



Centro Universitário de Brasília – CEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

HELENA AIRES HERNANDES GOMES

**CIDADES COMO PROTAGONISTAS: A PERSPECTIVA BRASILEIRA DA
ATUAÇÃO SUBNACIONAL**

Brasília

2024

HELENA AIRES HERNANDES GOMES

**CIDADES COMO PROTAGONISTAS: A PERSPECTIVA BRASILEIRA DA
ATUAÇÃO SUBNACIONAL**

Monografia apresentada a Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais para obtenção do grau de bacharelado em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Gleice Ribeiro Alves.

Brasília

2024

HELENA AIRES HERNANDES GOMES

**CIDADES COMO PROTAGONISTAS: A PERSPECTIVA BRASILEIRA DA
ATUAÇÃO SUBNACIONAL**

Monografia apresentada a Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais para obtenção do
grau de bacharelado em Relações
Internacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Gleice Ribeiro Alves.

Brasília, ____ de _____ de 2024.

Banca examinadora

Prof^ª. Dr^ª. Gleice Ribeiro Alves.

Orientadora

Examinador

À minha mãe e à minha avó, que sempre estiveram ao meu lado, mesmo antes de eu saber quais seriam meus sonhos. A elas dedico este trabalho, como um reflexo da força, da inspiração e do amor que recebi.

RESUMO

O presente trabalho visa realizar um levantamento histórico e teórico acerca da atuação de entes subnacionais no cenário internacional, analisando a evolução das Teorias das Relações Internacionais em relação ao papel dos atores não-estatais. Adicionalmente, o estudo apresenta um mapeamento histórico da atuação das cidades e municípios, desde a fundação da primeira organização internacional de cidades, a *L'Union Internationale des Villes* (UIV), até as recentes iniciativas de cooperação entre cidades dos países em desenvolvimento, como o G4+. No caso brasileiro, o trabalho aprofunda a análise da trajetória da paradiplomacia, dividindo-a em três períodos: um período inicial que vai até 1990, uma fase de consolidação entre 1991 e 2010, e uma fase mais recente, a partir de 2011.

Palavras-chave: paradiplomacia; entes subnacionais; municipalismo internacional.

ABSTRACT

This study aims to conduct a historical and theoretical survey of the role of subnational entities in the international arena, analyzing the evolution of International Relations Theories in relation to the role of non-state actors. Additionally, the study presents a historical mapping of the actions of cities and municipalities, from the founding of the first international organization of cities, the *L'Union Internationale des Villes* (UIV), to the recent initiatives of cooperation between cities in developing countries, such as the G4+. In the Brazilian case, the work delves deeper into the analysis of the trajectory of paradiplomacy, dividing it into three periods: an initial period until 1990, a consolidation phase between 1991 and 2010, and a more recent phase, starting in 2011.

Key-words: paradiplomacy; subnational entities; international municipalismo.

SUMÁRIO

2	A EVOLUÇÃO DA PARADIPLOMACIA	10
2.1	Perspectiva teórica do processo de reconhecimento dos entes subnacionais.....	10
2.2	Sistematização teórica do conceito de “paradiplomacia”.....	15
3	ATUAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS.....	20
3.1	Evolução da atuação dos entes subnacionais no panorama global.....	20
3.2	Perspectiva brasileira da atuação dos entes subnacionais	25
	REFERÊNCIAS	32

1 INTRODUÇÃO

No cenário globalizado, o Estado evoluiu de um ente político isolado para ser influenciado por redes transnacionais e intergovernamentais, resultando na maximização das resoluções de conflitos através da cooperação internacional. Desse modo, a busca por estratégias para enfrentar os novos desafios do cenário mundial pós-Guerra Fria impulsionaram a criação de blocos regionais e incentivaram a presença de atores subnacionais no sistema internacional (Silva; Lima, 2021). Nesta nova lógica, o Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas e não conseguiu mais prover bens e serviços essenciais às populações em sua totalidade (Maia; Cintra, 2022).

Nesse contexto, com a debilidade do "estatocentrismo", as relações internacionais se transformaram em um campo de ação com uma "composição mista" de atores, diminuindo a fronteira entre o nacional e o internacional, ou seja, tem-se a redefinição das relações internacionais com a diluição da centralidade do Estado na condução da política externa (Maia; Cintra, 2022; Silva; Lima, 2021). Neste novo panorama, a soberania estatal coexiste com uma multiplicidade de atores e poderes, como corporações transnacionais e instituições supranacionais, que exercem influência crescente nas relações entre países (Maia; Cintra, 2022).

Este estudo tem como objetivo investigar como a paradiplomacia se consolidou como uma ferramenta essencial para o desenvolvimento local das cidades brasileiras, traçando um panorama desde a formação das primeiras organizações internacionais até o reconhecimento dessa prática no contexto do Estado brasileiro. A metodologia adotada é uma pesquisa de cunho bibliográfico, baseada na análise de livros, artigos científicos e arquivos acadêmicos nacionais e internacionais que tratam da temática de paradiplomacia e municipalismo internacional. Portanto, serão apresentados dois capítulos nos quais contém uma sistematização histórica e teórica da crescente participação de entes subnacionais no cenário internacional.

O primeiro capítulo traçará um panorama da evolução do reconhecimento desses atores no campo das Relações Internacionais, abordando, inicialmente, a perspectiva realista clássica, representada por Hans Morgenthau (1948), na qual tinha os Estados como os únicos atores relevantes nas relações internacionais. Posteriormente, será analisada a transição para o neorealismo, com Kenneth Waltz (1979), no qual buscou revitalizar o realismo clássico, oferecendo uma explicação mais estrutural para os fenômenos internacionais.

Além disso, será abordado o conceito de interdependência complexa, desenvolvido por Robert Keohane e Joseph Nye (1977), na qual entende-se que a intensificação das relações transnacionais transcende as interações tradicionais entre líderes nacionais, envolvendo múltiplos atores e níveis de governo, representando uma nova era as Relações Internacionais. Adicionalmente, ainda na primeira sessão, será abordada a evolução do conceito de paradiplomacia, que passou por diversas transformações e adaptações ao longo do tempo, tendo como principais responsáveis pela difusão desse conceito Ivo D. Duchacek e Panayotis Soldatos (1990).

Por fim, no segundo capítulo, com o objetivo de apresentar uma perspectiva evolutiva da atuação dos entes subnacionais no cenário internacional, será realizada uma sistematização histórica desde a primeira organização voltada exclusivamente a tratar de assuntos locais em nível internacional, a *Union Internationale des Villes* (UIV), hoje conhecida como *World Organization of United Cities and Local Governments* (UCLG), até as atuações mais recentes, como a criação do G4+. Além disso, será abordada a realidade presente da atuação de cidades e municípios brasileiros no sistema internacional, frente às limitações trazidas pela Constituição de 1988.

2 A EVOLUÇÃO DA PARADIPLOMACIA

O presente capítulo iniciará apresentando, dentro do meio acadêmico das Relações Internacionais, o processo evolutivo do reconhecimento dos entes subnacionais como atores relevantes dentro do cenário internacional. Desse modo, no primeiro tópico do capítulo será traçado uma linha histórica desde a Segunda Guerra Mundial, com a ascensão do realismo como a principal lente teórica dentro do campo, passando, posteriormente, pelo realismo estrutural e, por fim, pelo liberalismo, com ênfase no conceito de interdependência complexa. Ainda mais, no segundo tópico, será apresentado a evolução do conceito de paradiplomacia, no qual passa por uma série de modificações e adaptações até os dias atuais.

2.1 Perspectiva teórica do processo de reconhecimento dos entes subnacionais

A atuação de entes subnacionais no cenário internacional não é um fenômeno contemporâneo, assim como as motivações e razões que a impulsionam (Soldatos, 1990). Como exemplo, a maior província do Canadá, Quebec, abriu dois escritórios no exterior em 1871 e, em 1882, designou um oficial comercial para a França, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento comercial local, impulsionado pelo crescimento significativo de empresas e instituições financeiras criadas ou ampliadas com capital francês (Couture, 2007; Soldatos, 1990, p. 34).

Diante desse contexto, a ação paradiplomática, embora não seja um fenômeno recente, ganhou destaque, segundo Soldatos (1990), quando observamos o processo de política externa, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970, período marcado por uma erosão mais acentuada das prerrogativas dos entes federados. Paralelamente, o crescimento e a ascensão da União Europeia como ator global, somados à crescente participação de atores subnacionais em assuntos internacionais, contribuíram para uma fragmentação da tradicional política externa.

