seu investimento, mesmo quando este se faça por meio de transferência de recursos para regiões específicas do País, pensando na possibilidade de ampliar sua inserção internacional.

Neste ponto, segundo Hocking:

> (...) os interesses nacionais regionais têm à sua disposição vários caminhos para influenciar a política externa, alguns dos quais podem envolver estruturas políticas regionais (...) através de governos nacionais via órgãos regionais; diretamente, através de governos nacionais; diretamente, através de órgãos regionais; e, diretamente, junto ao sistema internacional, sem qualquer intermédio (HOCKING, 2004, p. 88).

Ao levar-se em conta a atuação internacional das regiões, hoje em dia, bem como das instituições públicas e privadas que fazem as suas relações internacionais, pode-se perceber que existe, sim, uma consequência de uma política de desenvolvimento nacional, que não deve deixar de ser levada em consideração pela

política externa nacional. Afinal, uma política externa tem como objetivo atender aos interesses do país ao qual ela está associada, ainda mais quando se trata de desenvolvimento econômico e social.

Este trabalho tem a intenção de demonstrar o papel dos novos atores como colaboradores do Estado, no sentido de obter uma maior relevância no sistema internacional. Processo este que acontece num ciclo vicioso de causa e efeito. Mais especificamente, ao trabalhar-se a inserção internacional da RMC, pode-se considerar suas consequências para o Brasil nas suas vantagens competitivas, que, por sua vez, só terá continuidade com uma ação governamental conjunta, em todos os níveis de governo, além da participação do setor privado, mantendo os fatores causais.

Assim, este estudo de caso não só pretende reforçar o Estado-nação e as cidades em um mundo globalizado, como também demonstrar, a partir da RMC, a importância de uma governança multinível para se chegar a uma região internacionalizada, com competitividade internacional, caracterizando uma região de importância estratégica para o desenvolvimento do Estado-nação (*new state space*).

Seguindo pela teoria da vantagem competitiva de Porter (2002), destaca-se, entre as suas determinantes, as chamadas "condições fatores". Conforme ressalta Porter (2002), diferentemente das teorias econômicas clássicas, não são somente os fatores de produção – terra, trabalho e capital – que determinam a vantagem competitiva, num mundo globalizado. É preciso ampliar o conceito. Ademais, os que estão em jogo, atualmente, não são mais os fatores herdados de um país, tal como recursos naturais, porém aqueles criados a partir da inovação (PORTER, 2002).

Ciência e Tecnologia

Iniciando pelos chamados "recursos de conhecimentos", que são um dos determinantes de competitividade estabelecidos por Porter (2002), a RMC se destaca internacionalmente pela sua vocação científica e tecnológica, com uma grande quantidade de universidades e centros de pesquisa. Ainda que concentrados no município de Campinas, eles atendem aos interesses da RMC como um todo e tornam-se atrativos para empresas de diversos lugares, inclusive estrangeiras, que se instalam nos diversos municípios desta região metropolitana.

Ainda no final do século XX, Hillner (2000) fez um levantamento dos centros tecnológicos mais promissores do planeta e incluiu Campinas entre os 46 principais, sendo, além de São Paulo, a única cidade da América do Sul na lista. Os quatro fatores considerados para identificar esses centros foram os seguintes: a presença de universidades e centros de pesquisa, a concentração de grandes empresas, a vocação para fazer surgir novos negócios e a atração de capital de risco para alavancar a economia local (HILLNER, 2000).

Assim como todos os autores que trabalham a inserção internacional de cidades e regiões, ressaltando o papel da ciência e tecnologia neste novo contexto econômico de interdependência, Silva Neto explica que:

> (...) o fato metropolitano em Campinas pode ser considerado como decorrência da expansão do meio técnico-científico-informacional no Estado de São Paulo. A localização e o alto grau de integração da economia regional com o desenvolvimento tecnológico fazem da RMC uma área favorável à

> realização da nova economia global (SILVA NETO, 2008, p. 62).

Traçando um mapa da ciência e tecnologia na RMC, dentro de um contexto de governança multinível, destacam-se algumas instituições, tais como:

- Instituto Agronômico de Campinas (IAC): instituto de pesquisa da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo;
- Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL): uma instituição da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo;
- Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE): é um laboratório pertencente ao Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI): é uma unidade do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI): é órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo;
- Instituto de Zootecnia (IZ): pertence à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo;
- Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS): é uma instituição aberta, multidisciplinar e multiusuários, vinculado ao Centro Nacional de Pesquisa em Energia e

Materiais (CNPEM) e operado pela Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLus) por meio de contrato de gestão com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT);

- Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD): é uma instituição independente, focada na inovação com base nas tecnologias da informação e comunicação (TICs);
- Instituto Biológico (IB): é órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo;
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA): está vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Percebe-se pela relação dos centros e institutos de pesquisa apresentada acima que a rede institucional que fortalece a RMC como um dos cinco polos tecnológicos do Estado de São Paulo (e um dos principais do País) está vinculada, em grande parte, aos governos estadual e federal. Assim, verifica-se um reescalonamento do Estado-nação e do estado federado, na medida em que os órgãos governamentais, aos quais pertencem essas instituições, estabelecem-nas fora das capitais, onde estão concentrados. Isso se faz justamente dentro de uma percepção da vocação da RMC como local-chave para o desenvolvimento científico e tecnológico, especificamente em áreas que sempre estiveram ligadas aos seus setores econômicos de maior importância, havendo um reescalonamento do poder estatal.

No âmbito nacional, percebe-se uma preocupação do governo federal com a ampliação de recursos destinados à ciência e tecnologia, porém com base em um planejamento estratégico que

os direcione para as regiões que estejam demonstrando uma eficiência no resultado destes investimentos, não apenas no âmbito meramente acadêmico, mas como fonte de produtividade empresarial, aumentando a vantagem competitiva nacional. A RMC tem sido uma destas regiões vistas pelo governo federal como porta de abertura do País para o exterior, seja atraindo empresas ou exportando produtos de alta tecnologia.

Neste ponto, toda a concentração de esforços dos atores metropolitanos, sejam governamentais ou não, no sentido de buscar os investimentos ou melhorar as condições para implementar ou ampliar seus empreendimentos, vão ao encontro dos interesses do Estado-nação. A RMC torna-se, portanto, um espaço geográfico concentrador de vantagens competitivas que, em alguns setores muito específicos, tornam-se exclusivas no País.

