

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JOSÉ RICARDO MARTINS

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO PARADIPLOMÁTICA DE INTERESSES
REGIONAIS E LOCAIS SOB A PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA DAS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS: CASO DO PARANÁ E SANTA CATARINA E RESPECTIVAS
CAPITAIS**

CURITIBA / PR

2017

JOSÉ RICARDO MARTINS

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO PARADIPLOMÁTICA DE
INTERESSES REGIONAIS E LOCAIS SOB A PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA
DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CASO DO PARANÁ E SANTA CATARINA
E RESPECTIVAS CAPITAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadores:

Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira

Prof. Dr. Mario Procopiuck

CURITIBA / PR

2017

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Martins, José Ricardo

Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais / José Ricardo Martins – Curitiba, 2017.

266 f.; 29 cm.

Orientador: Ricardo Costa de Oliveira

Orientador: Mario Procopiuk

Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Sociologia – Relações internacionais. 2. Desenvolvimento institucional – Políticas públicas. 3. Paradiplomacia. 4. Neoinstitucionalismo. 5. Federalismo – Globalização. I. Título.

CDD 332.042



TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **JOSE RICARDO MARTINS** intitulada: **INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO PARADIPLOMÁTICA DE INTERESSES REGIONAIS E LOCAIS SOB A PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CASO DO PARANÁ E SANTA CATARINA E RESPECTIVAS CAPITAIS**, após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

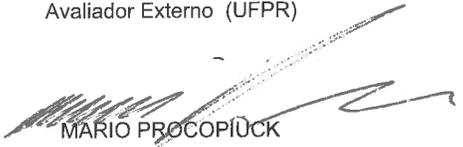
A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

RICARDO COSTA DE OLIVEIRA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

Curitiba, 23 de Maio de 2017.


ALEXSANDRO EUGÊNIO PEREIRA

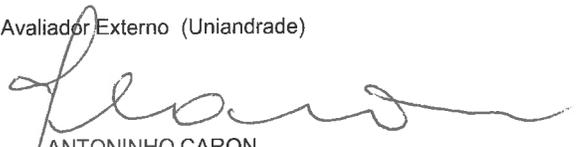
Avaliador Externo (UFPR)


MÁRIO PROCOPIUCK

Co-orientador - Avaliador Externo (PUC/PR)


ALESSANDRO CAVASSIN ALVES

Avaliador Externo (União de Londrina)


ANTONINHO CARON

Avaliador Externo (UNIFAE-)

Dedico este trabalho aos meus queridos pais, Rub Manoel e Maria Leonilza (*in memoriam*) e às queridas irmãs e irmãos.

Agradeço aos meus orientadores, Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira e Prof. Dr. Mario Procopiuck, pelo incentivo, paciência e apoio, que não mediram esforços e possibilitaram as orientações necessárias para a construção desta tese.

Agradeço aos professores com quem pude dialogar e aprender nessa jornada e aos membros da banca por terem aceito ao convite e por suas contribuições. Sou grato aos coordenadores e secretário do Departamento de Sociologia da UFPR, bem como aos Programas de Pós-graduação em Ciência Política, Políticas Públicas e de Desenvolvimento Econômico da UFPR, o Programa de Pós-Graduação de Gestão Urbana da PUC-PR, à Tercera Escuela Doctoral sobre regionalismos comparados realizada na Universidad Andina Simón Bolívar e United Nations University (CRIS – Comparative Regional Studies) em Quito, Equador, onde também fui acolhido para realizar créditos.

Agradeço a todas e a todos que participaram da pesquisa de campo, seja respondendo ao questionário, concedendo entrevista ou respondendo questões e aportando esclarecimentos por e-mail ou por telefone. A contribuição de todos vocês foi vital para que eu pudesse chegar a bom termo nesta tese.

Por fim, agradeço aos meus amigos e a toda minha família pelo apoio e incentivo, e à Capes pelo auxílio financeiro.

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. (Conferência das Nações Unidas, 1945).

*“Pois nada tem valor para o homem enquanto homem, se o não puder fazer com paixão.”
(Max Weber – A Ciência como Vocação).*

RESUMO

Esta tese trata da paradiplomacia, analisada teórica e empiricamente, a partir da sociologia das relações internacionais, fundamentada no neoinstitucionalismo, por meio de dois estudos de casos que investigou a inserção internacional dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais. Seu objetivo foi o de analisar como o institucionalismo e suas vertentes, sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais, pode explicar a paradiplomacia e suas relações com políticas públicas nos contextos locais e regionais dos estados em estudo. Este objetivo geral foi dividido nos seguintes objetivos específicos: (i) construir um arcabouço teórico-conceitual para explicar as relações entre a sociologia das relações internacionais e a paradiplomacia a partir da pesquisa institucionalista; (ii) caracterizar a paradiplomacia e identificar suas motivações, determinantes, desafios, agendas e ações, bem como qualificando-a como política pública; (iii) mapear o estado da inserção internacional dos entes subnacionais no Brasil, incluindo seu nível de institucionalização; e (iv) avaliar se existem formas de institucionalização em estruturas organizacionais e políticas públicas na paradiplomacia dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais. Trabalhou-se com a hipótese de que a globalização não é uma mera competição de mercados, mas é também uma arena política, na qual estados e municípios e outros atores governamentais e não-governamentais participam desse campo, usufruem das oportunidades e buscam conjuntamente soluções, objetivando valer-se e contribuir com a governança global. A justificativa desse estudo está no fato de que, com a globalização, os problemas locais não são mais apenas locais, como as empresas, os empregos e o bem-estar da população local estão expostos à competição global. E como o Estado nacional ocupa-se da *alta política* e não promove a contento os interesses subnacionais no exterior, requer-se dos governos regionais e locais postura pró-ativa, cooperativa e institucionalização para tratar dos assuntos internacionais e poder beneficiar-se das oportunidades que o cenário internacional oferece. Esta tese inova em três aspectos, no âmbito teórico e empírico: na perspectiva de superar as limitações teóricas da paradiplomacia pela via do institucionalismo e da sociologia das relações internacionais, especialmente pelo neoinstitucionalismo nas suas vertentes histórica, da escolha racional e sociológica; estabelece a paradiplomacia como uma modalidade de política pública; e identifica continuidades e rupturas no processo de institucionalização da internacionalização dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais. Seu ineditismo reside no fato de tratar a paradiplomacia como uma forma de política pública e analisá-la sob a ótica da sociologia das relações internacionais. Para atender os objetivos propostos, esta pesquisa está respaldada em autores como March e Olsen, Peters, DiMaggio e Powell, Keohane e Nye Jr, Rosenau, Merle, Soldatos, Duchacek, Hooghe e Marks, Blatter *et al.*, Vignani *et al.*, Salomón e Pinheiro, entre outros. Como resultado, conclui-se que o neoinstitucionalismo e suas vertentes, sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais, constituem-se numa ferramenta adequada para explicar a paradiplomacia e fazê-la avançar, especialmente, tendo em vista a fragilidade do seu quadro teórico; não há o caráter histórico de uma elite na paradiplomacia nos estados e municípios estudados; os municípios buscam primordialmente a cooperação e são mais gregários, já os estados primam pelo âmbito econômico, especialmente a promoção de suas exportações e a atração de investimentos estrangeiros direto.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Sociologia das Relações Internacionais. Institucionalismo. Neoinstitucionalismo. Federalismo. Internacionalização.

ABSTRACT

This thesis deals with paradiplomacy, analyzed theoretically and empirically, from the perspective of the sociology of international relations, based on the new institutionalism, through two case studies that investigated the international insertion of the states of Paraná and Santa Catarina and their capital cities. The objective of this thesis was to analyze how institutionalism and its branches, from the perspective of the sociology of international relations, can explain paradiplomacy and its relations with public policies in the local and regional contexts of the states under study. This general objective was divided into the following specific ones: (i) to construct a theoretical-conceptual framework to explain the relations between the sociology of international relations and paradiplomacy from the institutionalist research; (ii) to characterize paradiplomacy and identify its motivations, determinants, challenges, agendas and actions, as well as qualifying it as public policy; (iii) to map the state of the international insertion of subnational entities in Brazil, including their level of institutionalization; and (iv) to evaluate whether there are forms of institutionalization in organizational structures and public policies in the paradiplomacy of the states of Paraná and Santa Catarina and their capital cities. We have worked with the hypothesis that globalization is not merely market competition, but it is also a political arena in which subnational constituencies, such as states and municipalities, and other governmental and non-governmental actors participate in this field, take advantage of the opportunities and jointly seek solutions, aiming to assert itself and contribute to global governance. The justification for this study lies in the fact that, with globalization, local problems are no longer just local, such as businesses, jobs and the well-being of the local population, are exposed to global competition and as the central state focus itself on high politics and does not satisfactory promote subnational interests abroad, it is required from regional and local governments proactive, cooperative and institutionalized stance to deal with international affairs and to benefit from the opportunities that the international scenario offers. This thesis innovates in three aspects, in the theoretical and empirical scope: in the perspective of overcoming the theoretical limitations of paradiplomacy through institutionalism and the sociology of international relations, especially by the new institutionalism in its historical, rational choice and sociological branches; establishes paradiplomacy as a modality of public policy; and identifies continuities and ruptures in the process of institutionalization of the internationalization process of the states of Paraná and Santa Catarina and their capital cities. Its novelty lies in the fact of treating paradiplomacy as a form of public policy and analyzing it from the perspective of the sociology of international relations. To meet the proposed objectives, this research is supported by authors such as March and Olsen, Peters, DiMaggio and Powell, Keohane and Nye Jr, Rosenau, Merle, Soldatos, Duchacek, Hooghe and Marks, Blatter et al., Vigevani et al., Salomón and Pinheiro, among others. As a result, we conclude that neoinstitutionalism and its branches, from the perspective of the sociology of international relations, constitute an adequate tool to explain paradiplomacy and to make it advance, especially in view of the fragility of its theoretical framework; there is no historical character of an elite in paradiplomacy in the states and municipalities studied; the municipalities are primarily seeking cooperation and are more gregarious, the states focus on the economic sphere, especially the promotion of their exports and the attraction of foreign direct investment.