Perante o exposto, vale destacar que o reconhecimento teórico dos entes subnacionais como atores relevantes nas Relações Internacionais foi acompanhado por um processo gradual de adaptação das lentes teóricas dentro da área, capturando e incorporando a complexidade e a multiplicidade dos atores internacionais, como estados, organizações internacionais e, cada vez mais, entes subnacionais como regiões, cidades e empresas transnacionais. Destaca-se que dois processos foram fundamentais para o desenvolvimento da área: a formação e o desmonte da Liga das Nações e a Guerra Fria, esta, em particular, exerceu uma influência significativa na

prevalência do Realismo como principal paradigma teórico da disciplina na primeira década após a Segunda Guerra Mundial (Laisner, 2023).

As premissas fundamentais do realismo encontram suas raízes nos clássicos do pensamento político, como Tucídides, Maquiavel e Hobbes, sendo sistematizadas e ampliadas ao longo do século XX (Nogueira; Messari, 2005). O desenvolvimento e aprimoramento do pensamento realista podem ser traçados inicialmente a partir das obras de Edward Carr em "Vinte Anos de Crise: 1919-1939", 1946, cujas ideias foram consolidadas por Hans Morgenthau em "Política entre as Nações: A Luta pelo Poder e pela Paz", 1948. Cabe aqui mencionar que Morgenthau foi o primeiro a organizar, sistematizar e articular conceitual e teoricamente as premissas centrais do realismo nas relações internacionais, surgindo como uma oposição ao idealismo liberal predominante no século XX (Chiappin, 2010; Lacerda, 2006).

Dada a ampla diversidade do realismo, estabelecer de forma definitiva os princípios básicos que unem todas as vertentes é um desafio (Nogueira; Messari, 2005). Contudo, tendo em vista as tradições herdadas dos pensadores clássicos, pode-se definir algumas premissas comuns entre os pensadores, sendo elas: a centralidade do Estado, tendo como objetivo principal a segurança nacional e a sobrevivência estatal; a convicção de que as relações internacionais são naturalmente conflituosas, resultante de um sistema anárquico; e a visão pessimista em relação à natureza humana (Jackson; Sorensen, 2010).

Neste contexto, o pensamento realista caracteriza os seres humanos como entes movidos pelo poder, preocupados com o próprio bem-estar, buscando o comando e a liderança para evitar serem explorados. Entende-se que a aquisição de poder é uma preocupação central da atividade política, conforme destacado por Jackson e Sorensen (2010, p. 98):

[...] a política internacional é retratada, sobretudo, como uma 'política de poder': uma arena de rivalidade, conflito e guerra entre Estados nos quais os mesmos problemas básicos de defender seu interesse nacional e garantir sua sobrevivência se repetem várias vezes.

Considerando essa perspectiva, os realistas entendem que a política mundial opera em um estado de anarquia, caracterizado pela ausência de um governo mundial, isto é, "uma autoridade suprema legítima e indiscutível que possa ditar as regras, interpretá-las, implementá-las e castigar quem não as obedece" (Nogueira; Messari, 2005, p. 26). Desse modo, diferentemente do plano doméstico, a ausência de uma autoridade superior na arena internacional implica que os Estados, na busca incessante por segurança e poder, reproduzem a

condição hobbesiana de ‘estado de natureza’, caracterizada pela ausência de uma autoridade comum e pela prevalência do individualismo (Nogueira; Messari, 2005).

A vista disso, o Estado emerge como único ator relevante nas relações internacionais, uma vez que é ele quem detém o monopólio legítimo da força e garante a manutenção da paz doméstica. Ao prover a maioria dos órgãos institucionais e ao regular as mudanças sociais, o Estado não apenas assegura a coesão social, mas também proporciona um senso de pertencimento aos indivíduos (Morgenthau, 2002). Dessa forma, as interações globais se dão prioritariamente entre Estados, outros participantes da política mundial, como indivíduos, organizações internacionais, organizações não governamentais (ONGs) e entidades subnacionais, são “tampouco menos importantes ou sem relevância” (Jackson; Sorensen, 2010). Assim como apresentando por Laisner (2023, p. 30, grifo nosso):

[...] a discussão teórica acerca das Relações Internacionais foi marcada pela preponderância da perspectiva que se concentrava na análise das interações entre Estados soberanos, **tidos como os únicos atores de interesse definidos** e, de certo modo, constantes no campo internacional, **colocando-se em segundo plano os demais atores e interesses presentes neste campo.**

Nesta concepção, o Estado-nação, segundo Morgenthau, exemplifica a distinção entre política doméstica e relações internacionais, destacando a diferença entre uma sociedade regida por leis e normas internas e um aparato coercitivo, em contraste com uma sociedade internacional caracterizada pela anarquia (Berringer, 2017). Apesar disso, vale ainda mencionar que o Estado não é uma entidade isolada, mas sim parte integrante da sociedade que o constitui, de modo que seu sucesso ou declínio está intrinsecamente ligado ao progresso ou degeneração dessa sociedade (Morgenthau, 2002).

Contudo, com a chegada da década de 1970, inicia-se um período de crise para o realismo, que viu suas premissas básicas serem questionadas e revisadas. Devido ao surgimento e à confirmação da relevância dos assuntos econômicos, a funcionalidade da teoria como principal instrumento de análise das relações internacionais foi posta em dúvida, especialmente no que diz respeito à centralidade do papel desenvolvido pelo Estado-nação (Nogueira; Messari, 2005). Nesse contexto, a atuação de outros atores internacionais, tais como empresas multinacionais, organizações internacionais e ONGs, ganhou proeminência na análise das relações internacionais.

Perante a crise, dois campos teóricos ganham destaque na discussão a fim de reformular as lentes de análise nas relações internacionais. A primeira delas surgiu do próprio realismo, como uma busca para revalidar a teoria, por meio da obra “*Theory of International politics*”, de

1979, de Kenneth Waltz. Por outro lado, tem-se o liberalismo, apresentado na obra "*Power and Interdependence: World Politics in Transition*" (1977), de Joseph Nye e Robert O. Keohane, que surgiu como uma corrente contrária ao realismo. Na obra, os autores afirmam “estamos entrando em uma nova era, na qual os antigos padrões internacionais estão se desmoronando, e o mundo está se tornando cada vez mais interdependente, tanto na economia quanto nas comunicações e nas aspirações humanas” (Nye; Keohane, 1977).

Diante da perspectiva neorrealista, ou também conhecido como realismo estrutural, Waltz buscou revitalizar o realismo clássico em resposta às críticas, demonstrando sua capacidade de explicar os principais fenômenos da arena internacional (Laisner, 2023). Em sua obra, ele propôs uma explicação científica do sistema político internacional, fortemente influenciada por modelos positivistas, que veem o mundo político e social, incluindo o internacional, como algo que apresenta regularidades e padrões (Jackson; Sorensen, 2010). Nesse contexto, diferentemente dos pressupostos do realismo político de Morgenthau, Waltz coloca a estrutura do sistema como o aspecto central da análise, onde os atores individuais são relativamente menos importantes, uma vez que é a estrutura que determina suas ações (Jackson; Sorensen, 2010). Portanto, entende-se que Waltz buscou explicações para as continuidades e repetições, e não para as exceções (Nogueira; Messari, 2005). Diante de tal perspectiva, vale destacar que, segundo Laisner (2023, p. 33, grifo nosso):

Tal enfoque representou um grande avanço no interior da análise das Relações Internacionais **sem, contudo, deixar de reconhecer que se os Estados não eram os únicos atores do sistema internacional**, eram os mais relevantes por configurarem a principal parte da estrutura internacional, dando importância mínima ao peso que teriam os demais atores não estatais nas relações internacionais.

Por sua vez, a corrente liberal, representada por Nye e Keohane, trouxe uma perspectiva ambiciosa do que foi chamado de “interdependência complexa”, sendo ela diferente dos demais tipos tratados anteriormente por outros autores liberais (Jackson; Sorensen, 2010).

Como trabalhado anteriormente, as relações internacionais eram vistas e tratada somente como a relação entre os líderes do Estado, no qual o uso da força sempre foi a solução mais viável para resolução de conflitos. Contudo, na nova era marcada pelo avanço na comunicação, pela intensificação das transações econômicas e pelo crescimento do volume de comércio, as atividades das empresas multinacionais em diferentes mercados simultâneos, acabam por conectar cada vez mais os países (Nogueira; Messari, 2005). Neste contexto, as ações de um ator afetam os outros e vice-versa, estabelecendo uma relação de dependência mútua, causada devido ao aumento de transações internacionais, como fluxos de dinheiro, bens,

peças e informações através das fronteiras internacionais (Nye; Keohane, 1977). Dessa forma, eventos em uma região específica passaram a ter efeitos diretos ou indiretos em outras nações, isto é, crises e problemas econômicos, políticos ou sociais em um país frequentemente impactavam outros países, mesmo aqueles sem controle direto sobre a situação (Nogueira; Messari, 2005).