Infraestrutura

Outro fator entre as determinantes de competitividade, segundo Porter (2002), é a infraestrutura. Entre elas, destaca-se o transporte e a comunicação. Um dos aspectos mais importantes da RMC, ao se considerar seu desenvolvimento, está na logística, especialmente na rede de transportes que não apenas une a região entre si, mas a transforma em eixo de ligação entre diversas outras.

Portanto, pode-se destacar, *a priori*, a ligação da RMC com o porto de Santos, algo que acontece desde os tempos em que a região se caracterizava como centro produtor de café. Desta forma, muito antes de se pensar no Aeroporto Internacional de Viracopos, a RMC já se destacava por sua ligação ferroviária com a Baixada Santista, sendo o entroncamento das linhas férreas Paulista e

Mogiana, além do local de encontro de rodovias como Anhanguera, D. Pedro e Santos Dumont.

Até os dias atuais, esta localização e a logística que a envolve são determinantes para a competitividade regional, haja vista o fluxo de cargas exportadas pelo Porto de Santos. Assim sendo, retoma-se aqui o conceito de governança multinível, na medida em que os investimentos ferroviários, rodoviários e portuários são feitos pelo Estado de São Paulo. Ou seja, ainda que se esteja considerando as vantagens competitivas da RMC e suas repercussões para o País, não se trata aqui de um fator que esteja sob a gestão da Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), nem mesmo de órgãos do governo federal.

Tomando como referência o Aeroporto Internacional de Viracopos, chega-se a um fator determinante do desenvolvimento regional, estadual, nacional e, até mesmo, continental.

Mesmo já sendo o maior aeroporto de cargas do País, a ampliação de Viracopos se encontra, há alguns anos, entre os projetos mais destacados do governo federal e de toda a RMC. Além de um projeto visto como importante para o desenvolvimento nacional, e de grande interesse para os empresários da RMC, também tem sido motivo de discussões amplas, entre os representantes municipais, por conta de seus impactos ambientais e sociais.

Em 2003, primeiro ano do Governo Lula, a Agência de Promoção da Exportação (Apex) projetou a RMC como base da exportação de produtos de alto valor agregado para o Mercosul e a América Latina, colocando o projeto de ampliação de Viracopos como prioridade do Plano Plurianual do governo federal, assim como de outros aeroportos do País.

Como bem salienta Cappa (2008, p. 158), “os centros cargueiros aeroportuários tornaram-se parte importante dos

processos de desenvolvimento das nações, com contribuições significativas para os municípios onde estão localizados".

Destaca-se o fato de que a ampliação de Viracopos não o coloca tão simplesmente como um centro cargueiro aeroportuário, mas também como uma cidade aeroportuária, conforme definição de Cappa:

> No mundo contemporâneo, os aeroportos permitem maiores vantagens competitivas nas relações com os mercados regional, nacional e internacional, ao fazerem parte do processo produtivo de grandes empresas e constituírem-se como verdadeiras cidades aeroportuárias onde estão instalados aeroporto industrial, novas empresas e centros de negócios e serviços que geram emprego, renda, e tributos tanto para o município onde está localizado o aeroporto quanto para as cidades localizadas no seu entorno (CAPPA, 2008, p. 159).

Conforme Cappa (2008), a cidade aeroportuária é a expressão da dimensão física-territorial dos grandes aeroportos, na medida em que deverão ter uma infraestrutura urbana capaz de atender ao aumento do fluxo de pessoas e de mercadorias. Isso implica na eficiência do sistema urbano de transportes, da rede hoteleira, bem como de todos os serviços básicos, como abastecimento de água, energia, saneamento, tratamento de lixo, entre outros (CAPPA, 2008).

Percebe-se, mais uma vez, como a RMC está sujeita à governança multinível, levando-se em conta o fato de que um projeto que esteja sob a responsabilidade de um órgão federal (Infraero), em um espaço geográfico de um ente federado específico (Município de Campinas), não pode ser colocado em

prática de forma tão simples, sem um diálogo intenso com todos os demais representantes de governo e setores da sociedade que se sintam envolvidos por ele.

O Aeroporto de Viracopos se encontra entre os projetos da Iniciativa de Integração Regional Sulamericana[8] (IIRSA). Avaliado em US$ 1.189.950.000, pertencendo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado pelo Governo Lula, a ampliação de Viracopos tem como objetivo atender ao aumento crescente da demanda de cargas e de passageiros, por meio da construção de um novo terminal de passageiros, pátio de aeronaves, além da construção de uma segunda pista de pouso e decolagem (IIRSA, 2010). Isso para se considerar somente as duas primeiras etapas que serão efetivadas até 2017.

Conforme os objetivos do IIRSA colocados acima, e considerando Viracopos como um projeto nacional inserido no referido regime internacional, há que se considerar o fato de que a governança, neste ponto, extrapolou os limites da fronteira nacional, tornando-se também continental. Dessa forma, pode-se concluir que as esferas de autoridade que debatem a ampliação do Aeroporto de Viracopos, no âmbito nacional e, portanto, incluindo a esfera de autoridade regional (Conselho de Desenvolvimento da RMC), estão inseridas no sistema de governança continental que envolve todas as esferas de autoridade vinculadas ao IIRSA, reforçando, assim, a inserção internacional da RMC e a relevância desta no processo de desenvolvimento sul americanos.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), o IIRSA estava entre um dos projetos consolidados pela política externa do Governo

[8] A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA) é um fórum de diálogo entre as autoridades responsáveis pela infraestrutura de energia, transportes e comunicações, nos doze países sul-americanos, cujo objetivo é promover o desenvolvimento sob uma visão regional, garantindo integração física dos países.

Lula, numa ênfase retórica da integração sul-americana, que estaria no topo da agenda brasileira. Segundo o então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, "essa integração física (...) constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do próprio Brasil" (AMORIM *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 311).

CONCLUSÃO

Considerando o processo de globalização, a partir dos 1990, em que os atores subnacionais, especialmente cidades e regiões, buscam seus espaços num mundo interdependente, demonstrou-se, neste trabalho, que o que está em jogo é a ampliação das vantagens competitivas, que se faz por meio de uma adaptação do espaço na busca pelo capital que definirá seu desenvolvimento.

Neste sentido, demonstrou-se como a Região Metropolitana de Campinas (RMC) utilizou de suas vocações regionais para buscar sua inserção internacional, destacando-se: 1) ser um dos cinco polos tecnológicos do Estado de São Paulo, com uma grande diversidade de centros de pesquisa; 2) possuir um aeroporto internacional em vias de ampliação, inclusive para atender a todo o continente sul americano.