Key words: Paradiplomacy. International Relations Sociology. Institutionalism. New institutionalism. Federalism. Internatioalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	46
FIGURA 1 – FEDERALISMO BRASILEIRO: ESTADOS E MUNICÍPIOS	
FIGURA 2 – PROGRAMAS FEDERAIS DE APOIO A MUNICÍPIOS	47
QUADRO 1 - NÍVEIS DE ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	56
QUADRO 2 - ASPECTOS DEFINIDORES DO SISTEMA-MUNDO	67
QUADRO 3 – CLASSIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	74
FIGURA 3 - CONCENTRAÇÃO CORPORATIVA GLOBAL	98
QUADRO 4 – TIPOLOGIA DE EMPRESAS QUE OPERAM NO ÂMBITO INTERNACIONAL	102
FIGURA 4 – ÍNDICE DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE UMA EMPRESAS	103
QUADRO 5 – SÍNTESE DAS TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	105
QUADRO 6 – DETERMINANTES ESTRUTURAIS DA PARADIPLOMACIA	148
QUADRO 7 - SUMÁRIO DAS ABORDAGENS TEÓRICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	151
QUADRO 8 – FLUXO HISTÓRICO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	167
FIGURA 5 – FORMATO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DA CATEGORIA 1 EM PERCENTUAIS	169
FIGURA 6 – NOMENCLATURA DO CARGO DO RESPONSÁVEL PELA ÁREA INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 1 EM PERCENTUAIS	169
FIGURA 7 – NOMENCLATURA DO CARGO DO RESPONSÁVEL PELA ÁREA INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 2 EM PERCENTUAIS	170
QUADRO 9 – STATUS GOVERNAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DA CATEG. 2	170
QUADRO 10 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	112
QUADRO 11 – RELAÇÃO PIB E INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	173
QUADRO 12 – RELAÇÃO ENTRE IDH-M E INTERNACIONALIZAÇÃO	174
QUADRO 13 – RANKING DAS PRIORIDADES DAS ÁREAS INTERNACIONAIS – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 1	174
QUADRO 14 – RANKING DAS PRIORIDADES DAS ÁREAS INTERNACIONAIS – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 2	175
QUADRO 15 – RANKING DAS DIFICULDADES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 1	175
QUADRO 16 – RANKING DAS DIFICULDADES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 2	176
FIGURA 8 – A ESTRUTURA DA ORGANIZACIONAL DA PARADIPLOMACIA NO GOVERNO DE SANTA CATARINA	192
QUADRO 17 – MOTIVADORES DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC EM PERSPECTIVA COMPARADA	194
QUADRO 18 – VANTAGENS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC EM PERSPECTIVA TEMPORAL COMPARADA (RESPOSTAS NÃO MOTIVADAS)	195
QUADRO 19 – DIFICULDADES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC EM PERSPECTIVA TEMPORAL COMPARADA (RESPOSTAS NÃO MOTIVADAS)	197
QUADRO 20 – MISSÕES EMPRESARIAIS INTERNACIONAIS E EXPORTADORES DO PARANÁ (2012-1016)	211
QUADRO 21 - MOTIVAÇÕES, VANTAGENS, DIFICULDADES, POLÍTICAS E AÇÕES DE INTERNACIONALIZAÇÃO	232

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – O ESTADO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	164
TABELA 2 – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E CATEGORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO	165
TABELA 3 – INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO COOPERATIVISMO PARANAENSE (2007-2016)	213
TABELA 4 – INDICE DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO COOPERATIVISMO PARANAENSE (2007-2016)	214
TABELA 5 - INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO PR E SC	231
TABELA 6 - INDICADORES EDUCACIONAIS DO PR, SC E BRASIL EM PORCENTUAIS (2014)	231
TABELA 7 - COMÉRCIO EXTERIOR DO PARANÁ	234
TABELA 8 - COMÉRCIO EXTERIOR DE SANTA CATARINA	235
TABELA 9 - EMPRESAS EXPORTADORAS E RANQUEAMENTO ESTADUAL E NACIONAL (2106)	236
TABELA 10 - RANKING DAS CIDADES EXPORTADORAS DO PR E SC E SUA POSIÇÃO NO RANKING NACIONAL (2016)	237

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSERÇÃO PARADIPLOMÁTICA DE
INTERESSES REGIONAIS E LOCAIS SOB A PERSPECTIVA DA SOCIOLOGIA
DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CASO DO PARANÁ E SANTA CATARINA
E RESPECTIVAS CAPITAIS**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Metodologia	18
CAPÍTULO 1: O INSTITUCIONALISMO E O NEOINSTITUCIONALISMO	21
1.1 O ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES E SUAS FASES	21
1.2 O INSTITUCIONALISMO CLÁSSICO	24
1.2.1 A agenda de pesquisa do institucionalismo	25
1.2.2 Características do institucionalismo clássico	27
1.3 O NEOINSTITUCIONALISMO	28
1.3.1 O neoinstitucionalismo da escolha racional	29
1.3.2 O neoinstitucionalismo histórico	31
1.3.3 O neoinstitucionalismo sociológico	34
1.3.3 Agência e neoinstitucionalismo	36
1.4 O FEDERALISMO E O NEOFEDERALISMO	38
1.4.1 A definição do federalismo e sua problemática	39
1.4.2 Princípios do federalismo	41
1.4.3 A nova onda de descentralização ou o neofederalismo	42
1.4.4 O federalismo no Brasil e a paradiplomacia	44
CAPÍTULO 2: A SOCIOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	48
2.1 SOCIOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	49
2.2 O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	51
2.2.1 Os atores das relações internacionais	54
2.2.2 Níveis de análise das relações internacionais	55
2.3 TEORIAS QUE EXPLICAM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	58
2.3.1 O realismo e o neorealismo	58
2.3.2 O liberalismo e a perspectiva cosmopolita	60
2.3.3 O neoliberalismo institucional e a interdependência complexa	62
2.3.4 O marxismo e as relações econômicas mundiais	64
2.3.5 O construtivismo	67
2.4 SOCIEDADE CIVIL INTERNACIONAL ORGANIZADA	69
2.4.1 Organizações Internacionais	70
2.4.2 Funções e características das Organizações Internacionais	72
2.4.3 Natureza e a evolução histórica das organizações da sociedade civil internacional	74
2.4.4 Natureza e ideologia das organizações intergovernamentais (OIGs)	76
2.5 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA INTERNACIONAL	78
2.5.1 Regimes internacionais	79
2.5.2 Regimes e a tradição institucionalista e sociológica	80
2.5.3 Governança global: desenvolvimento e limites de um conceito	82
2.5.4 Desenvolvimento e desafios da governança global	86
2.5.5 Perspectivas da governança global	89
2.5.6 A governança multinível	91

2.6	RELAÇÕES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS INTERNACIONAIS	93
2.6.1	A globalização e as transformações no mundo corporativo global	94
2.6.2	Concentração corporativa global: um entrave ao bom funcionamento dos mercados e da democracia	96
2.6.3	O legado da globalização: impacto sobre estados e municípios	98
2.7	ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DE ENTES SUBNACIONAIS E SUAS EMPRESAS	100
2.7.1	O fenômeno da internacionalização	100
2.7.2	O comércio e investimentos internacionais	103
2.7.3	Cooperação internacional	108
2.7.4	Problematizando a cooperação internacional	108
2.7.5	A inserção das cidades como atores da cooperação global	113
2.7.6	O caráter gregário das cidades como estratégia de inserção internacional: a formação de redes de cidades e regiões	115
	CAPÍTULO 3: O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA	121
3.1	A TRAJETÓRIA EPISTEMOLÓGICA DA PARADIPLOMACIA	122
3.1.1	Consolidação da paradiplomacia	124
3.2	A PARADIPLOMACIA E SUAS MOTIVAÇÕES	129
3.2.1	As variáveis de análise da paradiplomacia	130
3.2.2	Janelas de oportunidades para a paradiplomacia	133
3.2.3	Paradiplomacia e sua relação com o desenvolvimento local e regional	134
3.2.4	O <i>soft power</i> como prática paradiplomática	137
3.4	A FRAGILIDADE E PERSPECTIVAS DO QUADRO TEÓRICO DA PARADIPLOMACIA	139
3.4.1	Fragilidades e limites da paradiplomacia	140
3.4.2	Novas perspectivas teóricas	141
3.4.3	Determinantes da paradiplomacia	143
3.4.4	O neoinstitucionalismo e a paradiplomacia: nexos eletivos	145
3.4.5	Estrutura, agência e determinantes institucionais da paradiplomacia	146
3.5	A PARADIPLOMACIA COMO POLÍTICA PÚBLICA	149
3.5.1	A lógica do ‘Estado em ação’	150
3.5.2	A paradiplomacia como o ‘Estado em ação’	153
3.5.3	Motivadores da ação internacional	154
3.5.4	Processo de formação da agenda	155
3.5.5	Atores da paradiplomacia	156
3.5.6	Argumentos finais	157
	CAPÍTULO 4: PARADIPLOMACIA NO BRASIL	161
4.1	PESQUISA, EMPÍRIA E LEGALIDADE: NOTAS DE CONTEXTUALIZAÇÃO	162
4.2	O ESTADO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	163
4.2.1	Níveis de internacionalização dos municípios brasileiros	164
4.2.2	Breve histórico da internacionalização dos municípios brasileiros	165
4.2.3	A institucionalização da internacionalização nas administrações municipais	167
4.2.3	A territorialização da paradiplomacia no Brasil	170
4.2.4	A relação PIB, desenvolvimento humano e internacionalização	172
4.2.5	Prioridades, dificuldades e áreas de atuação internacional	173
4.2.6	Apoio institucional à paradiplomacia no Brasil	175
	CAPÍTULO 5: A PARADIPLOMACIA NO PARANÁ E EM SANTA CATARINA	180

5.1 ESTRUTURAS, INSTITUCIONALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA PARADIPLOMACIA NO PARANÁ E EM SANTA CATARINA	182
5.1.1 A paradiplomacia transfronteiriça	182
5.1.2 Atores políticos da paradiplomacia no Paraná: Jaime Lerner e Roberto Requião	184
5.1.3 Estruturas institucionais da paradiplomacia no governo do estado do Paraná	186
5.1.3.1 Panorama da paradiplomacia paranaense no segundo governo de Beto Richa (2015-2018)	187
5.1.4 Estruturas institucionais da paradiplomacia no governo do estado de Santa Catarina	191
5.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS DA PARADIPLOMACIA DOS GOVERNOS DOS ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA EM PERSPECTIVA COMPARADA	192
5.2.1 Motivações para a internacionalização	194
5.2.2 Vantagens da internacionalização	195
5.2.3 Dificuldades para a internacionalização	197
5.2.4 Institucionalização para a internacionalização	198
5.2.5 Presença no exterior	199
5.2.6 Missões comerciais ao exterior	199
5.2.7 Incentivos às exportações e à internacionalização das empresas	200
5.2.8 Incentivos à atração de investimentos	200
5.2.9 Participação em agremiações internacionais	201
5.2.10 Orçamento	201
5.2.11 Posicionamento internacional	202
5.3 OUTROS ATORES DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC	203
5.3.1 Agência Paraná de Desenvolvimento (APD)	203
5.3.2 Agência de Investimento de Santa Catarina (Investe SC)	205
5.3.3 Programa de Extensão de Apoio à Exportação no Paraná (PEIEX)	207
5.3.4 Federação da Indústria do Estado do Paraná (FIEP) e Centro Internacional de Negócios (CIN)	209
5.3.5 Organização das Cooperativas do Paraná (Ocepar)	212
5.3.5.1 A internacionalização da Ocepar e suas motivações e institucionalização	214
5.4 A PARADIPLOMACIA DAS CAPITAIS: CURITIBA E FLORIANÓPOLIS	216
5.4.1 A institucionalização e as motivações da paradiplomacia na Prefeitura Municipal de Curitiba	217
5.4.2 A paradiplomacia na nova administração municipal de Curitiba (2017-20120): um plano a ser seguido	219
5.4.3 A paradiplomacia de Florianópolis	224
5.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	226
5.5.1 Descontinuidade e fragmentação das relações internacionais do Paraná	226
5.5.2 Santa Catarina e sua institucionalização	229
5.5.3 Centralidade da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAI) em SC	230
5.5.4 Comparativo socioeconômico entre PR e SC	230
5.5.5 Comparativo da internacionalização entre PR e SC	232
5.5.6 Comércio exterior do PR e SC em perspectiva comparada	234
5.5.7 Empresas e cidades exportadoras no PR e SC	235
5.5.8 Atração de investimentos estrangeiros	238
CAPÍTULO 6: PARADIPLOMACIA: QUO VADIS?	239
6.1 O FUTURO DA PESQUISA PARADIPLOMÁTICA: MUITAS QUESTÕES E ALGUMAS RESPOSTAS	239
6.2 ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASOS FRENTE AO MARCO TEÓRICO	242

CONCLUSÕES	247
REFERÊNCIAS	252
ANEXOS	264

INTRODUÇÃO

As instituições e as Organizações Internacionais (OIs) não são mais formadas apenas por Estados, ou seja, os atores das relações internacionais são uma miríade de organizações governamentais e não-governamentais, além dos próprios Estados nacionais, e inclui, da mesma forma, os municípios e estados-membros de uma federação, além das empresas multinacionais ou empresas que participam do comércio internacional. A partir de fóruns multilaterais, buscam-se soluções concertadas com o intento de aportar ordem, bem-estar e legitimidade ao sistema internacional. São inúmeros os atores que tomam parte das discussões de problemas, como a fome, desigualdade, desemprego, poluição, epidemias, tráfico de drogas, lavagem de dinheiro, entre outros, que são também de todos, ou seja, globais.