Diante do paradigma da interdependência complexa, as relações entre os estados não são apenas as interações entre líderes nacionais, entra-se agora relações em diversos níveis por meio de múltiplos atores e de diversos departamentos de governo, havendo, ainda um grande número de relações transnacionais entre indivíduos e grupos externos ao Estado, sendo a força militar um instrumento menos útil. Assim como exemplificado por Nogueira e Messari (2005, p. 81):

A característica mais nova dessa política mundial "em transição" era a emergência de atores não estatais desempenhando papéis às vezes mais relevantes que os Estados em decisões sobre investimentos, tecnologia, mídia etc. Keohane e Nye acreditavam que não era mais possível estudar as relações internacionais olhando apenas para o comportamento dos Estados; era imprescindível incorporar os novos atores nos modelos de análise.

Diante desta perspectiva, vale aqui reforçar que Keohane e Nye destacam três características centrais da interdependência complexa: a existência de múltiplos canais de comunicação e negociação, a agenda múltipla e a diminuição da utilidade do uso da força (Nogueira; Messari, 2005). A multiplicidade de canais de comunicação reflete a atuação de entes subnacionais nas relações internacionais, como membros de diferentes agências governamentais, atores privados e organizações internacionais. Essa diversidade de atores inclui não apenas diplomatas, mas também empresas, burocratas de diferentes áreas do governo e organizações internacionais, que assumiram um papel modificado na era pós-Segunda Guerra Mundial (Nye; Keohane, 1977). Diante dessa perspectiva, Nye e Keohane reconhecem que as sociedades se conectam por meio de múltiplos canais identificados como interestatais, trans governamentais e transnacionais (Laisner, 2023). Desse modo, fica claro que não é mais possível analisar as relações internacionais olhando somente para atores estatais, ou seja, é imprescindível incorporar os novos atores nos modelos de análise sem deixar de considerar, ao mesmo tempo, a dimensão de poder na política internacional e nos seus processos de interdependência.

Ainda mais, vale abordar que, em vez de ver as organizações internacionais como estruturas de autoridade global, Keohane e Nye propõem enxergá-las como produtos das

decisões estatais. Nesse contexto, essas organizações não supririam mais a ausência de um governo central internacional, mas sim resolveriam problemas que exigem cooperação entre estados. Dessa forma, as organizações internacionais ajudariam a reduzir os custos da interdependência e a criar condições favoráveis à cooperação, vista como o meio mais eficaz para lidar com os conflitos gerados pelos novos padrões nas relações internacionais.

Entende-se, portanto, que esta visão trazida por Nye e Keohane, representa, segundo Nogueira e Messari (2005), a primeira tentativa de conciliar uma perspectiva liberal com uma realista, ou seja, a interdependência não deve ser vista apenas como algo benigno, mas também como uma fonte de conflito e um recurso de poder. Neste contexto, não fazia mais sentido reduzir a discussão a extremos, como a ideia de que a força militar é obsoleta e a interdependência econômica é sempre benigna, seria uma visão simplista e um erro igualmente grave (Nye; Keohane, 1977). A interdependência, nesse sentido, é comparada a uma "arma de dois gumes", onde todos os atores envolvidos são impactados, em maior ou menor grau, por acontecimentos fora de suas fronteiras, por outros governos e por personalidades externas (Nogueira; Messari, 2005).

Por conseguinte, assim como discutido acima, a tomada teórica da emergência dos novos atores no sistema internacional tem suas raízes na década de 1970, com a publicação de "*Power and Interdependence: World Politics in transition*" de Joseph Nye e Robert O. Keohane. Contudo, tais questões levantadas pelos autores, só ganharam maior profundidade e relevância no campo das Relações Internacionais a partir do final dos anos 1980, intensificando-se ainda mais na década seguinte com a proliferação de estudos sobre o papel dos entes subnacionais (Laisner, 2023). Desse modo, desenvolvem-se ainda mais publicações a respeito da interdependência, globalização, federalismo e relações internacionais, com destaque para a atuação dos governos não centrais em áreas interligadas por acordos de integração regional e ações de cooperação internacional descentralizada (Nunes, 2005). Todo esse conjunto de trabalhos e pesquisas têm sido designados na literatura como paradiplomacia.

2.2 Sistematização teórica do conceito de “paradiplomacia”

No contexto das Relações Internacionais da década de 1990, a paradiplomacia ganhou destaque como um novo conceito, inicialmente conhecido como 'micro diplomacia' por Ivo D. Duchacek, sendo posteriormente nomeada 'paradiplomacia' por Panayotis Soldatos (Ribeiro, 2009). Derivada do grego, a expressão "para" sugere uma concepção de proximidade ou assistência, implicando, uma relação secundária ou auxiliar à diplomacia tradicional (Junqueira,

2018). Entretanto, estudos recentes demonstram que a paradiplomacia não é um fenômeno episódico, mas sim um fenômeno evolutivo, cada vez mais institucionalizado nos entes subnacionais e globalizado de forma efetiva (Ribeiro, 2009). Um grande exemplo é o Quebec, que está oficialmente ativo nas relações internacionais há mais de quarenta anos.

Nessa perspectiva, enquanto a diplomacia tradicional está associada a uma política estatal, a paradiplomacia representa uma abordagem de política pública em nível subnacional, onde um "paradiplomata" - um gestor ou líder político designado - assume responsabilidade pelas relações exteriores em nome de uma entidade subnacional (Junqueira, 2018). Entende-se como entes subnacionais aqueles que estão integrados dentro de uma estrutura política de maior escala, incluindo-se, portanto, as cidades, municípios, estados federados, províncias.

Duchacek e Soldatos (1990), em seus primeiros estudos sobre paradiplomacia, concentraram-se em países federais, tendo em vista que as primeiras atividades paradiplomáticas surgiram diante deste contexto, como por exemplo Estados Unidos, Canadá, Argentina e até mesmo o Brasil (Ribeiro, 2009 *apud* Junqueira, 2018). Desse modo, entende-se como federalismo um sistema político em que estados independentes se unem por meio de um pacto constitucional, formando uma federação com um governo central no qual o governo federal representa a unidade e centralização, enquanto os governos estaduais detêm autonomia e refletem a diversidade.

Diante dessa perspectiva, Soldatos propôs uma categorização das ações realizadas por entes subnacionais, incluindo a amplitude das ações, os interesses envolvidos, o grau de iniciativa e a relação com o governo central (Laisner, 2023). Em relação à amplitude das ações, Soldatos introduz o conceito de paradiplomacia global, no qual envolve a participação de unidades federativas em questões de "*high politics*", como conflitos e paz, que tradicionalmente eram tratadas pelo governo central. Vale aqui abordar que segundo Soldatos (1990), essa atuação é considerada atípica, pois os entes subnacionais costumam se dedicar a temas mais específicos, como cultura, educação e cooperação, que são geralmente classificados como de "*low politics*" (Ribeiro, 2009). Quanto aos interesses envolvidos, a paradiplomacia pode ser dividida em microrregional e macrorregional. A paradiplomacia microrregional se concentra em relações com comunidades vizinhas de outros países, enquanto a macrorregional abrange comunidades mais distantes geograficamente, ou seja, não contíguas (Soldatos, 1990).

No âmbito da proatividade, Soldatos (1990) identifica dois tipos distintos de internacionalização, sendo caracterizados pela natureza passiva e ativa. O autor faz uma distinção entre cidade-espaco e cidade-ator, com base nos critérios que essas cidades atendem os processos de internacionalização e no nível de intensidade com que esses atributos se

manifestam, os quais estão diretamente relacionados aos objetivos que buscam alcançar (Ribeiro, 2009). Portanto, a cidade-espaço é envolvida por forças e fluxos internacionais, mas mantém uma atuação predominantemente regional, revelando um papel subordinado e frágil no cenário internacional. Por outro lado, a cidade-ator se destaca por uma atuação internacional dinâmica, com um processo de internacionalização ativo, integrando redes globais de cooperação (Ribeiro, 2009).