Importante deixar claro, nesta conclusão, que toda a análise desenvolvida neste trabalho sobre a inserção internacional da RMC, demonstrando suas vantagens competitivas, foi permitida pela demonstração da interdependência e complementaridade econômicas intrarregionais. De acordo com a teoria do novo regionalismo, demonstrou-se a hipótese de que a RMC busca sua competitividade de forma integrada, como um conjunto orgânico,

buscando atender aos interesses da região como um todo, de forma suprapartidária.

Voltando-se para os fatores utilizados como principais determinantes da inserção internacional da RMC, conclui-se a relevância da governança multinível para se chegar às vantagens competitivas que garantem uma verdadeira inserção internacional.

Conforme foi visto, o processo de globalização resultou em uma permeabilização das fronteiras, porém aumentando o papel do Estado-nação. Dessa forma, os fluxos de comércio e capital, bem como as vocações de determinadas regiões, tornaram-nas locais-chave, culminando em um reescalonamento do poder estatal. Além disso, as instituições públicas nacionais continuaram exercendo um papel primordial na formulação, implementação e coordenação de políticas públicas urbanas.

No caso da RMC, demonstrou-se a presença do governo federal em diversos projetos, especialmente em infraestrutura, ciência e tecnologia, comprovando os interesses nacionais envolvidos no desenvolvimento da região e na sua inserção internacional, haja vista serem projetos determinantes dos fatores de competitividade num mundo globalizado, além de estarem entre as vocações regionais.

Como decorrência deste reescalonamento, com a RMC conformando um *new state space*, demonstrou-se que a inserção internacional procede por meio de uma governança multinível, com a participação dos governos municipais, estadual (paulista) e federal, além de atores privados.

Tomando como referência a lei estadual paulista que cria a RMC, como unidade política institucionalizada, em 2000, bem como as leis estaduais que criaram e regulamentaram a Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), percebe-se, claramente, a abertura que se faz para esta governança, colocando-a

como centro das relações verticais e horizontais que propiciam o seu funcionamento.

Ao se analisar a paradiplomacia em jogo, no âmbito da RMC, verificou-se o seu alinhamento com as diretrizes da política externa brasileira, diferenciando-se, justamente, no ponto que marca o fator de risco desta, qual seja: a sustentação econômica com base nas suas vantagens comparativas, exportando commodities. A paradiplomacia campineira adapta-se às suas vantagens competitivas, na busca de mercados para seus produtos de alto valor agregado, além de acordos sobre transferência de tecnologia, prestação de serviços especializados, investimento em infraestrutura, entre outros.

Neste sentido, esta paradiplomacia tem seu fundamento na qualificação da RMC como um *new state space.* E, por este motivo, conclui-se que é o Estado que tem interesse na paradiplomacia regional, por se tratar de uma região estratégica para o desenvolvimento do País, e não a região que se interessa por influenciar a política externa nacional.

Assim sendo, conclui-se que seria mais lógico se o Estado também colocasse a sua responsabilidade exclusiva, da própria definição de política externa, no reescalonamento do poder estatal, compartilhando com os governos subnacionais a capacidade de atuação no plano das relações internacionais. Destarte, será a inserção internacional do País que dependerá do sucesso de inserção dos seus *new state spaces*.

Enfim, ainda que o Estado seja um ator importante no processo de governança multinível que conduz o desenvolvimento metropolitano, a inserção internacional da RMC não será consequência simplesmente de uma política externa e de uma política nacional de desenvolvimento. Estarão em jogo, também, o sucesso de uma gestão metropolitana que consiga articular os

interesses da RMC, superando qualquer competição entre os seus membros e criando uma identidade regional que "apague" as divisas municipais, além de uma paradiplomacia que não conflite com os interesses do Estado, permitindo se enquadrar dentro dessa governança multinível, sem qualquer restrição colocada pelo Itamaraty.

REFERÊNCIAS

BACHE, I; FLINDERS, M. "Themes and issues in multi-level governance". *In*: BACHE, I.; FLINDERS, M. (eds.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N. "Restructuring, Rescaling, and the Urban Question". **Critical Planning Journal**, n. 16, June, 2009.

BRENNER, N. **New State Spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

HAMILTON, D. K.; MILLER, D. Y.; PAYTAS, J. "Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions". **Urban Affairs Review**, vol. 40, n. 2, 2004.

HILLNER, J. "Venture Capitals". **Wired Magazine**, vol. 8, January, 2000.

HOCKING, B. "Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais". *In*: VIGEVANI, T. *et al.* (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC, 2004.

JOYE, D.; LERESCHE, J. “Gouvernance et nouveaux territories d´action publique”. *In*: BASSAND, M. *et al*. (eds.). **Gouvernance métropolitaine et transfrontalière**: action publique territoriale. Paris: L´Harmattan, 1997.

KEATING, M. “Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies”. *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (eds.). **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Cass Publishers, 1999.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. New York: Harper Collins, 1989.

KINCAID, J. “Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and co-operation”. *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Oxford: Oxford Clarendon Press, 1990.

MARKS, G.; HOOGHE, L. “Contrasting visions of multi-level governance”. *In*: BACHE, I.; FLINDERS, M. (eds.). **Multi-level governance**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

SÃO PAULO. **Decreto-Lei nº 49.305, de 28 de dezembro de 2004**. São Paulo: ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004. Disponível em: <www.legislacao.sp.gov.br>. Acesso em: 25/10/2019.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 946, de 23 de setembro de 2003**. São Paulo: ALESP, 2003. Disponível em: <www.legislacao.sp.gov.br>. Acesso em: 25/09/2019.

SEMEGHINI, U. C. **Gestão Metropolitana, possibilidades e limites**: a experiência de Campinas (Tese de Doutorado em Economia). Campinas: UNICAMP, 2006.