O processo de inserção internacional dos estados e municípios (ou províncias, departamentos e comunas, conforme a organização política de cada país), também chamados de entes subnacionais, é denominado por paradiplomacia ou diplomacia paralela, em contraposição à diplomacia oficial, aquela exercida pelo Ministério das Relações Exteriores no Brasil. Empregam-se também, com frequência, as denominações “diplomacia das cidades”, “diplomacia federativa” ou mesmo “cooperação descentralizada” quando envolve um ente subnacional com OIs, como a ONU e suas agências, Banco Mundial ou FMI. O envolvimento dos entes subnacionais em assuntos internacionais certamente não possui o impacto de guerras civis ou étnicas, contudo é uma parte desafiadora do processo de reconfiguração da política internacional. Esse processo constitui-se numa diplomacia paralela e complementar – também chamada de subsidiária – àquela conduzida pelos Estados nacionais.

Os estudos de Economia Política Internacional (EPI) sobre o cuidado da balança comercial já vêm sendo debatidos desde David Hume (1711-1776) e as vantagens do comércio internacional já são analisadas por Adam Smith (com a *Teoria da Vantagem Absoluta*, 1776 [1776]), David Ricardo (*Teoria das Vantagens Comparativas*, 1817 [1817]) e continuado, no século XX, por Heckscher e Ohlin (*Teoria dos Dois Fatores*, 1919, 1933), além de Paul Samuelson e Wolfgang F. Stolper (*Protection and Real Wages*, 1941), Tadeusz Rybczynski (*Factor Endowment and Relative Commodity Prices*, 1955), Raymond Vernon (*International Investment and International Trade in the Product Cycle*, 1966), Paul Krugman (*Rethinking International Trade*, 1990), entre outros. No século XXI, as discussões sobre investimentos, sobretudo a atração de investimentos estrangeiros, e a participação nas cadeias globais de valor ganham destaque nas discussões e estudos de EPI.

Nesse veio, em tempos de competição acirrada trazida pela globalização, espera-se a presença na arena internacional dos governos – nos níveis federal, estadual e municipal – não só para apoiar e dinamizar a internacionalização de suas empresas, proporcionando abertura de mercados, negociando acordos de seus interesses, créditos subsidiados, atração de investimentos estrangeiros diretos, mas, sobretudo, para promover o bem-estar e a qualidade de vida de seus cidadãos, que é o fim último da vida em sociedade.

A presença do Estado nacional na arena internacional, com sua diplomacia oficial, possui tradição no cenário externo e constitui uma área de estudo prestigiada e tradicional. Contudo, a inserção internacional de estados e municípios da federação, chamados de entes subnacionais ou subfederados, ainda é uma área menos estudada, porém não menos importante, especialmente quando o local ganha proeminência e se torna um “parceiro” relacional ao global. São inúmeras as atividades internacionais dos estados e municípios brasileiros, entre as quais cita-se: (i) estabelecimento de vínculos com cidades-irmãs para promover interesses comuns; (ii) estabelecimento de escritórios no exterior, com o objetivo de captar investimentos, promover o comércio e o potencial turístico; (iv) assinatura de acordos e convênios no exterior com outros atores internacionais; (v) promover a cooperação interregional multilateral e criação de associações interregionais transnacionais; (vi) participação em feiras e outros eventos internacionais de negócios, visando a promoção de produtos, serviços, tecnologia, turismo; (vii) cooperação transfronteiriça entre territórios contíguos de diferentes Estados nacionais; (viii) participação nas delegações nacionais em Conferências e outros eventos em missões envolvendo temas globais, com o objetivo de apresentar e defender os interesses específicos ligados ao território municipal ou estadual; (ix) sediar eventos internacionais para promoção de comércio, turismo e atração de investimentos; (x) participação em organizações de integração supra-estatais, como o Mercosul; (xi) participação em associações e redes mundiais de governos locais que desenvolvam ações visando facilitar a gestão e cooperação internacional nos municípios; (xii) participação nas organizações internacionais intergovernamentais, muitas vezes na condição de observadores, como a Conferência do Clima; (xiii) participação e gestão de centros de informações e negócios (*Trade Point*) que atuam como centros facilitadores para a internacionalização de micro, pequenas e médias empresas; (xiv) participação em ações de cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária; (xvi) apoio a programas de capacitação e eventos de sensibilização para lideranças comunitárias e agentes multiplicadores, realizados por organismos multilaterais internacionais. (DIAS, 2010).

A modalidade de inserção internacional por parte de entes subnacionais tornou-se uma realidade com o aprofundamento da globalização, da interdependência e a integração de blocos econômicos regionais. (KEOHANE; NYE, 2006; VAN LANGENHOVE; MACOVEI, 2010; BLATTER *et al.*, 2009). Tais fatos fizeram com que as funções do Estado nacional não fossem mais tão definidas, pois sua soberania passou a ser compartilhada pelos agrupamentos econômicos regionais (como União Europeia, Mercosul, Nafta, Asean, SADC, entre outros) e mesmo por instituições de regulação e governança global, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial da Saúde (OMS), Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Corte Interamericana dos Direitos Humanos, entre outras inúmeras agências, entidades e tratados internacionais que cada país é signatário ou filiado.

No Brasil, tem havido atuação internacional dos entes federados desde a Velha República, mas foi somente com o advento da globalização, nos anos 1980, que os governos dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul institucionalizaram, por meio da criação de uma área estruturada, a sua inserção internacional. Os estados do Paraná e Santa Catarina, objeto de estudo de caso nessa tese, têm-se empenhado neste processo de internacionalização, tanto nas modalidades de promoção de suas empresas e exportações, quanto na atração de investimentos estrangeiros diretos, além da promoção dos próprios estados e município no exterior, visando à atração de eventos e turistas. Tais atividades de promoção incluem a elaboração de um pacote de incentivos fiscais para a atração de investidores, a organização de missões empresariais e técnicas, participação em feiras e eventos e a celebração de termos de cooperação entre pares internacionais e instituições, como universidades e centros de pesquisa, além de organizações do sistema ONU.

Dado esse contexto, esta tese tem como **objetivo** analisar como o institucionalismo, sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais, pode explicar a paradiplomacia e suas relações com políticas públicas nos contextos locais e regionais dos estados e respectivas capitais do Paraná e Santa Catarina. Esse objetivo geral se comparte nos seguintes **objetivos específicos**: (i) construir um arcabouço teórico-conceitual para explicar as relações entre a sociologia das relações internacionais e a paradiplomacia a partir da pesquisa institucionalista; (ii) caracterizar a paradiplomacia e identificar suas motivações, determinantes, desafios, agendas e ações, bem como qualificando-a como política pública; (iii) mapear o estado da inserção internacional dos entes subnacionais no Brasil, incluindo seu nível de institucionalização; e (iv) avaliar se existem formas de institucionalização em estruturas or-

ganizacionais e políticas públicas na paradiplomacia dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais.

Essa pesquisa guia-se pela seguinte questão: *É possível explicar a paradiplomacia a partir da sociologia das relações internacionais, fundamentada no neoinstitucionalismo?* E como pergunta subsidiária, questiona-se sobre os resultados dessa política de internacionalização que esses estados e municípios e seus cidadãos auferem. Trabalha-se com a **hipótese** de que a globalização não é uma mera competição de mercados, mas é também uma arena política, na qual estados e municípios e outros atores governamentais e não-governamentais participam desse campo, usufruem das oportunidades e buscam conjuntamente soluções, objetivando valer-se e contribuir com a governança global.

A **justificativa** desse estudo está no fato de que, com a globalização, os problemas locais não são mais apenas locais, mas podem tornar comuns a todos de uma região, como América do Sul ou Europa, e mesmo globais; e com relação às empresas, os empregos e o bem-estar da população local estão expostos à competição global; o fato da não vocação do Estado nacional para promover os interesses subnacionais requer dos governos regionais e locais postura pró-ativa e cooperativa, além de institucionalização, para tratar dos assuntos internacionais e poder beneficiar-se das oportunidades que o cenário global oferece. Da mesma forma, o número de atores no sistema internacional vem aumentando exponencialmente, seja pelas OIs, ONGs e entes subnacionais, como estados e municípios. Isso faz com que as relações internacionais não sejam realizadas apenas por Estados.

Essa tese inova em três aspectos, no âmbito teórico e empírico: (i) na perspectiva de superar as limitações teóricas da paradiplomacia pela via do institucionalismo e da sociologia das relações internacionais, especialmente pelo neoinstitucionalismo nas suas vertentes histórica, da escolha racional e sociológica; (ii) estabelece a paradiplomacia como uma modalidade de política pública; e (iii) identifica continuidades e rupturas no processo de institucionalização da internacionalização dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais. Seu ineditismo reside no fato de tratar a paradiplomacia como uma forma de política pública e de unir a tradicional dicotomia entre ciências sociais puras, como a sociologia, a ciência política e as relações internacionais, com as ciências sociais aplicadas, como a administração, administração pública e, sobretudo, as políticas públicas. Entende-se que a realidade empírica é uma mesma, porém, é melhor e mais integralmente apreendida sob o olhar das diferentes disciplinas, o que facilita na elaboração de uma síntese para que esse fenômeno social, ora em estudo, possa se tornar subsídio ao pesquisador e ao gestor público. Assim, nesta tese, a paradiplomacia é analisada sob a ótica da sociologia das relações internacionais.

Com isso, pretende-se, mesmo que singelamente, dar uma colaboração à ciência, pois se estabelece a paradiplomacia como uma forma de política pública. Por outro lado, dada a limitação teórica que se encontra a paradiplomacia, como apontado por Lecours (2002), Blatter *et al.* (2008) e Bursens e Deforche (2010), compreende-se que essa disciplina necessita desvencilhar-se dos casos empíricos como as análises sobre Quebec, Catalunha, Flandres, Wallônia e atualmente muito eurocêntrica focada na União Europeia, para generalizar-se e tornar-se de aplicação universal. Propõe-se, nessa tese, um olhar diferenciado pela via do neoinstitucionalismo. De acordo com autores, por exemplo, Hall e Taylor (2003), March e Olsen (2008), DiMaggio e Powell (1991), Thoening (2008) e Olsson (2016) e casos analisados, pôde-se verificar que o neoinstitucionalismo, nas suas vertentes histórica e da escolha racional, bem como sociológica, é o ferramental teórico-metodológico adequado para compreender e generalizar – a partir de uma visão histórica - as ações de inserção internacional de estados, municípios e regiões, bem como na organização institucional da comunidade política ou da economia política e no o papel que os atores políticos exercem nesse processo.