Sob uma outra abordagem analítica, Soldatos (1990) também examina a relação com o governo central, diferenciando as ações em cooperativas e paralelas. As ações cooperativas são aquelas coordenadas em conjunto com o governo federal, enquanto as ações diplomáticas paralelas ou substitutivas ocorrem de forma independente, podendo ser realizadas de maneira harmoniosa, com ou sem a supervisão do governo federal (Ribeiro, 2009).

No mesmo estudo, Duchacek (1990), com base na dimensão geopolítica, identifica três tipos de paradiplomacia: regional transfronteiriça, transregional (ou macrorregional) e global (*apud* Ribeiro, 2009). Nesse contexto, a paradiplomacia regional transfronteiriça envolve a interação entre entes subnacionais que compartilham temas comuns devido à proximidade geográfica. A paradiplomacia transregional, por sua vez, ocorre entre entes subnacionais que não são vizinhos, mas cujos governos nacionais mantêm relações de vizinhança (Laisner, 2023). Já a paradiplomacia global se refere à atuação de unidades subnacionais que estabelecem contato com governos centrais estrangeiros, além de interagir com centros financeiros, industriais e culturais em outros continentes (Ribeiro, 2009).

Dessa forma, de acordo com Soldatos e Duchacek (1990), a abordagem paradiplomática corresponde, em essência, à participação internacional de atores subnacionais ou às suas ações diretas no cenário internacional, as quais complementam ou desafiam as políticas centrais do Estado (Junqueira, 2018; Vital, 2016). A partir desse conceito, surgiram diversas outras definições para explicar a participação de entes subnacionais no cenário internacional, dentre elas, a que obteve maior aceitação no campo foi a de Noé Cornago Prieto, apresentada em seu artigo *Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation* (Prieto, 1994 *apud* Laisner, 2022, p. 38):

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa da sua própria competência constitucional.

Ainda mais, perante outra abordagem analítica, temos Stéphane Paquin no qual examina o fenômeno paradiplomático sob três perspectivas distintas, onde cada uma dessas vertentes

emerge em contextos específicos, tratando de temas particulares e orientando estratégias e políticas diferenciadas: a paradiplomacia clássica, a paradiplomacia dos processos de integração regional e a paradiplomacia identitária (Ribeiro, 2009).

Com a crise econômica das décadas de 1970 e 1980, houve uma mudança na orientação dos governos, no qual passaram a adotar políticas ativas com o intuito de atrair investimentos das empresas para seus centros de decisão (Ribeiro, 2009). Diante da crescente dependência do crescimento das exportações, as regiões e cidades, por possuírem recursos para tal, começaram a se envolver no cenário internacional, sustentando as exportações. Conseqüentemente, os principais focos da paradiplomacia clássica passaram a ser a “política econômica e comercial, a promoção de investimentos estrangeiros, a atração de centros de decisões, a promoção de exportações”, além de temas como “ciência, tecnologia, energia, meio ambiente, educação, imigração, mobilidade das pessoas, relações multilaterais e direitos humanos” (Ribeiro, 2009, p.40). Nessa perspectiva, a paradiplomacia clássica ocorre quando um governo central delega mandatos a representantes oficiais, seja por meio de um Governo Não Central (GNC) ou um conselho municipal, para negociar com atores internacionais, sem a necessidade de intervenção dos governos centrais (Ribeiro, 2009).

No segundo nível, entende-se que o avanço da paradiplomacia está diretamente relacionado aos processos contemporâneos de internacionalização e regionalização. Com a integração regional, há uma tendência de transferência de soberania para o âmbito regional, o que motiva várias unidades subnacionais a buscarem uma maior participação na esfera regional e, conseqüentemente, a se engajar em ações internacionais (Ribeiro, 2008). Ainda mais, antes de 1960, os temas predominantes na política internacional estavam distantes dos campos de atuação das entidades subnacionais. No entanto, a partir desse período, observa-se uma gradual dissolução da fronteira entre questões internas e externas do Estado, especialmente em áreas como saúde pública, comunicação, transporte, ordenamento territorial, cultura e serviços sociais (Ribeiro, 2008)

Ao analisar o terceiro nível, a paradiplomacia identitária diverge das teorias clássicas, ao não se basear em critérios estatísticos convencionais associados à busca por independência. De acordo com o autor, seu propósito é conceder aos atores internacionais acesso a recursos simbólicos e materiais que muitas vezes não são disponibilizados dentro da estrutura estatal (Junqueira, 2018). Nesse contexto, as atividades paradiplomáticas são vistas como inevitáveis e até mesmo essenciais para atrair investimentos estrangeiros e impulsionar o desenvolvimento econômico. Portanto, do ponto de vista nacional, as ações internacionais de entidades subestatais não devem ser encaradas como uma ameaça à integridade da política externa, em

vez disso, os Estados deveriam se esforçar para estabelecer novos modelos de colaboração, formar parcerias mais sólidas e definir de forma mais clara os papéis dentro das relações internacionais (Junqueira, 2018).

Ainda assim, além da 'paradiplomacia', a literatura emprega outros termos para caracterizar a atuação de diferentes entes subnacionais no sistema internacional, dependendo de seus contextos específicos. Neste contexto, segundo Rodrigues (2004 *apud* Laisner, 2023), a 'microdiplomacia', por exemplo, é mais comum no mundo anglo-saxão. Por outro lado, amplamente aplicada na União Europeia, a "diplomacia multidimensional", baseada no princípio da subsidiariedade, atribui responsabilidades específicas a cada nível de governo, do municipal ao nacional (Kainer, 2009 *apud* Laisner, 2023). Desse modo, tal lógica, segundo o Artigo 10.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE), garante um certo grau de autonomia tanto para autoridades subordinadas a instâncias superiores quanto para autoridades locais em relação ao governo central.

No Brasil, buscando definições que refletem melhor a realidade nacional, Gustavo Cezário (2011) desenvolveu o conceito de "Atuação Global Municipal". Esse termo destaca que as práticas dos governos locais neste âmbito são variadas e dependem do grau de institucionalização de cada município (Cezário, 2011). Além disso, o autor ressalta que a atuação internacional não exige necessariamente grandes investimentos, podendo ser realizada por meio de parcerias com a iniciativa privada ou aproveitando redes já existentes (Cezário, 2011). O termo 'municipal' enfatiza o papel tanto dos gestores públicos quanto dos atores privados locais, enquanto 'global' se refere tanto aos impactos da globalização sobre os municípios quanto à participação destes em questões internacionais, ainda que de forma mais limitada em comparação a países ou grandes cidades (Cezário, 2011).

Contudo, mesmo diante das múltiplas leituras conceituais da atuação paradiplomática, o presente estudo busca trabalhar com o conceito de atuação internacional dos entes subnacionais, isto é, com a gama completa de ações e iniciativas empreendidas por estados, províncias, municípios e outras entidades subnacionais no cenário internacional, buscando compreender a capacidade desses atores de desenvolver relações internacionais autônomas e diversificadas. Portanto, essa perspectiva mais ampla permite analisar não apenas as relações intergovernamentais, mas também as interações com atores não-estatais, como empresas e organizações da sociedade civil, explorando a multiplicidade de interesses e estratégias dos entes subnacionais que contribuem para a construção de uma diplomacia mais plural e complexa.

3 ATUAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS

Nesta seção, será apresentada uma evolução cronológica dos principais marcos da participação dos entes subnacionais no contexto global e brasileiro. Inicialmente, será abordada a emergência da necessidade e importância de internacionalizar temas locais, destacando os primeiros grupos de pesquisadores que introduziram essa temática. Em seguida, serão apresentadas as organizações de maior relevância nesse processo: *L'Union Internationale des Villes* (UIV), a *International Garden Cities and Town Planning Association* e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IIAS). Por fim, será analisada a evolução da atuação das redes subnacionais no Brasil, dividindo-a em três períodos distintos: o período inicial (até 1990), a fase de consolidação (1991-2010) e o período mais recente (a partir de 2011).

3.1 Evolução da atuação dos entes subnacionais no panorama global

As cidades, consideradas como verdadeiros "projetos vivos" em constante evolução, são o berço da civilização humana. Antes mesmo do surgimento de outras formas de organização social, as cidades já existiam, mesmo diante da ascensão e queda de impérios (Wilson, 2020). Essa interação entre seus habitantes, acaba por gerar ideias inovadoras e impulsionar o progresso, tornando as cidades os grandes "laboratórios da humanidade" (Wilson, 2020). Conforme ressaltado por Michael Bloomberg, ex-prefeito de Nova York (2015 *apud* Laisner, 2024), é nas cidades que há a possibilidade de desenvolver a criatividade e os avanços tecnológicos. Desse modo, vistas como sistemas em constante evolução, as cidades prosperam através da contínua troca de recursos e conhecimentos, impulsionando seu desenvolvimento. No entanto, é crucial reconhecer que esse progresso não foi uniforme ou linear.