SILVA NETO, M. L. "Campinas em dois tempos: fato metropolitano e desigualdades da metropolização globalitária em São Paulo". *In*: SOUZA, M. A. (org.). **A metrópole e o futuro**: refletindo sobre Campinas. Campinas: Edições Territorial, 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 2, 2007.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

CAPÍTULO 5

Paradiplomacia do Município de Birigui e o Pacto Global da ONU para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PARADIPLOMACIA DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI E O PACTO GLOBAL DA ONU PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Tadeu Luciano Seco Saravalli

Nas últimas décadas vêm crescendo no campo de estudo das Relações Internacionais, as relações paradiplomáticas dos entes subnacionais, notadamente, a inserção dos municípios no Sistema Internacional. A análise da relação paradiplomática do Município de Birigui com o Pacto Global da Organização das Nações Unidas – ONU, num recorte de 2016-2020, busca verificar a sinergia da colaboração entre as duas partes na implementação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, a qual pode contribuir com os governos municipais brasileiros parar melhorar seus indicadores, tal qual o Índice de Eficiência da Gestão Municipal – IEGM do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, a partir desta temática de parceria entre um ente municipal do Brasil e um organismo internacional que atua em rede de Cooperação Técnica Internacional – CTI.

A perspectiva da relação paradiplomática de Birigui com o Pacto Global da ONU se amolda aos conceitos dos aportes teóricos com seus reflexos da interdependência complexa citados por Keohane e Nye (2012), que ante o avanço tecnológico favorecem num mundo globalizado, a inserção de atores subnacionais no Sistema Internacional, conforme defende Soldatos (1990), facilitando a atuação em complexas redes de forma interconectada na busca de soluções urbanas como conceitua Castells (2005), mesmo não possuindo o ente municipal, uma estrutura administrativa própria para essa finalidade.

O Município de Birigui em 2016, por meio do Gabinete do Prefeito, tornou-se signatário do Pacto Global da ONU na busca pelo avanço nas metas dos 17 ODS da Agenda 2030, no âmbito Poder Executivo. A cidade está localizada na região da alta noroeste do Estado paulista há 500 quilômetros da capital, possui uma população estimada para 2020 de 124.883 pessoas, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM de 0,78 (2017), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental foi de 7,3 (2017), entre outros (IBGE, 2020).

O Pacto Global da ONU é considerado a maior iniciativa de sustentabilidade corporativa do mundo, anunciado pelo ex-secretário geral, Sr. Kofi Annan, no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, na reunião de 31 de janeiro de 1999. O Pacto Global está comprometido com 10 princípios (Direitos Humanos, Direito ao Trabalho, Meio Ambiente e Combate à Corrupção) e logo em seguida, à realização da Cooperação das Partes (COP) 21, incluiu também os 17 ODS e as metas da Agenda 2030.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é aferir como a relação paradiplomática de cooperação do Município de Birigui com o Pacto Global da ONU, uma rede de CTI, contribuiu na implementação, em âmbito local, dos 10 princípios e dos 17 ODS da Agenda 2.030 na dimensão institucional e ambiental, no período de 2016-2020.

A metodologia utilizou o referencial teórico, coleta de dados, entrevistas de forma semiestruturada e análise de conteúdo para avaliar a relação paradiplomática do Município de Birigui com o Pacto Global da ONU na implementação dos 17 ODS, no âmbito do Poder Executivo. A análise teve a identificação e organização de categorias em 3 (três) “fases”: Fase 1 - Inserção internacional e visibilidade (2016); Fase 2 - Parcerias, práticas sustentáveis e comprometimento do Município (2017-2018) e Fase 3 - Limitações

do Programa Cidades e uso de nova metodologia para implementação dos ODS (2019-2020).

O cpítulo se subdivide em três seções além desta Introdução e da Conclusão. A seção 1 trata da paradiplomacia e da inserção dos municípios no Sistema Internacional; a seção 2 descreve o Pacto Global da ONU e os 17 ODS da Agenda 2.030 e a Seção 3 apresenta alguns resultados da relação paradiplomática entre o Município de Birigui e o Pacto Global da ONU.

PARADIPLOMACIA E A INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO SISTEMA INTERNACIONAL

A iniciativa do Município de Birigui está alinhada com a paradiplomacia com um organismo em rede, o Pacto Global da ONU, num mundo interdependente e conectado num recorte teórico que fundamenta a atuação dos municípios no Sistema Internacional. É relevante apresentar os desdobramentos das questões teóricas e conceituais sobre a paradiplomacia e o recente protagonismo dos governos subnacionais municipais.

A paradiplomacia é considerada recente e teve seu desenvolvimento após o período da Guerra Fria. Ela representa uma alteração importante nas relações internacionais e nos estudos da política externa. A expressão paradiplomacia se apresenta na literatura científica nos anos 1980, precisamente nos estudos do federalismo na descrição do relacionamento internacional dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização (PAQUIN, 2004). Daí porque, a inserção dos governos subnacionais no Sistema Internacional, notadamente, a ação internacional das cidades nos últimos anos é um tema amplamente debatido por vários autores.

No mundo globalizado, o aumento da interdependência entre as sociedades implicou no fato de que o Estado Nacional não é mais o único responsável pela mediação entre o mundo doméstico e internacional, sendo que os governos subnacionais podem buscar a sua própria inserção no sistema internacional, como tratado na seção anterior. Na área de estudo das Relações Internacionais, a definição de paradiplomacia cunhada por Soldatos é "atividade diplomática desenvolvida entre entidades políticas não centrais situadas em diferentes Estados" (SOLDATOS *apud* DANTAS, 2011, p. 13). Outra definição para a inserção internacional dos governos subnacionais desenvolvida com a anuência do governo central é *paradiplomacia cooperativa.* Neste caso, autoriza-se que os governos subnacionais compartilhem experiências, promovam cooperação técnica, captem recursos financeiros e atendam seus objetivos internacionais, desde que eles não estejam em conflito com a política externa central (SOLDATOS, 1990).

Destarte, diante dos entendimentos desses vários autores, na dimensão geopolítica, pode-se observar a seguinte classificação: a) paradiplomacia regional transfronteiriça; b) paradiplomacia transregional e a paradiplomacia global (DUCHACEK, 1990).

A paradiplomacia regional transfronteiriça envolve as cidades da fronteira e consiste em contatos institucionais formais e informais. As relações entre esses entes subnacionais possuem características específicas decorrentes da proximidade geográfica. Há uma semelhança de problemas comuns e de possíveis soluções. A atuação paradiplomática regional transfronteiriça, em matéria de interesses comuns, pode conjugar governos regionais, municipais; como também empresas privadas e cidadãos. Algumas similaridades no cruzamento de fronteira: combate ao tráfico e contrabando; movimentação de mercadorias; livre trânsito entre os cidadãos vizinhos e parcerias entre dos entes públicos e associações.