Devido também ao seu caráter empírico e de ciência social aplicada, a presente tese também contribui para a sociedade como um todo, seja estudante, pesquisador, *trader*, administrador de empresas, gestor público ou formulador de políticas públicas, enfim todos poderão usufruir dos conhecimentos aportados nessa pesquisa, especialmente os gestores da área internacional dos entes subfederados - estados e municípios – que necessitam de aportes teórico-metodológicos e razões para estabelecerem ou adensarem suas estratégias de inserção internacional.

Metodologia

O método de abordagem empregado nesse estudo se classifica como qualitativo, com elementos quantitativos. Quanto ao tipo de pesquisa, se caracteriza como descritivo e explicativo, apoiado em pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Denzin e Lincoln ensinam que

A pesquisa qualitativa é uma atividade situada que posiciona o observador no mundo. Ela consiste em um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível. Essas práticas transformam o mundo, fazendo dele uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma postura interpretativa e naturalística diante do mundo. Isso significa que os pesquisadores desse campo estudam as coisas em seus contextos naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos sentidos que as pessoas lhes atribuem. (DENZIN; LINCOLN, 2005, p. 3).

Esta tese foi construída sobre uma base teórica, por meio de pesquisa bibliográfica, na qual se verificou o estado da arte da literatura do institucionalismo e neoinstitucionalismo e, de âmbito complementar, sobre o federalismo e neofederalismo (capítulo 1); avançou-se com a sociologia das relações internacionais (capítulo 2), que incluiu o fenômeno da globalização, as diferentes formas de internacionalização (dando ênfase ao comércio internacional e ao investimento estrangeiro direto), as OIs (governamentais, não-governamentais e organizações que reúnem os entes subnacionais), a governança global e a cooperação internacional. Ainda no âmbito teórico, prosseguiu-se abordando a paradiplomacia, sua trajetória epistemológica, variáveis de análise e seus limites teóricos, incluindo a relação entre paradiplomacia e políticas públicas (capítulo 3). Procurou-se na abordagem teórica dar ênfase aos autores contemporâneos que trazem novos *insights*, sem, contudo, deixar de lado os autores clássicos de cada um desses marcos teóricos.

Além disso, a pesquisa documental também está presente nesta tese, pois envolve a análise de relatórios e documentos constitutivos de organizações nacionais e internacionais relacionadas à paradiplomacia e da institucionalização da paradiplomacia nos governos municipais e estaduais estudados. Na perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico e histórico, analisou-se a paradiplomacia no Brasil, abordando o estado da internacionalização dos entes federados brasileiros, incluindo uma visão histórica e seus nexos com a territorialização, PIB e IDH-M (capítulo 4).

Metodologicamente esta tese complementa-se com uma extensa pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas (presenciais, por telefone e e-mail) e questionário com perguntas abertas e fechadas com atores-chaves da paradiplomacia e da internacionalização nos estados do Paraná e Santa Catarina e suas capitais. Os resultados da pesquisa de campo estão expostos e analisados no capítulo 5. O trabalho se encerra com o capítulo 6, no qual propõe-se direcionamentos possíveis à paradiplomacia, bem como traz-se alguns elementos da pesquisa de campo que são confrontados à luz do marco teórico centra desta tese, o neoinstitucionalismo nas suas vertentes sociológica, histórica e da escolha racional. Por último, apresenta-se as considerações finais à guisa de conclusão.

A pesquisa de campo constitui-se essencialmente em estudo de caso, pois analisa-se aqui, de forma comparativa, o nível de institucionalização, suas motivações, objetivos, desafios e suas ações no âmbito da internacionalização dos estados do Paraná e Santa Catarina e suas capitais. Segundo Gil, o estudo de caso “consiste no estudo profundo e exaustivo de um

ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos.” (2002, p. 54).

Nesse sentido, pretendeu-se elaborar uma hierarquia das motivações das estratégias de ação internacional dos entes subnacionais em estudo, conforme modelo proposto por Soldatos e Michelmann (1990). A metodologia proposta por esses autores da paradiplomacia serve de guia para a pesquisa empírica desta tese, realizada com os estados do Paraná e Santa Catarina. O instrumento empírico utilizado, além das entrevistas em profundidade, foi um questionário com onze perguntas abertas e fechadas versando sobre as razões que motivam um ente subfederado a inserir-se internacionalmente; as vantagens usufruídas desse processo; os desafios encontrados; a estrutura e institucionalização da inserção internacional; presença no exterior; participação em agremiações ou associações internacionais; missões ao exterior; políticas e mecanismos específicos de incentivo aos exportadores e exportações; políticas de incentivos à atração de investimento estrangeiro direto; orçamento disponível; benefícios que a internacionalização proporciona para o estado/município e aos seus cidadãos; e por fim, o posicionamento ou marca internacional que esses dois estados e suas capitais desejam promover e ocupar. O questionário aplicado encontra-se no Anexo I.

Por fim, assinala-se que para tratar devidamente da inserção internacional dos estados e municípios, incluindo seus esforços de promover a cooperação, atrair eventos, turistas e investimentos estrangeiros, bem como alavancar a internacionalização de suas empresas, requer um tratamento mais complexo em termos de amplitude conceitual. Assim, analisa-se o estado da paradiplomacia no Brasil e as políticas e ações de internacionalização dos estados do PR e SC, a partir do referencial teórico do neoinstitucionalismo da escolha racional, histórico e sociológico. Esta tese escolheu seguir a via teórica do neoinstitucionalismo, pois este possui o potencial de obter conhecimento sistematizado, explicar e generalizar, respectivamente, a evolução das competências externas dos entes subnacionais, evidenciando como os estados, províncias e regiões ganham agência internacional, e como as preferências dos atores políticos locais e regionais são forjadas.

A seguir, aborda-se o institucionalismo e o neoinstitucionalismo e suas vertentes, no qual procura-se lançar as bases teóricas dessa tese. Entende-se que as instituições são centrais para o funcionamento da sociedade, pois, estados, municípios e organizações não-governamentais adquirem poder de agência, formam fóruns, redes e OIs e tornam-se atores na cena internacional.

CAPÍTULO 1: O INSTITUCIONALISMO E O NEOINSTITUCIONALISMO

O ser humano, na busca por uma vida melhor em sociedade, mais segura e previsível, e para garantir a permanência e respeito às normas existentes, criou instituições. Tratam-se de normas de comportamento que consideram-se adequadas através do tempo e espaço. Quando se aborda as instituições, depreende-se que se está discorrendo sobre a família, escola, faculdade, universidade, igreja, Estado, com todo o seu aparato administrativo, entre os quais os sistemas judiciário e prisional, o legislativo, o banco central, bem como a democracia, o mercado, propriedade privada, meios de comunicação, movimentos sociais, instituições econômicas, organizações e regimes internacionais, entre outras.

Neste capítulo aborda-se a evolução e as fases do estudo do institucionalismo, distingue-se, com maior propriedade, o institucionalismo clássico do neoinstitucionalismo: aquele caracterizado pela formalidade, representando as instituições clássicas e as regras, e este pela maior informalidade, possibilitando novos arranjos institucionais, como a inserção internacional de entes subfederados e a formação de OIs e fóruns de caráter menos formal e mais flexível. Também aborda-se o federalismo e o neofederalismo, incluindo a problemática de conceituação devido à sua diversidade empírica, e as possibilidades que o neofederalismo proporciona para a paradiplomacia, ou seja, a internacionalização dos entes subfederados.

1.1 O ESTUDO DAS INSTITUIÇÕES E SUAS FASES

As instituições são aspectos estruturais nas sociedades e nos sistemas políticos que tenham um caráter formal, como legislatura e organização, e características informais, como normas e redes. A natureza estrutural das instituições significa que elas possuem certa estabilidade ao longo do tempo e não desaparecem ou mudam drasticamente quando os indivíduos que atuam nessas instituições são substituídos ou saem. Assim, as instituições oferecem previsibilidade à vida social e política. Um atributo fundamental das instituições é que elas afetam e restringem o comportamento individual através de regras, normas, práticas e estruturas de incentivo. (OLSSON, 2016, p. 2).

Até os anos 1950, as instituições eram objeto de estudo da ciência política, que se concentrava no estudo de constituições e nos arranjos organizacionais de representação e

governo e sobre o que constituía o bom sistema político. A revolução comportamental desafiou esse *status quo* do estudo das instituições e questionou o que estava sob o formalismo da política, usando a investigação empírica para descobrir “*quem (realmente) governa*” nos diferentes contextos. (LOWNDERS; ROBERTS, 2013, p. 1). Na sequência, a teoria da escolha racional procurou explicar a política em termos de interação de auto-interesse. Por seu turno, os neo-marxistas focaram a explicação no papel do poder sistêmico decorrente das relações de capital e trabalho. Dessa forma, as convicções das instituições políticas foram aos poucos sendo desbancadas de suas certezas passadas para dar lugar a outras correntes abrangidas pelo neoinstitucionalismo e suas vertentes. O fato é que havia mais a pesquisar nas instituições políticas do que arranjos formais para representação, tomada de decisão e implementação de políticas ou de meramente conceituar as instituições como simples agregação de preferências individuais. (LOWNDERS; ROBERTS, 2013). Os neoinstitucionalistas afirmam que a organização da vida política faz diferença. (MARCH; OLSEN, 1984). O neoinstitucionalismo, nos anos 1980 e subsequentes, cria *momentum* e pesquisadores de diversas áreas afluem à essa nova corrente. O resultado foi o desenvolvimento do neoinstitucionalismo histórico, da escolha racional e o sociológico como abordagens analíticas distintas (PETERS, 2011), que deixa o caráter formal e predominantemente descritivo do estudo das instituições para agregar uma definição mais abrangente do seu objeto de estudo, incluindo tanto convenções informais quanto regras formais e operando com um quadro teórico mais explícito. (LOWNDERS; ROBERTS, 2013).

Lownders e Roberts (2013) distinguem três fases do institucionalismo que ocorreram em momentos históricos distintos. O institucionalismo clássico ou tradicional ou “velho” institucionalismo constitui a primeira fase, englobando os estudos desde a década de 1930 até a de 1970. Essa fase assentou a visão tradicional da literatura sobre as instituições, incluindo as visões de Weber e Fayol, que ainda é relevante onde as regras formais e as organizações são objetos de estudo.

A segunda fase constitui-se no que se convencionou chamar de neoinstitucionalismo: uma fase muito produtiva nas décadas de 1980 e 1990, na qual os conceitos estudados foram ampliados para incluir o caráter informal das convenções e coalizões na formação da conduta política, bem como lançou-se um olhar crítico às instituições, tirando a ênfase da análise do velho institucionalismo nas estruturas formais e rejeitando seu caráter determinístico. Contudo, manteve-se que as instituições, num sentido amplo, constroem o comportamento individual, ao mesmo tempo reconhecendo a agência dos atores como sendo relevante em relação à mudança e estabilidade das instituições. (LOWNDERS; ROBERTS,

2013, 28-29, *apud* OLSSON, 2016, p. 21-22). A riqueza e diversidade dessa fase foi tal que produziu diversas versões do neoinstitucionalismo, sendo as mais estabelecidas o sociológico, da escolha racional e o histórico. Alguns autores, como Peters (2011), postulam que o institucionalismo normativo de March e Olsen, constitui-se numa versão própria e não estaria inserida no institucionalismo sociológico.