A Revolução Industrial, iniciada no século XVIII, constituiu um marco na história, ao promover a substituição da produção manual pela mecanizada, gerando profundas transformações nas relações econômicas, sociais e urbanas (Dias, 2024). A introdução de novos padrões de produção e comércio, juntamente com o aumento do fluxo migratório do campo para as cidades, desencadeou um processo acelerado de urbanização. Contudo, esse crescimento urbano foi acompanhado por uma série de desafios, como a superlotação das cidades, a insuficiência de infraestrutura básica, especialmente no que se refere ao saneamento, e o aumento da poluição ambiental (Dias, 2024). Dessa forma, a busca por ferramentas adequadas para gerenciar os novos problemas das cidades deu origem a novas soluções, dentre

elas o municipalismo internacional, o qual congregou diversos atores, como técnicos, políticos, ativistas, planejadores, entre outros (Pont, 2019 *apud* Laisner, 2023).

Nesta conjuntura, com a crescente internacionalização das questões urbanas e municipais, observa-se a emergência de um grupo de atores dedicados à defesa de reformas urbanas mais profundas e coordenadas entre diferentes países (Pont, 2019). Essa vanguarda reformista, ao fomentar um diálogo transnacional sobre modelos de desenvolvimento urbano, desempenhou um papel crucial na formação das chamadas “Redes Urbanas Internacionais”, fóruns onde os governos locais assumem uma posição de destaque na promoção da modernização, do progresso social, da cooperação internacional e da paz (Pont, 2019).

Desse modo, com o surgimento de uma perspectiva mais pragmática, inicia-se a tendência da internacionalização do *know-how*, com o objetivo de criar um espaço transnacional para a circulação de ideias e experiências (Pont, 2019). Nesta conjuntura, acreditava-se que, ao comparar as experiências de diferentes cidades e municípios e adaptá-las a cada realidade local, seria possível acelerar o progresso social (Pont, 2019). Conforme discutido na reunião de fundação da primeira associação internacional de autoridades locais (UIV, 1914 *apud* Pont, 2019, p. 58, tradução nossa):

O progresso geral da civilização, o avanço feito pelas nações mais atrasadas, significa que as mesmas questões estão sendo enfrentadas hoje pelas autoridades governamentais em todo o mundo. As soluções encontradas por alguns deles podem ser usadas por outros, se não exatamente da mesma forma, pelo menos após algumas adaptações necessárias. Consequentemente, é cada vez mais provável que todos os interessados na melhoria das cidades e de seus serviços municipais, da vida municipal, se beneficiem da união de suas experiências e da análise de possíveis soluções a luz de comparações amplas.

Portanto, a fim de institucionalizar esse diálogo internacional entre cidades e municípios, foram fundadas, a partir de 1910, três organizações de grande relevância: a *L'Union Internationale des Villes* (UIV), a *International Garden Cities and Town Planning Association* e o Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IIAS) (Pont, 2019).

Fundada em 1913 como *L'Union Internationale des Villes* (UIV), a organização, posteriormente conhecida como *International Union of Local Authorities* (IULA) e atualmente denominada *World Organization of United Cities and Local Governments* (UCLG), tem se destacado, desde a sua criação, como a principal rede global de cidades e governos locais (PONT, 2019). Diferentemente das outras entidades fundadas na mesma época, a IUV/IULA tem como objetivo central o fortalecimento da democracia e da autonomia local, além de promover o reconhecimento do papel essencial das cidades na governança global (Pont, 2019).

A IUUV/IULA atuava na França como o principal fórum de diálogo e cooperação entre governos locais, facilitando a troca de experiências e o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes. Atualmente, a organização também desempenha um papel fundamental na representação, defesa e amplificação das vozes dos governos locais e regionais. Por meio de compromissos e acordos inovadores, busca promover respostas e ações globais que transcendam as fronteiras nacionais, unindo comunidades em torno de objetivos comuns, fortalecendo e empoderando o nível local (UCLG, 2024).

A *International Garden Cities and Town Planning Association*, também fundada em 1913, atualmente conhecida como *International Federation for Housing and Town Planning* (IFHTP), consolidou-se como uma das mais importantes organizações no campo do urbanismo e planejamento. No período entre guerras, a IFHTP desempenhou um papel crucial ao fomentar o debate sobre a formação de arquitetos e urbanistas, buscando soluções para os desafios urbanos e territoriais que se apresentavam à época. Hodiernamente, sua principal missão é "cocriar cidades habitáveis para todos, conectando profissionais urbanos, compartilhando conhecimentos e ferramentas, e promovendo ações por meio da disseminação de soluções inovadoras" (IFHP, 2024).

No entanto, já no ano seguinte à criação da União Internacional das Cidades, em 1914, a eclosão da Primeira Guerra Mundial interrompeu as atividades e o avanço do movimento municipalista internacional. Neste contexto, apenas a partir de meados da década de 1920, com o fim dos conflitos e a reconfiguração da ordem mundial, houve uma retomada gradual da agenda local em âmbito internacional (Pont, 2019). Nesse período, os vínculos entre as prefeituras e associações municipais da Europa e dos Estados Unidos se intensificaram, com estas últimas assumindo um papel cada vez mais proeminente. Consequentemente, a crescente influência americana, impulsionada pela atuação de fundações e agências como a Rockefeller e a Ford, acabou por "colonizar" o movimento municipalista internacional, afastando o movimento de suas características políticas iniciais (Pont, 2019).

Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, com a necessidade de reconstruir a Europa e diante do início da Guerra Fria, a modernização do municipalismo internacional gradualmente perdeu força. A experiência do conflito gerou um forte desejo de convivência pacífica entre os países vizinhos, consolidando-se como uma prioridade ética e política. Nesse contexto, surgiram as primeiras associações regionais e redes de cidades, baseadas no ideal de 'irmandade' (Pont, 2019). Desse modo, a Europa, em busca de reconciliação, especialmente entre França e Alemanha, viu nas relações de 'cidades irmãs' uma forma de aproximar os municípios e fortalecer os laços entre as nações (Schimanski, 2022). Vale aqui abordar, que alguns analistas

consideram a geminação de cidades como o “primeiro passo para os municípios desenvolverem seus interesses em escala internacional, como a primeira atividade que envolve diretamente a instituição municipal como tal em uma ampla gama de questões e práticas de longo prazo” (Pont, 2019, p. 66). Dessa forma, segundo o Conselho Nacional de Municípios (2009 *apud* Schimanski, 2022, p. 122) são consideradas cidades irmãs, aquelas que:

[...] por laços culturais, econômicos, geográficos ou simples afinidades estabelecem uma base formal para a realização de eventuais acordos e programas capazes de propiciar troca de conhecimentos em políticas públicas, desenvolvimento e outras iniciativas, voltadas ao atendimento da população. O irmanamento é um processo antigo que visa à solidariedade internacional entre dois governos locais.

Em vista disso, com o objetivo de construir uma Europa mais integrada e próspera, um grupo de prefeitos europeus uniu forças em 28 de janeiro de 1951, fundando o Conselho de Municípios Europeus (CEM) (CEMR, 2024). A iniciativa, fundamentada na crença de que a cooperação entre cidades é essencial para a promoção da paz e do desenvolvimento, havia, por volta de 1979, promovido cerca de 4.000 projetos de geminação, os quais contribuíram para o fortalecimento de laços e o fomento da solidariedade entre as cidades europeias (CEMR, 2024). Em 1984, reconhecendo a importância crescente das regiões no desenvolvimento regional, o CEM ampliou sua filiação, incluindo também regiões e condados, passando a ser conhecido como Conselho de Municípios e Regiões Europeus (CEMR). A partir de então, o conselho dedicou-se a defender a descentralização política e a promover uma abordagem territorial para o desenvolvimento econômico, buscando fortalecer o papel das autoridades locais e regionais na tomada de decisões (CEMR, 2024).

Atualmente, o CEMR é a maior rede de autoridades locais e regionais da Europa, representando mais de 110.000 membros em 41 países. Além disso, como membro da Cidades e Governos Locais Unidos (UCLG), o CEMR tem um papel fundamental na defesa dos interesses das cidades e municípios no cenário global (Koher, 2013). Em 1999, em resposta a uma iniciativa conjunta do CEMR e da UCLG, a ONU criou o Conselho Consultivo das Autoridades Locais das Nações Unidas (UNACLA), com o objetivo de garantir a participação das cidades e municípios nas discussões sobre questões de interesse comum (Koher, 2013).