Já a paradiplomacia transregional é o termo usado para descrever relações entre entes subnacionais que não são vizinhos. Porém, os seus respectivos governos nacionais possuem uma relação de vizinhança. Neste caso, é necessário o protocolo diplomático em observância à legislação estrangeira concernente a agentes estrangeiros não-diplomáticos. Noutro enfoque, tal qual o Estado-nacional como menciona Mariano e Mariano (2002), a coordenação política também é fundamental para um projeto de integração regional dos entes subnacionais, pois, a meta é comum visando à ampliação de lucros e diminuição de custos para alcançar objetivos estritamente econômicos atraindo oportunidades neste processo.

A paradiplomacia global define a atuação dos governos subnacionais com governos centrais estrangeiros, mas também com instituições financeiras, multinacionais e centros culturais de outros países. Por exemplo, no ano de 2019, o Governo do Estado de São Paulo visando fortalecer as relações comerciais, articulou com o governo central da República Popular da China a instalação de escritório oficial de representação em Xangai.

É importante ressaltar nessa discussão os caracteres das razões que motivam a inserção internacional dos entes subnacionais. Um dos motivos é a conformidade com novos temas da agenda internacional, que sãos as razões que mais crescem para a inserção dos governos subnacionais, tal qual a implementação dos 17 ODS da Agenda 2.030. Elas consistem no aproveitamento de novas possibilidades para a atuação dos governos subnacionais junto ao comércio internacional e na busca de investimentos estrangeiros. Há justificativas também para atuação dos referidos entes nas *low politics,* as quais podem impactar os entes subnacionais, tais como: mudança climática, terrorismo, direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

No que concerne, à legitimidade é oportuna a análise de algumas particularidades para a atividade internacional das unidades subnacionais, destacando-se os questionamentos sobre a legalidade da atuação internacional das unidades subnacionais, uma vez que elas não são sujeito do direito internacional, mas são atores, pois participam de cooperação internacional, acordos econômicos, culturais e etc.

A convicção de que as relações entre Estados é uma prerrogativa da soberania e de que os governos subnacionais num Estado federado, são somente autônomos, subsidiaria a ideia de que os governos subnacionais não poderiam firmar compromissos em nível internacional, não em termos legais. Contudo, o que se observa é que vários Estados federados permitem a atuação internacional dos governos subnacionais, desde que essas ações sejam geridas por um ente federal. Outro aspecto importante é que há uma tendência dos teóricos do Direito Internacional a aceitar a atuação internacional dos subnacional, desde que esta liberdade seja expressamente definida no texto constitucional (DESSOTTI, 2011).

O que se observa é que, no Direito Internacional Público, apenas os Estados soberanos eram considerados pessoas jurídicas de direito público externo. Já na ordem internacional é o Estado, ou o Estado soberano, que beneficia de uma capacidade genérica, podendo ser titular de todos os direitos que essa ordem venha a prever, e todos os demais sujeitos se encontram submetidos a uma regra de especialidade ou de limitação (MIRANDA, 2004).

Por força dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, são considerados membros autônomos da Federação brasileira as "unidades federativas": Municípios, Distrito Federal, Estados federados e a União. Na realidade, a Constituição Federal de 1988 conferiu pela primeira vez na história do país o *status* federativo aos municípios, pois, inexistia tal previsão nas

Constituições anteriores. No entanto, o Direito Internacional e o Direito brasileiro não contemplam, em sua origem, atividades paradiplomáticas como uma forma de relação política reconhecida, na medida em que ambos questionam a admissibilidade jurídica do estabelecimento de relações externas por entidades subnacionais.

Registre-se que, a Constituição Federal de 1988, na distribuição de competências, estabeleceu a centralidade da União na tomada de decisões e atuação no âmbito internacional, não prevendo, expressamente, a possibilidade de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desenvolvam e mantenham relações internacionais formais; exceto nas situações de operações externas de natureza financeira, tornando-se condição prévia a autorização do Senado Federal porque os demais entes federados não possuem personalidade jurídica de direito público externo e, por conseguinte, a responsabilidade de eventuais dívidas causadas nessas operações financeiras com entes estrangeiros é da República Federativa do Brasil. É o que se extrai do artigo 21 (inciso I), artigo 84 (incisos VII e VIII) e artigo 52 (inciso V), todos do texto constitucional.

Entretanto, a evolução da interpretação do texto constitucional indica que a ausência de um dispositivo expresso que garanta aos entes subnacionais brasileiros a possibilidade de estabelecer relações internacionais formais não desqualifica a referida atuação internacional dos mesmos. Isto ocorre pelo teor da fundamentação do parecer aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, que decidiu pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 475/2005), conhecida como “PEC da Paradiplomacia” apresentada pelo Deputado Federal André Costa (PDT-RJ), que pretendia acrescentar o parágrafo único no artigo 23 do texto constitucional para, expressamente, os demais entes subnacionais solicitarem autorização prévia da União.

Destaca-se do mencionado parecer, cuja relatoria foi do Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN), que a liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia prevista no artigo 18 e não consta qualquer impedimento que os impeça, sendo possível a celebração de atos internacionais pelos entes, no âmbito da respectiva competência, respeitando-se o ordenamento do artigo 52 referente ao Senado Federal, ou seja, concluiu pela desnecessidade de acrescentar o texto da proposta de emenda na Constituição Federal para "legalizar" a atuação paradiplomática no Brasil.

Nesse sentido, o sistema de interpretação do texto constitucional permite a prática paradiplomática brasileira, que evidencia o crescimento da inserção de novos atores no Sistema Internacional. As características únicas do Estado brasileiro, enquanto federação trina, o permite atuar internacionalmente com suas cidades e Estados, como também por temáticas diante da atuação da própria União, no limite das respectivas competências.

A atuação dos entes subnacionais brasileiros pode ser analisada diante de toda a teoria e hermenêutica abordadas anteriormente, agregando características que compõe uma inserção internacional constituída e independente do Sistema Internacional. Além de possuir casos de diversas formas de estabelecimento desta inserção, desde projetos de cooperação, atos internacionais, participação em redes mundiais e em organismos internacionais como a ONU.