A terceira fase tem seu início a partir dos anos 2000 e, de acordo com Lownders e Roberts (2013), é caracterizada pela convergência e consolidação das diferentes versões do neoinstitucionalismo. O debate teórico e a convergência se dão sobre seis temas, como (i) o caráter formal e informal das instituições, sendo as ideias, crenças e valores cada vez mais importantes na dinâmica institucional; (ii) estabilidade e dinâmica institucional: avança-se na convergência de que as instituições apenas são ‘relativamente estáveis’ e os conceitos de estabilidade e dinâmica institucional ganham força na teoria, junto com o de complexidade institucional; (iii) instituições, poder e crítica: as instituições constroem os atores, mas há espaço para resistência e está mais presente nas instituições do que assumido pelo neoinstitucionalismo; (iv) as instituições são cada vez mais vistas como diferenciadas, não sendo homogêneas e sim complexas em termos de diferentes recursos de poder para diferentes indivíduos e grupos; (v) determinação institucional e contingência: a partir desse paradoxo converge-se para duas formas de contingências: a primeira diz que as instituições políticas estão localizadas num contexto institucional mais amplo com o qual elas interagem ao longo do tempo e em diferentes escalas espaciais e a segunda afirma que as dinâmicas institucionais são cada vez mais compreendidas através do caráter construtivo mútuo de agentes e instituições; e (vi) estrutura e agência. Lownders e Roberts (2013, p. 145) advogam que há uma convergência em trazer o ator de volta ao seio do institucionalismo (“*bring the actor back in*”) para encontrar um novo ponto de equilíbrio no *continuum* estrutura-agência, sendo estes mais “atores com cabeças e corações humanos reais que se engajam criticamente e estrategicamente com as instituições do que apenas desempenhar papéis pré-determinadas”.

Outra forma de elaborar essa terceira fase, segundo Olsson (2016, p. 23), seria o de pensar no novo institucionalismo como campo de pesquisa dinâmico e fragmentado, no qual ainda continuam a surgir novas versões como o institucionalismo feminino (de Krook e Mackay), institucionalismo pós-estruturalista (de Bacchi e Rönnblom) e diferentes versões do construtivismo ou institucionalismo discursivo (de Hay e de Schmidt). Enfim, observa-se que o institucionalismo abre-se para a agência e para uma compreensão mais política das instituições e da mudança institucional.

Como analisado acima, são múltiplas as vertentes que se formaram a partir do institucionalismo clássico e, a partir do guarda-chuva do neoinstitucionalismo, surgiram três correntes ou métodos de análise distintos: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Cada ramo desenvolveu seus instrumentos de interpretações teóricas em conexão com o aspecto empírico. No conjunto, eles cobrem facetas do que são os processos de institucionalização. (THOENING, 2008, p. 88).

Com relação ao neoinstitucionalismo, destaca-se nessa tese as suas vertentes sociológica, histórica e da escolha racional, pois explicam adequadamente o funcionamento das instituições e o poder de agência dos atores políticos das instituições paradiplomáticas e mesmo da sociologia das relações internacionais.

A seguir abordar-se o institucionalismo clássico e, na sequência, o neoinstitucionalismo e suas três vertentes.

1.2 O INSTITUCIONALISMO CLÁSSICO

O institucionalismo sustenta que as instituições são organizações não naturais, ou seja, são constructos sociais que são essenciais para o funcionamento adequado da sociedade, pois elas moldam os “novos membros” da sociedade e o comportamento dos cidadãos. Uma instituição, como a família, religião ou o Estado, não é apenas uma ideia, conceito ou interesse, mas também uma estrutura, pois adquirem forma concreta e são postas em prática para servir as necessidades e interesses relevantes dos membros da sociedade. Assim, por exemplo, a família é uma instituição relacionada à própria sobrevivência da espécie humana (KOENIG, 1970, p. 90). As instituições são também meios de controle e utilização da energia social; ou ainda, são agrupamentos que são sancionados e reconhecidos pela sociedade, ou simplesmente como “hábitos sociais sistematizados” (*ibid.*, p. 89) que passam pelo processo de institucionalização, i.e., um processo de incorporação de alguma concepção (como uma crença, norma, papel social, o valor específico ou modo de comportamento) dentro de uma organização, sistema social, ou na sociedade como um todo.

As primeiras instituições surgiram motivadas pelos interesses da fome, amor, vaidade e medo, que equivalem aos impulsos de auto-preservação, sexo, gratificação pessoal e o temor ao sobrenatural. Elas surgiram a partir dessas forças socializadoras e agiram sobre os seres humanos para satisfazê-las, bem como para regulá-las e controlá-las. As instituições

que se desenvolveram em consequência desses interesses são os sistemas econômicos e governamentais, a família, a religião, além das expressões estéticas, intelectuais e recreativas. E quanto mais desenvolvida for uma sociedade, maior é a variedade e complexidade de instituições. (*ibd.*, p. 90-91). Hoje considera-se campos institucionais básicos os seguintes: econômico e industrial, matrimonial e doméstico, político, religioso, ético, educacional e científico, comunicativo, estético e expressivo, sanitário e recreativo. (*ibd.*, p. 92). Portanto, as instituições são meio de satisfazer necessidades humanas universais, bem como são meio de regular e controlar as atividades humanas.

Pode-se ainda definir instituições como formas de pensar e agir tornadas perenes por meio de regras e acordos tácitos e explícitos, tendo uma função a desempenhar na sociedade. Daí a necessidade de estudar os impactos das instituições na vida dos indivíduos e da sociedade como um todo. O estudo das instituições e suas interações tem sido um foco particular da pesquisa acadêmica. No final do século XIX e início do XX, os teóricos sociais, como Émile Durkheim e Max Weber, começaram a sistematizar os estudos das instituições.

1.2.1 A agenda de pesquisa do institucionalismo

Na indagação central de pesquisa posta pelo institucionalismo está a questão: “As instituições importam?” E a resposta que os diferentes estudos promoveram foi afirmativa, pois as instituições produzem uma estabilidade superior se comparada à política controlada apenas por indivíduos e grupos de interesses. Outra questão relevante posta pelo institucionalismo é sobre como obter o comportamento desejado dos indivíduos. Obtém-se o comportamento desejado pela coerção e uso da força (“passa-se da força do direito ao direito da força”, segundo Roth, 2014), bem como pelo dinheiro. No capitalismo, o dinheiro, além de facilitar as trocas, constitui-se numa forma de viver melhor e é usado como meio de modelar o comportamento adequado ao funcionamento do capitalismo, feito com auxílio da propaganda. (ROTH, 2014).

O Estado tenta modificar o comportamento dos cidadãos por meio de suas normas e leis, baseado no direito, alçado como verdade científica. Estas normas estatais competem com outras, como as da Igreja, grupos indígenas, grupos midiáticos, *lobbies* empresariais, organizações e regimes internacionais, grupos terroristas, máfia, para citar algumas. Contudo, as normas do Estado são consideradas mais legítimas que as outras, pois, em tese, representam os anseios da sociedade como um todo, em dado momento histórico, e as outras

representam as aspirações e interesses de grupos. Essa unidade na aplicação e controle de leis e normas por parte do Estado não implica harmonia, pois no interior do Estado a luta entre grupos e classes é constante. Há luta incessante entre grupos e classes de interesses diferentes, especialmente de natureza econômica e pela busca de poder.

O institucionalismo clássico ou o “velho” institucionalismo é pautado por valores e normas e assegura que as instituições determinam o comportamento dos agentes públicos e cidadãos, como posto por Durkheim (2003; 1978), citando a escola, uma instituição que molda as formas de pensar e agir dos indivíduos. Assim, as instituições sociais, como a escola, religião, governo, sistema judiciário, sistema econômico-financeiro (que é formado por instituições, como o banco central e a moeda), mercado, imprensa, OIs, entre outras, servem para estruturar e regular a sociedade; possuem caráter normativo, ou seja, estabelecem regras e costumes que devem ser seguidos, pois estão concentrados nelas os *mores* da sociedade. E para participar dessas instituições, deve-se aceitar seu caráter normativo.

Durkheim define as instituições como “toda crença, todo comportamento instituído pela coletividade” (2003) e identifica que a escola, a família, a igreja, entre outras instituições, moldam as formas de pensar, sentir e agir dos indivíduos. Esta vertente tem seu foco em valores e normas como elementos norteadores das instituições, e estas são vistas como mecanismos de controle. O autor sustenta que a justificativa da vida social tem seu princípio na sociedade, e não no indivíduo. Uma vez criadas pelo homem, as estruturas sociais passam a atuar de modo independente dos atores sociais, condicionando suas ações. (SELL, 2010).

A análise do institucionalismo clássico tende a descrever aspectos legais e formais das instituições governamentais. As instituições políticas são muitas vezes vistas como pré-condição para uma sociedade civilizada e também, com frequência, como sintoma de sua decadência. (MARCH; OLSEN, 1989, p. 159). Dentre os aspectos de análise das instituições políticas estão incluídos a estrutura formal, poderes jurisdicionais, competências funcionais, regras procedimentais e atividades oficiais. As instituições são vistas e estudadas como instrumentos e como meio funcional e a política é vista como veículo. (PROCOIUCK, 2013, p.102).

Em suas premissas centrais, o institucionalismo clássico argumenta que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais; elas produzem estabilidade superior do que quando a política é centrada em indivíduos, tendo os seguintes pressupostos: (i) as instituições produzem as regras de funcionamento do consenso; (ii) o desenho organizacional das

instituições é primordial e o papel dos cidadãos é secundário; (iii) as instituições determinam o comportamento dos indivíduos.

1.2.2 Características do institucionalismo clássico

O institucionalismo clássico é caracterizado como formalista, legalista, além de descritivo e normativo, no qual as instituições e suas políticas são vistas como meio instrumental ou funcional. (PROCOPIUCK, 2013). A imagem da “gaiola de ferro” de Weber é ilustrativa para definir o formalismo do institucionalismo, tal como concebido na sua vertente clássica. As análises de Weber incidiram sobre a estrutura organizacional (ou seja, a burocracia) e o efeito da institucionalização dessa burocracia nas sociedades modernas que resultava em verdadeiro aprisionamento da liberdade humana construído pela racionalidade. Nessa concepção, as instituições políticas tomam decisões e emanam políticas públicas num sentido objetivo, de identidade e de finalidade, na qual a política é vista como instrumento para educar os cidadãos; e as instituições políticas, cumprindo seu papel, levariam a sociedade ao nível mais avançado de civilização. A partir dessa dinâmica, depreende-se que o governo e as suas políticas resultam de regras instituídas formal e legalmente; suas análises descrevem aspectos legais e formais das instituições governamentais, como estrutura formal, poderes jurisdicionais, competências funcionais, regras procedimentais e atividades oficiais. (PROCOPIUCK, 2013, p. 102). Assim, nessa perspectiva, a análise institucionalista sustenta a lógica formalista do Estado que obtém sua legitimidade a partir da lógica da racionalidade e do comando e controle, de acordo com Weber (1967, 1994).