Ao longo dos anos, com o crescente interesse nas parcerias de geminação entre cidades, foi criada na França a organização "*Le Monde Bilingual*", com o propósito de fomentar o intercâmbio cultural e o entendimento mútuo, promovendo a disseminação do inglês e do francês como línguas de alcance internacional. Desse modo, essa iniciativa destacava a relevância dos idiomas como instrumentos fundamentais para facilitar a comunicação e

fortalecer as relações tanto pessoais quanto internacionais. Nesse contexto, uma das principais funções atribuídas à geminação de cidades, incentivada por essa associação, era a construção de um mundo bilíngue que favorecesse a comunicação global (Pont, 2019).

Visando ampliar as oportunidades de cooperação internacional, foi instituída a Federação Mundial de Cidades Unidas (WFCU), universalmente conhecida pelo seu acrônimo 'UTO', sendo consolidada ao adotar uma abordagem fundamentada em princípios universalistas, como a ética, a coexistência pacífica e a promoção do entendimento entre os povos, independentemente das suas instituições ou orientações ideológicas (Pont, 2019).

Diante desse contexto, surgem debates acerca da inclusão do então denominado "terceiro mundo", com a UTO desempenhando um papel relevante na ampliação dos modos de atuação e da representatividade geográfica de seus membros. Nesse sentido, Pont (2019, p. 71) destaca:

A evolução do municipalismo internacional não poderia deixar de ser profundamente afetada por um fato fundamental, como o processo de descolonização, que significou o surgimento de novos Estados e novas demandas políticas. A inclusão dos chamados países do Terceiro Mundo no sistema mundial significou a multiplicação de Estados membros das Nações Unidas, o surgimento de debates sobre a ordem econômica internacional e a necessidade de redirecionar a cooperação internacional para uma variedade de questões econômicas e sociais que, como resultado desses desenvolvimentos, começaram a moldar a agenda global.

Portanto, a reorientação da cooperação internacional nesse período foi influenciada por um conjunto de fatores, dentre eles, destaca-se a iniciativa da IULA e de outras quatro organizações que, em 1985, promoveram a primeira conferência europeia sobre cidades e desenvolvimento em Colônia. O resultado desse encontro foi a produção do "Apelo de Colônia", documento seminal na história da cooperação descentralizada que defendia a necessidade de estimular e apoiar os intercâmbios Norte-Sul com as ONGs, a fim de que a cooperação para o desenvolvimento fosse pautada pela justiça e não pela caridade (Pont, 2019).

Por fim, após a guerra fria, um novo cenário global emergiu, caracterizado por uma série de desafios e uma reconfiguração das relações sociais e econômicas. Nesta circunstância, a intensificação da globalização, impulsionada pelos avanços nas tecnologias da informação e comunicação, propiciou uma maior interconexão entre os países, fomentando a integração regional e o multilateralismo (Laisner, 2023). Ademais, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) conferiu aos governos locais um papel central na promoção do desenvolvimento sustentável. Diante desse contexto, foi criado o G4 (posteriormente G4+), um fórum que congregava as principais organizações municipais da

época, como a IULA, com o objetivo de fortalecer a representação das cidades na arena internacional (Pont, 2019 *apud* Laisner, 2023).

3.2 Perspectiva brasileira da atuação dos entes subnacionais

Os processos de descentralização e federalismo na América Latina, iniciados nas décadas de 1980 e 1990, representaram uma resposta à necessidade de atender às diferentes demandas territoriais. A transferência de atribuições e recursos para os governos subnacionais, como argumenta Affonso (2000), visou fortalecer a capacidade desses entes em lidar com as particularidades locais. Essa dinâmica, segundo a CEPAL (2000), buscou articular o 'geral' com o 'particular' na gestão pública, promovendo uma maior adequação das políticas públicas às realidades regionais. Dessa maneira, conforme argumentado por Salomón (2012), a redemocratização e a descentralização na década de 1980 criaram condições favoráveis para que governos locais ou regionais pudessem implementar ações no exterior, sendo, portanto, na mesma década que os primeiros órgãos burocráticos para gestão das relações internacionais surgiram em governos estaduais brasileiros

Desse modo, é relevante observar que muitas das atividades que hoje são classificadas como paradiplomáticas, como a promoção comercial e a geminação de cidades, já eram realizadas por governos subnacionais há décadas, antes da promulgação da Constituição de 1988, na qual reconheceu os entes subnacionais como entes federados. No entanto, essas iniciativas ocorriam de forma descentralizada e sem coordenação, conduzidas por secretarias ou departamentos específicos, sem fazer parte de uma estratégia consolidada do próprio governo subnacional (Salomón, 2012).

Neste contexto, seguindo a periodização proposta por Torres e Carneiro (2023), a trajetória da paradiplomacia no Brasil pode ser dividida em três momentos chave: um período inicial que se estende até 1990, uma fase de consolidação entre 1991 a 2010, e um período mais recente, a partir de 2011.

O período anterior a 1990 foi marcado pelo pioneirismo do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul na criação de estruturas institucionais voltadas para as relações internacionais (Salomón, 2012). Em 1983, durante o governo de Leonel Brizola, o Estado do Rio de Janeiro criou a Assessoria de Relações Internacionais com o objetivo de obter suporte e legitimidade política no cenário internacional, em resposta ao confronto com o regime ditatorial que ainda estava em vigor no país (Salomón, 2012). Vale ainda destacar que tal iniciativa não foi bem recebida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), devido à preocupação de que a política externa conduzida por governos subnacionais pudesse conflitar com os interesses da

União. Apesar das divergências, a iniciativa teve continuidade durante o governo de Moreira Franco (1987-1991), o que contribuiu para a criação de outros órgãos semelhantes no Estado (Torres; Carneiro, 2023).

A partir de 1897, diversos estados brasileiros, incluindo o Rio Grande do Sul, começaram a implementar iniciativas na área de relações internacionais, embora, inicialmente, essas estruturas fossem consideradas incipientes para tratar de questões externas (Torres; Carneiro, 2023). No caso do Rio Grande do Sul, a criação da Secretaria Especial de Assuntos Internacionais (SEAI), durante o governo de Pedro Simon (1987-1990), representou um marco importante ao visar integrar as políticas estaduais aos esforços de integração latino-americana promovidos pelo governo federal (Nunes, 2005).

O período de 1991 a 2010 representa um marco significativo na evolução da paradiplomacia brasileira, durante o qual foram estabelecidas as bases para as ações contemporâneas. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, desempenhou um papel decisivo nesse processo, ao atribuir aos governos locais um papel de destaque como aliados na promoção do desenvolvimento sustentável. A Agenda 21, resultante da conferência, dedicou um capítulo específico às autoridades locais, incentivando suas iniciativas e legitimando sua participação nas discussões sobre sustentabilidade em nível local (Laisner, 2023; Pont, 2019; Torres; Carneiro, 2023).

No contexto da expansão da paradiplomacia brasileira, a partir de 1995, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) iniciou um processo de descentralização de suas atividades, estabelecendo escritórios de representação em diversas unidades da Federação. Desse modo, essa iniciativa teve como objetivo estreitar os laços entre o governo federal e os entes subnacionais, facilitando a troca de informações e a coordenação de ações no âmbito internacional (Torres; Carneiro, 2023). Ademais, em 1997, com a criação da Assessoria de Relações Federativas (ARF), posteriormente transformada, em 2003, na Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), a paradiplomacia foi consolidada como uma política de Estado, promovendo uma maior integração entre as esferas federal, estadual e municipal nas relações exteriores (Miklos, 2011 *apud* Torres; Carneiro, 2023). Diante deste cenário, argumenta Rodrigues (2008, p. 1023, grifo nosso):

A incorporação pela Presidência da República e pelo MRE de uma agenda intergovernamental para ações internacionais federativas significa, por si só, o **reconhecimento da legitimidade dos entes federados para as relações internacionais**. Fato novo nesse cenário, tendo como pano de fundo a preocupação com o potencial de fragmentação das ações internacionais dos governos subnacionais, foi o I Encontro Negociações Internacionais - Estados e Municípios, realizado em

Brasília, em 8/8/2006, coorganizado pela Fundação Alexandre de Gusmão - Funage pela Afepa. Pela primeira vez na história do Itamaraty, foram expostas as grandes linhas da política externa brasileira para um público de prefeitos, secretários municipais e estaduais, técnicos e acadêmicos especialistas nessa área de todo o Brasil.