Neste propósito, os municípios atuam como componentes do Estado, por meio da participação em programas de cooperação internacional federais na busca de investimentos para a cidade; como também em prol dos seus próprios interesses influenciando de forma autônoma os regimes e organismos internacionais, via paradiplomacia, sendo certo que nesta modalidade utiliza-se o auxílio de redes de cidades (CASTELLS, 2005), que proporcionam a oportunidade de conexão com outras regiões, troca de

conhecimentos e soluções por meio da cooperação internacional. Em suma, os governos subnacionais como o Município de Birigui buscam captar recursos e visibilidade, por meio de participação da agenda internacional com políticas de mapeamento de oportunidades junto a diversas redes e organismos internacionais buscando a internacionalização de práticas que possibilitem a solução dos problemas locais.

O PACTO GLOBAL DA ONU E OS 17 ODS

O Pacto Global da ONU voltado para o setor empresarial, também desenvolveu a área governamental urbana, uma organização internacional em rede de CTI integrada à iniciativa voluntária, que conecta municípios em todos os continentes do mundo, com características de uma rede de interdependência complexa como descrevem Keohane e Nye (2012).

O "The United Nations Global Compact" ou "O Pacto Global das Nações Unidas", anunciado pelo ex-secretário geral, Sr. Kofi Annan, no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, na reunião de 31 de janeiro de 1999 e lançado no ano 2000 no Escritório da ONU em Nova Iorque. O Pacto Global foi resultado de uma chamada efetuada, inicialmente, ao setor privado pelo Secretário-Geral das ONU, juntamente com algumas agências das Nações Unidas e atores sociais, para que as empresas multinacionais e ou transnacionais contribuíssem para avançar a prática da *responsabilidade social corporativa,* na busca de uma economia global sustentável e inclusiva, ampliando sua esfera de atuação também junto à área governamental.

O escopo do Pacto Global tem fundamento na Declaração Universal de Direitos Humanos, na Declaração da Organização

Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. A defesa é o comprometimento das empresas com os 10 princípios que tangem os Direitos Humanos, Direito do Trabalho, Meio Ambiente e Combate à Corrupção. Importante destacar os 10 princípios do Pacto Global:

Quadro 1 – Discriminação dos 10 princípios do Pacto Global da ONU

Direitos Humanos	1) As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente; 2) Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos.
Direito do Trabalho	3) As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; 4) A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; 5) A abolição efetiva do trabalho infantil; 6) Eliminar a discriminação no desemprego.
Direito ao Meio Ambiente	7) As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais; 8) Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; 9) Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis.
Combate à Corrupção	10) As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

Fonte: Elaboração própria. Adaptada de Rede Brasil do Pacto Global da ONU.

Os princípios são de ação voluntária, não são prescritivos, mas fornecem possíveis ações para incorporar questões de

Governança Corporativa Social e Ambiental ou Environmental, Social and Governance (ESG), as quais podem influenciar as decisões de investimento. O Pacto Global busca a atuação de redes interempresariais, onde há a necessidade de aspectos e características das empresas com novas formas de organização: a cooperação em rede, as parcerias e as alianças (CÂNDIDO, 2001). O que se observa é que o Pacto Global não é um instrumento regulatório, um código de conduta obrigatório ou um fórum para dirimir políticas e práticas gerenciais. O Pacto Global é um organismo em rede de cooperação internacional, que tem na iniciativa voluntária de autorresponsabilidade que procura fornecer diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável e da cidadania, por meio de lideranças corporativas comprometidas e inovadoras (REDE BRASIL DO PACTO GLOBAL, 2018).

É importante destacar que, entre 25 a 27 de setembro de 2015 na realização da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, coincidente com a comemoração dos 70 anos da ONU; houve a aprovação da Resolução A/RES/70/1 contendo os 17 ODS e 169 metas, que integram a Agenda 2030, os quais se fundamentam nos princípios: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Esta iniciativa liderada pela ONU envolveu seus 193 Estados-membros e a sociedade civil global. Em seguida, foi elaborado o Acordo de Paris, um tratado no âmbito da CQNUMC, aprovado na COP 21, realizada em 12 de dezembro de 2015, com medidas de redução de emissão de gases estufa a partir de 2020, a fim de conter o aquecimento global abaixo de 2ºC, preferencialmente em 1,5ºC, reforçando a capacidade dos países responderem ao desafio.

Nesta mesma linha de propósito, os objetivos e metas, bem como a agenda do Acordo de Paris foram incorporados no escopo do Pacto Global. Os 17 ODS foram adotados pelas Nações Unidas

em 25 de setembro de 2015 visando acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir a prosperidade para todos, sem deixar ninguém para trás. Segue abaixo a figura com os símbolos, mundialmente, reconhecidos com os objetivos globais, que de forma sistêmica buscam atingir todas as áreas da vida humana e do planeta.

Figura 1 – Símbolo dos 17 ODS da ONU



Fonte: Nações Unidas Brasil (2020).

O Pacto Global da ONU reforça o comprometimento dos governos com essa agenda internacional dos ODS e da Agenda 2030, pois, demonstram aos entes púbicos, o cenário do engajamento/comprometimento do setor corporativo empresarial e os resultados obtidos nestes últimos vinte anos; norteando os esforços necessários de atuação no propósito do Pacto Global para os próximos dez anos. Daí porque, na área pública, a título de comparação, os CEO´s são os governantes dos entes subnacionais que devem tomar conhecimento dessa situação fática para a tomada de decisões de políticas públicas e gasto do orçamento público nesta próxima década. Nesse propósito que o Município de Birigui, em 2016, assinou como signatário para se tornar um vetor de divulgação, implementação, engajamento dos ODS, no propósito da Agenda 2030, em várias cidades ao redor do mundo, ainda mais considerando, na atualidade, todos os reflexos da pandemia da Covid-19 na gestão pública.

Não foi sem razão que o Pacto Global estendeu suas metas para os governos subnacionais, principalmente, as cidades. Um estudo elaborado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Secretaria das Nações Unidas estima-se que 55,3% da população mundial vive em assentamentos urbanos. Até 2030, a projeção do referido estudo é de que 60% da população viva em áreas urbanas, além disso, pelo menos antes da pandemia da Covid-19, uma em cada três pessoas residirá em cidades com pelo menos meio milhão de habitantes (ONU, 2018).

De outro lado, o principal efeito da interdependência complexa de Keohane e Nye (2012) é possibilitar o desencadeamento de um processo de cooperação técnica internacional, onde as redes podem compartilhar seus *cases,* informações e boas práticas que atualmente podem ser replicadas e isto se apresenta como uma alternativa para a ampliação de atuação dos limites das cidades, através da paradiplomacia ativa.