Essa corrente tem predileção em explicar a vida política e seus resultados advindos da institucionalização por meio de regras e organizações formais, tendendo a negligenciar o lado informal da organização. (OLSSON, 2016, p. 21). Por seu turno, Guy Peters (2011) define o velho institucionalismo como uma proto teoria, tendo as seguintes características: (i) *legalismo*: atentava-se com a lei e o papel da lei em governar; (ii) *estruturalismo*: assumia-se que a estrutura importava e determinava em grande medida o comportamento; (iii) *holismo*: sistemas de governo completos foram estudados como *sui generis*, embora comparações tenham sido feitas com outros países; (iv) *histórico*: preocupava-se com a forma como os sistemas políticos estavam inseridos em seu desenvolvimento histórico, bem como em seu contexto socioeconômico; (v) *análise normativa*: tinha-se um forte elemento normativo com respeito ao ‘bom governo’, mas também tinha-se uma distinção entre fatos e normas, o que implicava numa dicotomia entre política e administração pública. (PETERS, 2011, p. 6-

11). Olsson (2016, p. 21) assevera que, no geral, o velho institucionalismo tinha uma série de suposições implícitas, o que lhe dera um caráter formalístico e racionalístico.

As instituições sempre foram centrais às ciências sociais. Contudo, recebiam um tratamento prescritivo, como em Max Weber, que prescrevia a profissionalização dos burocratas para se ter um estado moderno. Estudos como os de Weber (1967, 1994, 1999, 2004) ajustam-se no “velho” institucionalismo. Não havia, assim, um método específico para analisar o impacto das instituições e as mudanças que estas produziam na história e na sociedade e como estas, por sua vez, transformavam as instituições. O estrutural-funcionalismo, a partir dos anos 1950, traz um novo foco no estudo das instituições: tinha-se uma preocupação maior com a variabilidade do processo de modernização nos países e na prescrição e generalização no nível sistêmico do que conhecer as diferentes vias que o desenvolvimento possa tomar. (ALMOND; VERBA, 1963).

A seguir, é apresentado o neoinstitucionalismo e suas vertentes que interessa nessa tese: da escolha racional, o histórico e o sociológico, pois explicam tanto as agendas e motivações da inserção internacional dos atores políticos, bem como fornecem embasamento teórico para a sociologia das relações internacionais.

1.3 O NEOINSTITUCIONALISMO

O neoinstitucionalismo como uma escola de pensamento autônoma tem sua origem no artigo de March e Olsen publicado em 1984: “*The new institutionalism: organizational factors in political life*”¹. Os autores retomam a questão central posta pelo institucionalismo: as instituições importam? A partir dessa questão, respostas foram formuladas e tornaram-se agenda de pesquisa, conduzidas especialmente por James G. March, Johan P. Olsen, Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor. Diversas variantes podem ser identificadas no neoinstitucionalismo. Hall e Taylor (1996), ao explicar a relação entre instituições e comportamentos individuais e os processos de construção e transformação das instituições, identificam que há três vertentes ou três escolas de pensamento: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico (comparado) e o institucionalismo sociológico (ou organizacional).

Sob influência da teoria da escolha racional e do comportamentalismo, o neoinstitucionalismo evidencia a importância do comportamento individual e assegura que os indi-

¹ Em tradução livre: “O novo institucionalismo: fatores organizacionais na vida política”.

víduos são influenciados e seus comportamentos são moldados pelas instituições, ao mesmo tempo em que estas sofrem transformações causadas pelos indivíduos: estes podem mudar as regras do jogo. (HALL; TAYLOR, 2003; MARCH; OLSEN, 2008).

Esta corrente postula que as instituições operam em um ambiente aberto, no qual sofrem influencia do ambiente mais amplo ou dos pares institucionais. Neste ambiente, o objetivo fundamental das organizações é sobreviver e ganhar legitimidade. Este não advém mais da simples aplicação da racionalidade em seus métodos e processos ou do sucesso econômico, eles precisam estabelecer a legitimidade dentro do mundo das instituições. Nos pressupostos normativos do neoinstitucionalismo a mudança é percebida como uma parte normal da política e da administração e possui lugar nos processos endógenos. A mudança é conceituada como desenvolvimento institucional, institucionalização e desinstitucionalização. Essa questão será retomada na seção que aborda o neoinstitucionalismo sociológico.

Além disso, ao se teorizar sobre a importância da agência em relação à mudança e continuidade, tem-se dado excessiva ênfase aos atores coletivos, como organizações, coalizões de defesa e redes (PIERRE; PETERS, 2000; SABATIER; WEIBLE, 2007), enquanto que a importância dos atores-chave individuais tem recebido pouca atenção. Essa atenção limitada dada aos principais intervenientes individuais e à teorização no nível micro é inexplicável se se considera as tendências significativas na atualidade que tendem a aumentar o grau de liberdade da ação política individual e, portanto, oportunidades para influenciar as regras e normas institucionais. Essas tendências são as governanças complexas e de multiníveis, (PIERRE; PETERS, 2000), como será abordado adiante, além do aumento da participação cívica e espaços alternativos para o ativismo de movimentos sociais, o aumento da influência e legitimidade através do conhecimento e experiência no processo político. (FISCHER, 2009).

Na sequência, aborda-se o neoinstitucionalismo da escolha racional, histórico e sociológico. Nessa última vertente, discute-se como o institucionalismo sociológico pode agregar na compreensão das instituições e mesmo das OIs.

1.3.1 O neoinstitucionalismo da escolha racional

Esta vertente tem seu enfoque no caráter instrumental e estratégico do comportamento individual e surgiu como resposta às limitações da teoria da escolha racional, que postulava que as práticas sociais eram ações que procuravam maximizar utilidades individuais e tinha como pressuposto que o mercado é uma forma de organização social

inerentemente eficiente. (PROCOPIUCK, 2013, p.103). Trata-se de uma abordagem excessivamente comportamental, porém, os atores enfrentam restrições baseadas em regras fornecidas pelo ambiente institucional que influenciam seu comportamento. O neoinstitucionalismo da escolha racional emprega ferramentas analíticas da economia neoclássica para explicar como as instituições são criadas, o comportamento dos atores políticos dentro delas e o resultado dessas interações. Os atores usam as instituições para maximizar suas utilidades e as instituições são criadas com o intuito de reduzir os custos de transação que seriam maiores sem a existência das mesmas. (WILLIAMSON, 1985). Nessa vertente, as instituições são conceituadas como as “regras do jogo” que fornecem estrutura específica de incentivo aos atores que são assumidos como racionais. (NORTH, 1999).

O conceito de agente-principal, advindo da economia neoclássica, é central no neoinstitucionalismo da escolha racional. O modelo assume que o principal entra em uma relação contratual com uma segunda parte, o agente, e delega a responsabilidade a este último para cumprir certas responsabilidades ou um conjunto de tarefas em nome do principal. Problemas podem ocorrer devido à distribuição assimétrica de informações que favorece o agente. Isso faz com que o agente persiga seu próprio interesse e envolva-se em comportamento oportunista ao custo do interesse do principal. O problema do principal é como controlar e limitar o comportamento oportunista do agente.

March e Olsen (2008) criticam o racionalismo e o utilitarismo implícito no velho institucionalismo, sobretudo em sua vertente da teoria da escolha racional, já que não engloba ou não explica as diversas dimensões do comportamento humano. Para esses autores, os atores políticos são dirigidos por deveres e papéis institucionais, além de construção e interpretação de significados, e não apenas por egoísmo calculado. Tanto Hall e Taylor (2003) quanto March e Olsen (2008) advogam que os indivíduos têm a possibilidade de alterar as regras do jogo. Os indivíduos fazem cálculos e verificam qual a melhor opção. Assim, os processos de mudança institucionais se fazem por meio de cálculos estratégicos, para ver se vale a pena – para eles – continuar com as regras atuais ou se irão ganhar mais com a mudança.

Por sua vez, a teoria da escolha racional postula que os atores sociais não partem de um determinismo social, mas sim de alternativas disponíveis. (PRZEWORSKI, 1988). Mancur Olson Jr. (2011 [1965]) avalia que grupos de indivíduos não agem sempre para promover interesses comuns². Assim, mesmo que membros de um grande grupo almejam racio-

² Olson afirma que os homens não possuem a tendência em ser sociáveis, contrariamente ao que afirmava Aristóteles, mas se aproxima de Hobbes, o qual avalia que os indivíduos, sem o poder constituído, não seriam

nalmente uma maximização do seu bem-estar, eles não agirão para atingir os objetivos comuns, a menos que haja alguma coerção ou incentivos à parte, além dos benefícios da ação coletiva. Coerção e incentivos podem levar os indivíduos a arcar com os custos ou ônus da consecução de objetivos do grupo³.

O institucionalismo da teoria da escolha racional aparentemente é convincente, contudo, sua deficiência reside em não levar em conta a autonomia e o poder discricionário dos indivíduos, ou seja, o seu poder de agência, no interior das instituições, o embate político mais global que existe na sociedade, incluindo a pressão dos grupos de interesses, enfim, de um “amplo número de variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, não inteiramente manipuláveis pelos decisores” (RUA, 2012, p. 28). Por isso, na seção 1.3.4, aborda-se, mesmo que de forma sucinta, o poder de agência dos indivíduos políticos. A seguir, passa-se a analisar o neoinstitucionalismo na sua vertente histórica.

1.3.2 O neoinstitucionalismo histórico

Baseado na mudança de abordagem das instituições aportada pelo neoinstitucionalismo, na verdade uma abordagem construída a partir do estrutural-funcionalismo sociológico⁴, tendo especial atenção às mudanças estruturais nas realidades sociais, políticas e históricas, Barrington Moore (*Social Origins of Dictatorship and Democracy*, 1966), Samuel Huntington (*Political in Changing Societies*, 1968) e, sobretudo, Theda Skocpol (*States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia & China*, 1979) deram origem a

sociáveis. Segundo Marx (em *O 18 Brumário*), os indivíduos inseridos numa classe se comportam como parte dessa classe e lutam por seus interesses; cada classe luta por seus interesses, daí se instaura o conflito de classes.

³ Olson (2011) estabelece uma classificação (uma taxonomia) dos grupos: (i) *Grupos privilegiados*: baseado na teoria da estabilidade hegemônica, a qual afirma que há um garantidor que mantém sozinho os custos e garante os bens coletivos, como a segurança coletiva; grupos nos quais cada um dos membros ou um deles é capaz de arcar sozinho com os custos da obtenção de um benefício coletivo; benefício pode ser obtido sem nenhuma organização grupal ou coordenação de qualquer tipo. (ii) *Grupo intermediário*: nenhum indivíduo obtém sozinho uma parte do ganho, de modo que possa ser incentivado a prover o benefício. Nesse grupo a coordenação ou organização grupal é necessária para obtenção do benefício. O número de integrantes não é tão grande nesse modelo de grupo e isso possibilita que o membro perceba se o outro está ajudando ou não. (iii) *Grupo latente*: grupo grande no qual os indivíduos não percebem se os outros estão ajudando ou não. Com isso, o indivíduo não se sente obrigado a contribuir se não houver coerção ou incentivo. Nesses grupos é necessário um incentivo independente e seletivo para levar o indivíduo a agir de maneira grupal. A ação coletiva pode ser obtida através de um incentivo que opere sobre o grupo como um todo, mas também de maneira seletiva com relação aos seus membros.