Além do mais, destaca-se a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, na qual instituiu um sistema federativo de três níveis, passando a considerar os municípios passaram a ser considerados entes federados, juntamente com o Governo Federal e os Estados (Laisner, 2023; Salomón, 2012). Desse modo, essa nova configuração ampliou o papel dos municípios, concedendo-lhes maior autonomia e atribuindo-lhes mais responsabilidades na promoção do desenvolvimento local (Laisner, 2023). Contudo, vale aqui enfatizar que Constituição Federal de 1988 não regulamentou a paradiplomacia, tendo inclusive, de certo modo, limitado a sua atuação (Vigevani, 2006 *apud* Torres; Carneiro, 2023). Assim como argumentando por Torres e Carneiro (2023, p. 111, grifo nosso):

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2008), a falta de um **dispositivo legal na Carta Magna brasileira que esclareça o escopo e o alcance das práticas paradiplomáticas no país gera insegurança jurídica para os entes subnacionais**. O fato de a Constituição Federal determinar, em seu art. 21, que a competência de manter relações com outros países é exclusiva do governo federal, aliado ao art. 84, que fornece competência particular ao chefe do Executivo para celebrar acordos internacionais e manter relações com outros Estados, pode gerar uma interpretação de que os acordos negociados pelos entes subnacionais não seriam vinculantes.

Para mais, vale destacar que surgimento de órgãos dedicados às relações internacionais federativas no início da década de 1990 foi um processo gradual e fragmentado, marcado por constantes interrupções políticas. De acordo com Brigagão (2005, *apud* Laisner, 2023), essa instabilidade institucional gerou uma espécie de "falta na memória institucional", dificultando a realização de estudos mais aprofundados sobre a origem e evolução desses órgãos. Desse modo, é nesse contexto no qual Salomón (2012, p. 249, grifo nosso) argumenta que:

Elaborar uma lista dos governos municipais e estaduais mais ativos no campo da paradiplomacia é uma tarefa difícil, principalmente **pela falta de continuidade das atividades externas de estados e municípios**. Vigevani (2004) chama de "lógica do stop and go" essa alternância de períodos nos quais um determinado governo subnacional desenvolve estratégias discerníveis de política externa, normalmente com o apoio de uma estrutura internacional, e períodos em que essas estratégias e estruturas desaparecem. Ao contrário do que acontece com a política externa/diplomacia dos governos centrais, **como não existe a obrigação ou o costume bem consolidado nos governos subnacionais de contar com essas estratégias e estruturas, a cada eleição estas podem mudar de orientação, desaparecer ou aparecer novamente**.

Outro marco significativo do segundo período foi a intensificação das parcerias entre a União e os entes subnacionais, especialmente durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, cujas medidas tiveram grande impacto na paradiplomacia brasileira. Desse modo, dentre as principais iniciativas, destacam-se a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) e a implementação da Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF), diretamente vinculada à Presidência da República (Gonçalves; Oliveira, 2017 *apud* Torres; Carneiro, 2023). No contexto das relações internacionais federativas, a SAF tem se destacado na promoção da cooperação internacional descentralizada. No plano bilateral, as relações com a França e a Itália são a prioridade, enquanto, no plano multilateral, a subchefia tem sido um agente ativo no processo de integração sul-americano. Ainda mais, em particular, a SAF desempenhou um papel crucial na aprovação, em 2004, e na instalação, em 2007, do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, consolidando sua atuação na esfera multilateral (Nunes, 2008).

Por iniciativa da ACIF, foram promovidos dois eventos em Brasília, cujo propósito foi estabelecer mecanismos de diálogo entre os governos federal e estaduais, bem como com atores internacionais, visando integrar os estados brasileiros na nova inserção do país no cenário internacional. O primeiro encontro, ocorrido em 12 de fevereiro de 2004, teve como tema "Cooperação Internacional Federativa: instrumentos e desafios", e contou com a presença de representantes de todos os estados, do Distrito Federal, de associações municipais, além de membros do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (Nunes, 2005).

A segunda reunião, realizada em 9 de novembro de 2004, consistiu no I Seminário sobre Coordenação Federativa para Promoção de Exportações, com o objetivo de divulgar as ações e programas do governo federal no campo das exportações, além de promover a cooperação entre o governo federal e os estados para incentivar iniciativas conjuntas nesse setor. O evento contou com a participação de representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do MRE, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, além da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), o que evidenciou ainda mais a valorização dos entes subnacionais na articulação com o governo federal (Nunes, 2005).

Outro evento marcante no segundo período foi em 2005, segundo Nunes (2008), quando o deputado federal André Costa, representante do Partido Democrático Trabalhista (PDT) do Rio de Janeiro, propôs a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475/2005, inspirado nos modelos constitucionais da Alemanha e da Argentina, tinha como ementa “acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios

possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros” (Brasil, 2005). Neste contexto a PEC proposta tinha como objetivo modificar a Constituição Federal brasileira, permitindo que estados, o Distrito Federal e os municípios pudessem firmar acordos e compromissos diretamente com parceiros internacionais, ampliando assim sua autonomia na condução de relações externas. Entende-se, portanto, que a ideia central era permitir que essas entidades pudessem estabelecer relações e acordos diretos com governos e entidades de outros países, sem a necessidade de intermediários do governo federal. No entanto, apesar da relevância da proposta, a PEC não teve sucesso em seu trâmite, sendo arquivada em 2007 após sua análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Brasil, 2005). Assim como argumento no relatório da CCJC, pelo relator Deputado Ney Lopes (2006, p. 3):

Estado, Distrito Federal e Municípios podem celebrar quaisquer atos com cidadãos, organizações oficiais ou não-governamentais ou quaisquer entes de natureza estatal (o País, a Província, o Departamento, o Condado, etc ...). Para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada). Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais.

Posteriormente, em 2006, buscando dar continuidade às discussões, o senador Antero Paes de Barros, do Partido da Social Democrático Brasileiro (PSDB) de Mato Grosso, apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98/2006, que incluía, entre seus diversos dispositivos, questões que impactariam diretamente a condução da paradiplomacia no Brasil. Contudo, após sua tramitação, o PLS também enfrentou barreiras constitucionais e foi rejeitado em 2010 pela CCJC do Senado Federal, que considerou o projeto inconstitucional (Brasil, 2006 *apud* Nunes, 2008).

O marco mais recente, que se iniciou em 2011 e continua em evolução até os dias atuais, vem se consolidando ao longo dos anos. Um exemplo significativo desse desenvolvimento são os esforços de organização dos entes subnacionais brasileiros, destacando-se especialmente o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI) e o Fórum de Gestores Estaduais de Relações Internacionais, que têm ganhado cada vez mais relevância.

O FONARI, instituído em 2009, emergiu como um agente fundamental na promoção da diplomacia municipal no cenário brasileiro. Composto por gestores técnicos e políticos de diversas cidades brasileiras, o Fórum tem como objetivo primordial fortalecer as relações

internacionais em âmbito local, atuando como um espaço de diálogo e articulação entre os municípios (FONARI, 2023). Nesse contexto, o FONARI busca construir um marco legal sólido para a diplomacia federativa, fomentando o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de projetos conjuntos. Ao estimular a cooperação entre os municípios, o Fórum contribui significativamente para a resolução de problemas urbanos comuns e consolida o papel dos municípios como atores relevantes na arena internacional (FONARI, 2023). É importante ressaltar que, após um período de inatividade iniciado em 2019, o FONARI foi reativado em 23 de agosto de 2023, durante a “II Semana Internacional da Diplomacia das Cidades”, evento ocorrido na sede da Prefeitura de São Paulo. Dessa forma, com a reativação do Fórum, a cidade de São Paulo assumiu a presidência interina da organização, facilitando a inserção internacional de outros municípios do país (São Paulo, 2023)

Por fim, vale ainda ressaltar que, conforme apontado por Cezário (2011 *apud* Laisner, 2023), há uma forte correlação entre os governos petistas e o crescimento das instituições voltadas para as relações internacionais nos estados e municípios, resultando em um aumento de 290% nas ações internacionais durante os referidos governos. Portanto, diante da análise da paradiplomacia brasileira fica claro a importância do Partido dos Trabalhadores (PT) na promoção de políticas externas subnacionais.

4 CONCLUSÃO

A paradiplomacia, como exposto neste estudo, representa uma transformação fundamental na dinâmica das relações internacionais. Diante do exposto, compreende-se que a ascensão dos entes subnacionais como atores relevantes no cenário global é um reflexo da crescente complexidade e interdependência do mundo contemporâneo, impulsionada, principalmente pela globalização e pela necessidade de promover o desenvolvimento local. Além de mais, diante de outras formas de atuação internacional, como o irmanamento de cidades ou o FONARI, no Brasil, a paradiplomacia oferece novas oportunidades para que cidades, estados e regiões se conectem com o mundo e defendam seus interesses.