O Pacto Global da ONU desempenha um papel central para fornecer serviços aos participantes municipais e regionais, facilitar os processos de enjamento e um papel de ligação. O Secretariado Internacional numa estrutura de conexão entre vários *stakeholder´s,* que envolve o setor privado, a sociedade civil e especialistas acadêmicos; oferece ferramentas de diagnóstico, recursos, capacitação e apoio a projetos destinados às cidades visando facilitar parcerias multissetoriais que conectam governos locais e regionais para apoiar a implementação local dos ODS. Dessa maneira, os municípios ou governos regionais quando se tornam signatários do Pacto Global, em tese, podem ter acesso a esses mecanismos de solução dos problemas complexos locais.O Secretariado Internacional do Pacto Global com sede em Nova Iorque tem como atribuição a tradução e apresentação de ferramentas aos signatários visando à obtenção de resultados, tais como: modelo Melbourne, City Scan e City Partnerships

Challenge.

O modelo Melbourne foi implementado na referida cidade australiana, a partir de 2001, à época da entrada no Pacto Global. Em síntese, a partir da formação de um Comitê formado pelo governo local, iniciativa privada e sociedade civil há a definição de um problema urbano complexo para buscar soluções para superar os desafios de forma sustentável.

Uma segunda ferramenta é o City Scan, que possui uma Coordenação própria no Secretariado Internacional, para realizar o diagnóstico ou varredura de informações de indicadores da cidade, lançado em fevereiro de 2015. O City Scan apoia os governos locais a terem uma compreensão holística de seus desafios urbanos e de sustentabilidade. Esse mecanismo passou de ferramenta de comunicação e engajamento e exercício de autoavaliação, para ser veículo que facilita a identificação de oportunidades para o desenvolvimento de projetos urbanos sustentáveis, e fomentar a cooperação e o intercâmbio de conhecimento entre as cidades, dentro de um quadro totalmente alinhado com os ODS.

O City Partnerships Challenge é a terceira ferramenta, lançada no Fórum Urbano Mundial, realizado em Kuala Lumpur, Malásia, em 13 de fevereiro de 2018. A ferramenta apoia, com investimentos, os governos das cidades, setor privado e organizações da sociedade civil para acelerar a implementação de projetos de alto impacto para alcançar os princípios do Pacto Global, os ODS e a Nova Agenda Urbana.

Por fim, a relação paradiplomática entre o Município de Birigui e o Pacto Global da ONU se estabelece na busca do governo subnacional brasileiro de apoio, metodologia, ferramentas e recursos financeiros para a implementação dos 17 ODS, no âmbito do Poder Executivo Municipal, lançando-se no cenário internacional para atuar na agenda da sustentabilidade e melhorar

seus indicadores e qualidade de vida da população local. Destaca-se, no período do recorte estudado 2016-2020, a continuidade da política pública da municipalidade mesmo com a alteração do Prefeito Municipal, nas eleições de 2016.

DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Em face dos resultados obtidos nesta relação paradiplomática evidenciados na análise das entrevistas, das notas por escrito, dos sites institucionais e dos documentos públicos verificou-se as características pontuais da relação de um município brasileiro numa rede de CTI, o Pacto Global da ONU, quanto ao objetivo já citado anteriormente.

O que se observa é uma formação incipiente de parcerias (ODS17) do município de Birigui no início da referida cooperação, que durante o mandato 2017-2020 se amplia com os segmentos locais com foco nos ODS. De fato, a municipalidade acaba por desenvolver algumas práticas convergentes de articulação, mas, não incorpora de forma institucional o conceito e a metodologia do modelo Melbourne com o apoio do Pacto Global para a implementação dos 17 ODS. Isto se reflete nas características distintas de cada fase analisada. Na Fase 1, o que se destaca é a visibilidade positiva decorrente do compromisso assumido com o Pacto Global da ONU, o qual atrai uma parceria com uma grande multinacional, o McDonald´s. Na Fase 2, o município publica um decreto visando à institucionalização dos ODS no âmbito do executivo e firma um protocolo de intenções com a referida multinacional, realizando conjuntamente algumas práticas sustentáveis. Já na Fase 3, conforme o teor das três técnicas de coletas de dados, o município se aproxima de parceiros locais, os quais se tornam novos signatários do Pacto Global e colaboram

com a cidade durante a pandemia da Covid-19, no ano de 2020.

De outro lado, na identificação dos efeitos da relação entre o Município de Birigui e o Pacto Global da ONU na dimensão institucional e ambiental, o que se constata é que analisando o teor de todo o material coletado, na Fase 1 há uma expectativa institucional ampliada para uma articulação e projeção internacional decorrente das ações já desenvolvidas na área da sustentabilidade com o início de uma atuação em uma rede de CTI de forma paradiplomática, tal qual, a proposta de Acordo de Cooperação em visita a Portugal entre a Secretaria Municipal de Gabinete e a Secretaria de Relações Internacionais de Lisboa (ODS17). Na Fase 2, há um aprofundamento crítico quanto à real estrutura desta rede – Pacto Global, o qual inibe um maior relacionamento institucional do programa com o município. Independente desta circunstância, Birigui mantém seu comportamento cooperativo e seu propósito nas ações voltadas para a implementação dos ODS. Fase 3, a iniciativa melhorou o I-EGM do TCE-SP, ampliou-se a cooperação com parceiros locais em projetos de solidariedade, durante a pandemia da Covid-19 (2019-2020). Numa análise crítica desta relação paradiplomática, Birigui manteve seu comportamento cooperativo no seu propósito, o que não ocorre na mesma medida pelo Pacto Global da ONU, o que leva a municipalidade à busca de inovação tecnológica oferecida pela Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Por fim, é possível considerar que no recorte do período delimitado da pesquisa (2016-2020), Birigui buscou aplicar e oferecer uma boa governança, pois está avançando no alcance das metas dos objetivos globais. No entanto, a participação do Pacto Global da ONU não foi a razão determinante para a conquista do município no propósito da implementação dos ODS. A relação paradiplomática com o Pacto Global da ONU proporcionou, sim, parcerias com a iniciativa privada (ODS17) e o senso de

comprometimento do município para o envio do COE, no prazo determinado pela rede de CTI, constando as ações de boas práticas sustentáveis. No entanto, Birigui não institucionalizou o modelo Melbourne e tão pouco se utiliza do City Scan ou participa do City Partnership Challenge, seja pela eventual customização dos serviços das ferramentas ou pela relatada falta de estrutura do Pacto Global da ONU.