⁴ O estrutural-funcionalismo mantém a visão de que a sociedade é constituída por partes, ou seja, instituições como a política, o governo, hospitais, escolas, empresas privadas, mercado, entre outras, na qual cada parte possui funções próprias e, como em um grande organismo vivo, deve trabalhar em conjunto com as demais para promover a estabilidade social.

um novo programa de pesquisa: o neoinstitucionalismo histórico ou simplesmente chamado de institucionalismo histórico. Essa vertente surge como reação à abordagem dominante nos anos 1960-1970, que era o estrutural-funcionalismo, e procura explicar o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos, central à vida política, e elucidar situações políticas nacionais e, em particular, a distribuição desigual do poder e dos recursos. O estrutural-funcionalismo denegava as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como parâmetros maiores do funcionamento do sistema, mas colocava a ênfase na organização institucional da comunidade política ou da economia política, sendo esta a razão dominante na estruturação do comportamento coletivo e na produção de resultados distintos. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194-5).

O neoinstitucionalismo histórico, na sua metodologia, tem as instituições como unidades de análise para encontrar sequências e mudanças ao longo do tempo no comportamento social, político e econômico. No neoinstitucionalismo histórico trabalha-se preferencialmente com uma abordagem comparativa de todos os aspectos de organizações humanas, sobrepujando os estudos de casos. Charles Tilly, um dos iniciadores dessa versão, a usava para medir “grandes estruturas, processos longos e para fazer grandes comparações”, contrastando os tempos, lugares, populações, estruturas e processos, nos quais as mudanças sociais estavam ancoradas às mudanças das instituições e a sociedade não era uma “coisa” separada destas. (TILLY, 1984). Os instrumentos de análise propostos pelo autor tinham o enfático propósito de melhorar a compreensão das estruturas e processos de larga escala que transformam o mundo, seja no século XIX ou hoje. (*ibid.*, p. 2), ou seja, identifica-se com as interpretações de longo alcance produzidas pela história, ciência política, sociologia e economia. Esta vertente é a mais estrutural do neoinstitucionalismo e trabalha com a lógica de que o legado do passado é uma força importante por trás das ações do presente e do futuro. (OLSSON, 2016, p. 18)⁵.

Para perseguir determinados objetivos, os atores estatais esbarram em limitações resultantes da sua impossibilidade de controlar a estrutura econômica. Segundo Theda Skocpol (1987), o Estado poderia ser autônomo se os governantes conseguissem ter capacidade institucional para estabelecer seus objetivos e implementá-los, ainda perante os interesses conflitantes. A autonomia pressupõe a capacidade do Estado de contemplar interesses e ob-

⁵ A produção do institucionalismo histórico gerou grandes obras de incomensurável contribuição aos diversos campos das ciências sociais. Embora os pressupostos metodológicos do institucionalismo histórico sejam bastante recentes (anos 1980), esta corrente identifica-se com as interpretações de longo alcance produzidas pela história, ciência política, sociologia e economia. Destacam-se nessa empreitada nomes como o de Charles Tilly, já citado, Karl Palanyi, Perry Anderson, Barrington Moore, Theda Skocpol, entre vários outros.

jetivos que não são reflexos de demandas e interesses de classes sociais, grupos ou da sociedade.

O institucionalismo histórico analisa a capacidade de os Estados implementarem transformações em face de pressões e desafios externos, o que implica também em analisar sua estrutura interna no que refere-se à capacidade de mobilizar recursos e apoio político e às capacidades políticas e administrativas. Nesse contexto, verifica-se que o Estado é um ente que possui autonomia em potencial. Estes são elementos que comprometem a autonomia dos Estados: (i) condições externas: Estados são influenciados pelo contexto internacional, fluxos financeiros e comercial, dispêndio à proteção militar; (ii) condições internas, como situações de crise podem favorecer o aumento ou diminuição da autonomia do Estado; e (iii) a conjunção das condições internas e externas influenciam na autonomia dos Estados.

Para Skocpol (1987), na sociologia histórica⁶ os sociólogos não podem teorizar de forma geral, abstrata, mas relacionar as transformações com as ações coletivas de populações específicas, estabelecendo relações macro-micro e histórico-sociológicas. Assim, a tarefa do historiador social, para a autora, é documentar grandes mudanças estruturais, em particular a passagem ao capitalismo e a formação dos Estados nacionais. Skocpol (1985) procura explicar as grandes transformações na estrutura dos Estados e das bases sociais por trás do Estado, desenvolvendo um referencial teórico para a interpretação das mudanças histórico-sociais⁷. Trata-se de uma base importante para interpretar uma dimensão das relações Estado-Sociedade, especialmente aquela ligada às transformações e à trajetória de desenvolvimento. Por fim, ressalte-se dois conceitos do institucionalismo histórico, que são o de dependência de trajetória (*path-dependence*) e de pontos e momentos críticos (*critical juncti- ons*), nos quais os atores são limitados e capacitados pelo contexto institucional que eles estão inseridos. Aceita-se que as instituições possuem uma lógica própria e possuem uma dimensão temporal de longa escola, ao contrário do ator político. A decisão deste é constrangida e moldada, anteriormente, já na criação da instituição, conforme o conceito de *path-*

⁶ O institucionalismo histórico e a sociologia histórica caminham juntos. Theda Skocpol e Charles Tilly são exemplos de teóricos que unem essas duas vertentes. C. Wright Mills já denuncia o caráter histórico da sociologia: “Toda ciência social, ou melhor, todo estudo social reconhecido, requer uma extensão histórica de concepção e um uso completo de materiais históricos.” (MILLS, 1959, p.145).

⁷ Com relação às revoluções, a autora destaca que (i) estas são causadas pelas defasagens entre as oportunidades que o regime vigente oferece e as que os grupos sentem que podem obter; (ii) a crise nos valores – que entra em choque como ambiente – criando crise de legitimidade e centrando a dominação apenas na coerção; e (iii) destaca ainda os fatores que influenciam a capacidade de os grupos engajarem em ação política e mobilizarem os recursos para tomar o poder. Para a autora, é primordial observar a estrutura: as organizações de poder, a organização dos grupos sociais, a relação do Estado com os grupos sociais e sua relação com o cenário internacional. As relações internacionais contribuíram para as crises que levaram à revolução, assim como para seus desdobramentos. (SKOCPOL, 1985).

depençe ou de dependência de trajetória. Contudo, o ambiente e a conjuntura internacional são dinâmicos e tensões e mudanças podem ocorrer, sendo que novos direcionamentos devam ser tomados nesses pontos ou momentos críticos, conforme estipula o conceito de *critical junctions*.

1.3.3 O neoinstitucionalismo sociológico

A vertente sociológica do neoinstitucionalismo aporta da sociologia seu amplo interesse pelas instituições e seu caráter cultural, incluindo questões intra e inter-organizacionais, instituições privadas e públicas, aspectos simbólicos e materiais e procura explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou modificam-se (OLSSON, 2016; HALL; TAYLOR, 2003), bem como define o que as instituições significam, a partir de uma visão macro (THOENING, 2008). Nessa vertente, as instituições são analisadas a partir das perspectivas reguladora, normativa e cognitiva, que não são mutuamente exclusivas, mas complementares. A perspectiva reguladora concede prioridade às normas, leis e sanções; a normativa aponta aprovação e autorização como mecanismo de funcionamento da organização; e a cognitiva concebe os indivíduos e as organizações como realidades socialmente construídas e seus objetivos variam de acordo com seu contexto institucional. (CARVALHO; VIEIRA, 2003).

Uma perspectiva central no institucionalismo sociológico é a análise da mudança institucional no nível macro como resultado de adaptações das organizações aos seus diversos ambientes, seja pela imitação, difusão ou isomorfismo. Nessa dinâmica, as ideias possuem papel relevante, pois as mudanças não precisam ser necessariamente físicas, mas simbólicas. (OLSSON, 2016, p. 16). Assim, além de regras e procedimentos formais, as instituições incluem símbolos, modelos morais e esquemas cognitivos. Quando elas fornecem as estruturas de significado que guiam a ação humana, elas são semelhantes a sistemas culturais. Esses influenciam a conduta dos administradores públicos não apenas dizendo o que, quando, onde e como eles devem fazer, mas também “moldam a imaginação dos atores acerca das alternativas e soluções em novos contextos.” (THOENING, 2008, p. 91).

A questão que se põe é por que tantas instituições, sejam públicas ou privadas, adotam as mesmas estruturas formais, procedimentos e símbolos tão idênticos? Por que, por exemplo, os ministros de educação mundo afora adotam estruturas formais idênticas, mesmo estando em realidades e valores culturais tão distintos? DiMaggio e Powell (1991) apontam que a difusão dos processos é caracterizada pela mudança institucional isomórfica. Inovação

e mudança são realizadas de uma forma mimética: as mudanças realizadas são frutos de pressão exercida pela influência política e pelas organizações externas consideradas legítimas. As organizações imitadas fornecem referências e modelos para as novas ou as que imitam. Ainda segundo os autores, sociedade e cultura como um todo moldam os atos e não atos, as estruturas e os valores do setor público.

Os neoinstitucionalistas rejeitam explicações meramente centradas no comportamento dos indivíduos e no comportamento de classes e grupos sociais (ou grupos sociais de interesse). Por outro lado, procuram compreender de que modo as instituições determinam resultados sociais e políticos por meio de sua influência sobre o comportamento dos atores, através de uma perspectiva calculadora e cultural. A agenda de pesquisa neoinstitucional sociológica concentra-se na incorporação de crenças, paradigmas, códigos e culturas das instituições. Ou seja, os valores são elementos de relevo na análise neoinstitucionalista, pois estes permitem melhor compreender o funcionamento do aparato administrativo-governamental e a complexidade das instituições, incluindo suas culturas.

O neoinstitucionalismo sociológico postula que as instituições têm dinâmica própria e a mudança é compreendida, na sequência de processos-padrão de interpretação, como aprendizado e adaptação. A lógica da ação é o comportamento adaptativo ou ação apropriada, influenciada por forças endógenas e exógenas. (MARCH; OLSEN, 1984, 1989, 1995, 1996, 2006; OLSEN, 2010; OLSSON, 2016). Assim, mudança institucional ocorre na interação entre atores que apoiam e defendem regras institucionais, normas e práticas, por um lado, e opositores que questionam e tentam solapar as instituições, por outro (MAHONEY; THELEN 2010), por meio de ações subversivas no nível micro. (OLSSON, 2016). Ação subversiva é definida como ação política secreta contra as regras institucionais, normas e práticas ao ignorar, violar ou tentar mudá-las ou tentar preservar a estabilidade ao secretamente resistir ou minar as atividades ou iniciativas que são percebidas como ameaças às instituições existentes. (OLSSON, 2016, p. 5). Para esse autor, a ação subversiva pode funcionar como um mecanismo para preservar a estabilidade, minando iniciativas de mudanças e reformas através de uma resistência secreta de dentro e também com o apoio de atores externos. Uma fonte particularmente importante de influência tanto para induzir como para resistir à mudança é a rede subversiva, ou seja, atores de diferentes organizações cooperam em segredo para tentar mudar ou conservar regras específicas e normas. (OLSSON, 2016, p. 7). O autor conclui que, com base em argumentos teóricos e empíricos, os pensamentos e ações subversivas são bastante comuns na vida cotidiana das organizações públicas, estando presentes em diferentes níveis da organização, em diferentes áreas políticas e entre os diver-

atos políticos (políticos, funcionários públicos, lobistas e peritos) e pode-se esperar ações subversivas serem particularmente importantes em contextos institucionais onde dilemas de valor e conflitos são nítidos e difíceis de lidar. (ibid. p. 6).