Desse modo, ao analisar a trajetória da paradiplomacia, percebe-se uma evolução complexa e desafiadora, marcada por fragmentações e reinícios tanto no cenário global quanto no contexto brasileiro. A crescente necessidade de internacionalizar temas locais demonstra que questões municipais e estaduais transcendem as fronteiras nacionais e impactam de forma diversa as dinâmicas globais, considerando a interdependência característica do cenário internacional contemporâneo

Dessa forma, conforme analisado e discutido, compreende-se que paradiplomacia está abrindo espaço para uma nova variedade de atores que estão redefinindo as relações internacionais ao descentralizar o poder antes exclusivo dos Estados soberanos (Araújo, 2011). Diante dessa complexidade, a paradiplomacia se apresenta como um instrumento para que entidades subnacionais, como estados, províncias ou municípios, estabeleçam relações internacionais próprias, permitindo-os a assumir um papel proativo na construção de seu futuro. Ao agir de forma autônoma, esses entes buscam promover o desenvolvimento local e regional, muitas vezes em complementaridade com a política externa nacional (Maia; Cintra, 2022).

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 127-152, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123>. Acesso em: 22 out. 2024.

ARAÚJO, Izabela Viana de. A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades. *In*: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200031&script=sci_arttext#:~:text=a%20governan%C3%A7a%20global%20%C3%A9%20constitu%C3%ADda,seres%20humanos%20dentro%20da%20pol%C3%ADtica. Acesso em: 24 maio 2024.

BERRINGER, Tatiana. O conceito de Estado para os estudos realistas das relações internacionais: uma análise sobre a obra “A política entre as nações de Hans Morgenthau”. **Plural**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 16-37, 2017. Disponível em: <https://revistas.usp.br/plural/article/view/142992/137868>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Proposta de Emenda à Constituição nº 475, de 2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Brasília: CCJC, 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=Tramitacao-PEC%20475/2005. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 475/2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 23 out. 2024.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Universidade De Brasilia, 1981.

CARVALHO, Sara Moreno Cyrino; DANTAS, Aline Amanda Marques. Paradiplomacia e cidade inteligentes, duas caras de uma mesma moeda: planejamento, desenvolvimento e internacionalização das cidades. *In*: A Paradiplomacia no Brasil (PT). **Revista TIP**, Buenos Aires, n. 1, p. 246-259, 2021. Disponível em: https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_brasil_port. Acesso em: 24 abr. 2024.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A Paradiplomacia como forma de inserção de unidades subnacionais. **Prismas**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 48-67, 2007. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/download/216/214>. Acesso em: 3 set. 2024.

CEPAL. **Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil**. Santiago: CEPAL, 2000. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/23d22baa-cc20-4b93-a444-89490abd6376/content>. Acesso em: 22 out. 2024.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/10217/1/2011_GustavoDeLimaCezario.pdf. Acesso em: 3 out. 2024.

CHIAPPIN, José R. N. Os fundamentos teóricos do programa do realismo em política internacional: a concepção de Morgenthau e epistemologia da política de poder. **Carta Internacional**, v. 5, n. 1, p. 120-140, 2016. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/534>. Acesso em: 3 set. 2024.

COUTURE, Claude. Quebec. *In: The canadian encyclopedia*, 30 set. 2007. Disponível em: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/quebec>. Acesso em: 3 set. 2024.

DIAS, Solange Irene Smolarek. **Urbanismo: teorias da urbanização**. Paraná: Studio CSD, 2024

FONARI. **Quem somos**. [2023?]. Disponível em: <https://blogfonari.wordpress.com/>. Acesso em: 04 out. 2024.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/14021/1/Tese%20final%20-%20Doutorado%20Liliana%20Froio.pdf>. Acesso em: 2 out. 2024.

GOMES, Francisco Filho. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos Governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/9379>. Acesso em: 19 set. 2024.

GOMES, Joséli Fiorin. A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteira. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA*, 2., 2016, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.hu.usp.br/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Joseli_Gomes_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf. Acesso em: 04 out. 2024.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às relações internacionais**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em**

Ciências Sociais (BIB), São Paulo, n. 83, p. 43-68, 2018. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/91/77>. Acesso em: 15 abr. 2024.

KOHLER, Manfred. The Council of European Municipalities and Regions: shared governance in a world featured by globalization issues. *In: EXENBERGER, Andreas et al. (ed.). Globalization and the city: two connected phenomena in past and present.* Innsbruck: Universität Innsbruck, 2013. p. 207-218. Disponível em: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/33877/1/449477.pdf#page=207>. Acesso em: 21 out. 2024.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. Algumas teorias das relações internacionais: realismo, idealismo e grocianismo. **Revista Intersaberes**, v. 1, n. 1, p. 56-77, 2006. DOI: 10.22169/revint.v1i1.87. Disponível em: <https://www.revistasuninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/87>. Acesso em: 3 set. 2024.

LAISNER, Regina Claudia. **Secretarias Municipais de Relações Internacionais: um mapeamento nacional.** São Paulo: Alameda, 2023.

MAIA, Paulo Roberto Fontenele; CINTRA, Carlos César Sousa. Paradiplomacia e globalização: uma nova perspectiva do federalismo mediante o reposicionamento do ente subnacional no cenário internacional. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 41-57, 2022. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/870>. Acesso em: 20 jun. 2024.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa *et al.* **Atuação internacional municipal: cooperação e implementação de políticas públicas.** Brasília: CNM, 2016. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/Internacional-Implementacao_de_Politicas_Publicas.pdf. Acesso em: 4 out. 2024.

MERCOCIDADES. **Descrição da Rede**, 2024. Disponível em: <https://mercociudades.org/descricao-da-rede/>. Acesso em: 04 out. 2024.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista CEJ**, v. 8, n. 27, p. 86-94, 2004. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/638>. Acesso em: 10 out. 2024.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Carmen Juçara da Silva. **Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul.** 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. DOI: <http://hdl.handle.net/10183/6142>. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6142/000481417.pdf?sequence=1&isAllowed=>. Acesso em: 16 out. 2024.

NYE, Joseph Samuel; KEOHANE, Robert Owen. **Power and Interdependence: World Politics in Transition; Part I: Understanding Interdependence**. Boston: Fareed Zakaria, 1997.

PONT, Luna Mariana. Avances disciplinares en las Relaciones Internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. **Relaciones Internacionales**, [S. l.], v. 92, n. 2, p. 77-107, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/13291>. Acesso em: 23 out. 2024.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/846>. Acesso em: 19 set. 2024.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. **Cena Internacional**, v. 10, n. 2, p. 160-184, 2008. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/CENAInternacional/2008/vol10/no2/8.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

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

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Revista Dados**, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/GGSnVhSxKN66S6T6M4KVmVS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2024

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos (Org.). **Política Externa Brasileira: a prática das políticas e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 269-300.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Prefeitura de São Paulo reativa o Fórum Nacional de Gestores Municipais de Relações Internacionais. **Capital.sp**, 24 ago. 2023. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/relacoes_internacionais/w/noticias/353346. Acesso em: 4 out. 2024.

SCHIMANSKI, Silvana. Cooperação internacional descentralizada: o papel do bacharelado em relações internacionais no contexto das cidades-irmãs de Pelotas-RS. **Expressa Extensão**, v. 27, n. 1, p. 118-130, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/expressaextensao/article/view/21778>. Acesso em: 23 out. 2024.

SILVA, Ana Carolina Braga; LIMA, Mariana Alves de. A atuação dos Entes Subnacionais no Processo de Integração Regional Sul Americana. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 88-103, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/download/24913/19513/>. Acesso em: 19 set. 2024.

SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

TORRES, Bernado Barreto de Vasconcelos; CARNEIRO, Ana Beatriz Rodrigues. Paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro: um estudo de caso sobre o governo de Eduardo Paes (2009-2016). **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 37, p. 107-122, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13180/1/BEPI_37_Book.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

VITAL, Graziela Cristina. **A Institucionalização das Relações Externas Subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto**. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: 10.11606/T.101.2016.tde-05102016-162428. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162428/pt-br.php>. Acesso em: 19 set. 2024.

WILSON, Ben. **Metropolis: a history of the city, humankind's greatest invention**. Nova Iorque: Doubleday, 2020.