CONCLUSÃO

Neste presente capítulo buscamos avaliar em que medida a maior implementação de ações e práticas sustentáveis em governos locais relaciona-se coma a expansão de relações paradiplomáticas, a partir de estratégias de presença local de instituições promotoras globais, ou seja, como se deu a relação do Município de Birigui com o Pacto Global da ONU na implementação dos 17 ODS no âmbito da municipalidade. Este objetivo é consequência da verificação de que os governos subnacionais, notadamente, os municípios estão ampliando suas participações em redes de CTI nas últimas décadas visando ao desenvolvimento sustentável e a busca de recursos para suas localidades, fato que não passa despercebido como novos atores no sistema internacional.

Inicialmente, apresentamos o conceito de paradiplomacia e como se processa a inserção internacional dos governos subnacionais com seus motivos pelo quais eles buscam a internacionalização. O que se revelou foi que conforme a agenda internacional escolhida, vários entes municipais brasileiros adentram no cenário internacional buscando geralmente interesses voltados para o desenvolvimento sustentável, investimentos estrangeiros, integração regional, transferência de tecnologia, entre outros. Ao mesmo tempo, demonstramos o avanço da interpretação

jurídica quanto à legitimidade da atividade paradiplomática. O Direito Internacional Público possui uma tendência pela definição expressa no texto constitucional quanto à inserção internacional dos entes subnacionais. Porém, a Constituição Federal de 1988 conferiu o *status* federativo aos municípios e apoiada na rejeição da PEC da Paradiplomacia, evidenciou-se a interpretação que permite a atuação internacional dos governos locais, no limite das respectivas competências, sem a necessidade de se emendar expressamente o texto constitucional para esse fim.

Posteriormente, descrevemos o Pacto Global da ONU com sua origem, finalidade, área de atuação, métodos e ferramentas pretendidas por Birigui; destacando o modelo Melbourne, o City Scan e o City Partenership Challenge.

Na quarta seção realizamos também a conexão e avaliação da relação do Pacto Global com o município de Birigui na implementação dos 17 ODS no governo local. Foi possível aferir, no período pesquisado, que o município de forma comprometida ampliou suas ações e práticas sustentáveis e buscou a implementação dos ODS. Contudo, esse comprometimento de Birigui com os objetivos globais não decorre da participação ativa da rede de CTI do programa Cidades, pois, o município não encontrando a estrutura e amparo junto à referida instituição, buscou associar-se à CNM, que possui um departamento técnico e tecnológico consolidado nesta área, utilizando a metodologia da mandala ODS, para a continuidade efetiva do seu propósito.

Por fim, é possível aferir que a relação paradiplomática entre Birigui e o Pacto Global gerou visibilidade, senso de responsabilidade institucional para à implementação dos 17 ODS pelo município e continuidade no seu propósito. Contudo, a referida relação poderia alcançar maior avanço, caso houvesse outra estrutura no Pacto Global. Os organismos em redes necessitam de algumas alterações estratégicas, metodológicas e a

inovação tecnológica, para maior eficácia em suas atividades com os municípios nesta agenda internacional, onde as obrigações devem ser praticadas por ambas as partes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20/09/2021.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição nº 475 de 2005**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 20/09/2021.

CÂNDIDO, G. A. **Fatores críticos de sucesso no processo de formação, desenvolvimento e manutenção de redes interempresariais do tipo agrupamento industrial entre pequenas e médias empresas**: um estudo comparativo de experiências brasileiras (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção). Florianópolis. UFSC, 2001.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. **A Era da Informação**: Economia, Sociedade e Cultura. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

DESSOTI. F. R. **Rede Mercocidades na Cooperação Descentralizada**: Limites e Potencialidades (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: PUC-SP, 2011.

DUCHACEK, I. D. "Perforated Sovereignties: Towards a typologyof new actors in international relations". *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and**

International Relations: the role of subnational units. Oxford: Oxford University Press, 1990.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Panorama. Birigui". **Portal Eletrônico do IBGE** [2020]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 12/07/2021.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2012.

MARIANO, M. P.; MARIANO, K. P. "As teorias de integração regional e os Estados subnacionais". **Revista Impulso**, vol. 13, n. 31, 2002.

MIRANDA, J. **Curso de Direito Internacional Público**. Cascais, Portugal. Editora Principia, 2004.

ONU – Organização das Nações Unidades. **The Word´s Cities in 2018**. New York: United Nations, 2018.

PAQUIN, S. **Paradiplomatie et relations internationales**: théorie des strategies internationals desrégions face à la mondialisation. Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

SOLDATOS, P. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". *In*: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (eds.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. Oxford: Oxford University Press, 1990.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Armando Gallo Yahn Filho é bacharel em Direito. Mestre em Relações Internacionais. Doutor em Ciência Política. Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Email para contato: agyahn@gmail.com

Célio Vinícius Diniz Rodrigues Ribeiro Freitas é discente de Relações Internacionais da Universidade Federal de Roraima (UFRR) e pesquisador do Núcleo Amazônico de Pesquisas em Relações Internacionais (NAPRI). E-mail: celiovini99@gmail.com

Eliseu Gabriel é professor, graduado em Física. Vereador da Cidade de São Paulo. Administrador público e presidente municipal do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e membro da Executiva Nacional. Email: vereador@eliseugabriel.com.br

Elói Martins Senhoras é economista e cientista político, especialista, mestre e doutor. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Post-doc em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Fernando Cardozo Fernandes Rei é professor do curso de Direito da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Graduado em Ciências Sociais e Jurídicas. Mestre e doutorar na área de Direito. E-mail para contato: fernandorei@unisantos.br

SOBRE OS AUTORES

Juliana Ferreira Montenegro é doutora em Gestão Urbana e mestre em Direito e Sustentabilidade. Bacharel em Direito, bem como em Administração e Comércio Exterior. Professora universitária e advogada. E-mail: juliana.f.montenegro@gmail.com

Marcos Antonio Favaro Martins é graduado em Geografia. Mestre e doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Paulista (UNIP). Email para contato: marcosfavaro84@gmail.com

Tadeu Luciano Seco Saravalli é graduado em Direito. Mestrando em Ciências Sociais (Relações Internacionais e Desenvolvimento). Ex-Secretário Municipal de Gabinete do Município de Birigui. E-mail para contato: secosaravalli@gmail.com

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2022

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2022