Em suma, o neoinstitucionalismo sociológico salienta a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações, assim como o papel das normas culturais e das características do contexto institucional que cada ente subnacional está envolto, bem como os atores políticos, que é necessário levar em conta no seu processo de institucionalização e de internacionalização. E, ao internacionalizarem-se, devem adaptar-se a novas culturas e estruturas dos novos organismos e redes internacionais de que tomarão parte. A cultura é compreendida como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento às novas organizações do cenário internacional.

1.3.4 Agência e neoinstitucionalismo

O poder de agência dos atores no processo de internacionalização dos entes subnacionais é relevante e digno de nota. Assim, interessa aqui investigar teórica e empiricamente a respeito de como perceber agência em um sentido mais político com foco em vários micro-mecanismos de ação dos atores estatais. Trata-se de um argumento de consolidar e de atualizar o discurso e a ação política.

Na verdade, a teorização sobre a agência é parte de uma ampla discussão sobre estrutura e agência, sendo que a primeira representa o lado determinístico, permitindo pouco ou nenhuma liberdade de ação, e a segunda representa a liberdade de ação e o voluntarismo dos indivíduos. A questão posta foi: "As estruturas sociais determinam o comportamento do indivíduo ou a agência humana?" Nessa perspectiva, "agência" relaciona-se à capacidade dos indivíduos de agir de forma independente e de fazer escolhas livres, ao passo que a "estrutura" se refere com aspectos que limitam ou afetam as escolhas e ações dos indivíduos, como hierarquia, chefias, opinião pública, projeto político, entre outros fatores.

Giddens (1996) apresenta uma tentativa para ir além do dualismo de estrutura e agência e defende a "dualidade de estrutura", na qual a estrutura social é tanto o meio como o resultado da ação social, e agentes e estruturas são como entidades mutuamente constitutivas com *status* ontológico. Para o autor, a interação comum de um agente com a estrutura, como um sistema de normas, é descrita como *estruturacão*. Giddens também desenvolveu o

conceito de *reflexividade*, usado para se referir à capacidade de um agente para alterar conscientemente o seu lugar na estrutura social. (GIDDENS, 1996, pp.14-19).

Por seu turno, Bourdieu desenvolveu os conceitos de *habitus*, *campo* e *capital*. O agente é socializado num "campo", um conjunto evolutivo de papéis e relações num domínio social, em que estão em jogo várias formas de "capital", como o prestígio ou os recursos financeiros e políticos. Como o agente acomoda seus papéis e relacionamentos no contexto de sua posição no campo, o agente internaliza as relações e expectativas para operar nesse domínio. Essas relações internalizadas e as expectativas e relações habituais formam, ao longo do tempo, o *habitus*. Assim, Bourdieu tenta conciliar estrutura e agência, à medida que as estruturas externas são internalizadas no *habitus*, enquanto as ações do agente externalizam as interações entre atores nas relações sociais no campo. A teoria de Bourdieu, portanto, é uma dialética entre "externalizar o interno" e "internalizar o externo". (BOURDIEU, 1996; 2007).

A teorização sobre agência também faz parte do neoinstitucionalismo sociológico, bem como da tradição sociológica que também trata do empreendedorismo institucional⁸, o qual enfatiza o papel dos atores, individuais ou organizacionais (DiMAGGIO, 1988), ou seja, a partir de uma perspectiva centrada no ator ou centrada no processo. Os empreendedores são percebidos como tendo habilidades políticas e sociais extraordinárias que os permite intervir estrategicamente para realizar mudança institucional pela mobilização de diferentes recursos de modo criativo⁹. (OLSSON, 2016, p. 17).

As instituições, por seu caráter estrutural na sociedade, produzem níveis superiores de padrão de comportamento estável. Contudo, há necessidade de se investigar o nível micro das instituições, que são as pessoas. O caráter estrutural das instituições significa que elas constroem o comportamento individual em diferentes maneiras, seja por meio de regras, normas, práticas ou incentivos. Dessa forma, as instituições fornecem certa estabilidade e previsibilidade ao comportamento humano. (OLSSON, 2016; PETERS, 2011; LOWNDES; ROBERTS, 2013). No entanto, a teoria institucional carece de uma compreensão mais sutil das forças micro sobre a ação humana e como elas se relacionam às instituições. (OLSSON, 2016). A resposta está no poder de agência dos indivíduos políticos, no qual são centrais os conceitos da lógica da ação e os micro-mecanismos, como a imitação, interpretação da regra ou ação subversiva. (OLSSON, 2016).

⁸ Empreendedorismo institucional é definido como "atividades de atores que têm um interesse em certos arranjos institucionais e fazem uso de recursos para criar novas instituições ou transformar instituições existentes." (MAGUIRE ET AL., 2004, p. 657).

⁹ De modo semelhante, Kingdon (1984) descreve o empreendedorismo político.

Em suma, ressalte-se que as instituições não se tornaram menos importante, mas apenas mudaram. Elas continuam sendo criações humanas e fruto de lutas políticas que criam padrões de interação para tornar a vida social mais previsível, incluindo seu âmbito político, econômico, educacional, religioso, cultural, entre outros. Historicamente a instituição Estado também adquire diferentes formas de organização política, como a de uma federação, como é discutido na sequência.

1.4 O FEDERALISMO E O NEOFEDERALISMO

O federalismo é uma teoria que reflete uma prática política surgida como defesa da constituição americana de 1778, ganhando forma e vida nos *Federalist Papers*. Esses constituem-se numa série de 85 artigos, escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, sob o pseudônimo Publius, e publicados na imprensa norte-americana entre 1787 e 1788 com o intento de convencer a população pela ratificação da constituição dos Estados Unidos e das vantagens de as 13 colônias unirem-se e formarem uma federação de estados.

O termo 'federal' tem sua origem na palavra latina *foedus, foederis*, que significa pacto ou união e colaboração com o fim de atingir objetivos comuns por sujeitos e indivíduos autônomos e independentes. Esse termo denota um contrato, uma aliança e o federalismo se destina a ser uma formação de uma união e uma associação voluntária de diferentes uniões territoriais de pessoas dentro do alcance de um estado, ou entre vários estados e unidades políticas para diferentes fins. Assim, o federalismo é um fenômeno da sociedade e um fenômeno institucional, e ambos podem ser estudados juntos. Embora suas primeiras aplicações estejam presentes na proto confederação suíça no século XIV, até ao final da Segunda Grande Guerra o federalismo era considerado uma opção menor ao Estado unitário. (ERK, 2007).

A seguir, aborda-se a problemática envolta na definição de federalismo e apresenta-se algumas definições. Na sequência, discute-se os princípios que norteiam o federalismo, o neofederalismo e o federalismo no Brasil.

1.4.1 A definição do federalismo e sua problemática

Os estudiosos da ciência política, apesar das aparências, mostram que não há consenso em torno do conceito de federalismo. (LAW, 2013; STRAGIA, 1992). Em vez disso, diversas definições sobrepostas são aceitas (POLLACK, 2010), notadamente porque não há

um único modelo empírico de federalismo. Ao contrário, os arranjos federativos são tão diversos que se poderia afirmar que cada nação que adota essa configuração constrói seu próprio modelo. Exemplificando, pode-se mencionar que o federalismo dos Estados Unidos não é o mesmo do Brasil, que não se parece com o modelo indiano, nem com o da África do Sul ou da Argentina ou ainda da Alemanha; bem como a organização política unitária da Espanha, que não possui a denominação federal, na prática a autonomia das regiões é organizada em um padrão de federação. Ou seja, cada experiência federativa histórica concreta é particular e singular. Assim, segundo Franzese, define-se federalismo de acordo com o caso específico em estudo:

Ao apresentar diferentes abordagens sobre o tema federalismo, a literatura reconhece que, na maioria das vezes, as definições variam de acordo com o objeto empírico de análise. Isto é, cada autor dá origem a uma abordagem que alcance maior poder explicativo sobre o caso ao qual dedicará sua pesquisa. (FRANZESE, 2010, p. 26).

No que tange a uma definição do moderno federalismo, uma primeira e ainda atual foi proposta por Wheare em 1946, em sua obra *Federal Government*, lastreado na análise do caso americano: um sistema de governo composto em que dois níveis “igualmente supremos” que atuam diretamente sobre o cidadão através de sua própria lei, sob uma constituição escrita. (WHEARE, 1946, p. 11). Da mesma forma, o autor define o princípio do federalismo como o método de dividir poderes de modo que os governos central e regional são cada um, na sua esfera, coordenados e independentes. (*idem*).

Mais tarde, Riker (1964; 1975) define o federalismo como uma organização política na qual as atividades de governo estão divididas entre os governos regionais e o governo central, de tal modo que cada tipo de governo tem algumas atividades em que toma decisões finais. (RIKER, 1975, p. 101). Com relação à federação, King (1982) a define como um sistema constitucional que instancia uma divisão entre governos central e regionais e onde a representação especial é concedida às regiões nos procedimentos de tomada de decisão do governo central. (KING, 1982, p. 141).

Por fim, numa definição de aceitação ampla, proposta por Simeon e Swinton (1995), na qual o federalismo é, concomitantemente, um conjunto de instituições - a divisão da autoridade pública entre duas ou mais ordens de governo constitucionalmente definidas - e um conjunto de ideias, que sustentam soberania compartilhada e dividida, múltiplas lealdades e identidades e governança por meio de instituições de vários níveis. (SIMEON; SWINTON, 1995, p. 3). Essa é uma definição ampla que ressalta as instituições, a soberania

compartilhada e a força das ideias e o governo em diferentes níveis. Por isso, torna-se a definição de trabalho nesta tese.

A esse respeito, observa-se que cada vez mais as instituições são centrais, não são apenas os governos central e estadual, mas também local e supra-nacional, pois novos desenvolvimentos globais, especialmente no âmbito econômico e social, estão forçando um repensar do papel do Estado central, abrindo possibilidades de atuação aos entes federados (ou sub-federados) na esfera internacional. No federalismo, poder e autoridade são difusos, tanto para baixo, para as instituições locais e estaduais, como para cima, a organismos supranacionais. (SIMEON; SWINTON, 1995, p. 3). A reestruturação econômica está alterando as relações econômicas dentro dos países, bem como suas relações com as outras nações. No âmbito social, o crescimento do nacionalismo étnico e regional, como o ocorrido na Europa Oriental e na antiga União Soviética, mas também em muitos países da Europa Ocidental e na América do Norte, está forçando a repensar a relação entre Estado e nações e do significado e conteúdo de "cidadania". Observa-se que na Europa Ocidental, onde, simultaneamente, está sendo construída uma Europa "quase" federal, enquanto a descentralização está ocorrendo dentro de muitos dos seus Estados membros; e na América do Norte, o federalismo canadense luta com a diversidade linguística e regional e os Estados Unidos vislumbram o federalismo como meio para superar a esclerose do Estado-nação. (*id.*).

Enfim, considerando a abundância de idéias filosóficas, sociológicas, políticas e jurídicas, uma definição abrangente deste conceito é quase impossível. Como princípio amplo de organização da vida social e preceito de arranjo institucional de divisão de poderes e responsabilidades, o federalismo requer uma estrutura social bem regulada.

1.4.2 Princípios do federalismo

O federalismo está primariamente numa estreita relação com o princípio da subsidiariedade, formando um sistema bem regulado no qual um grande número de estados particulares, possuindo direitos iguais, unem-se em uma "união livre", sob a proteção de sua individualidade, em uma atuação política comum. A missão histórica do federalismo consiste em garantir uma aliança e cooperação de diferentes sujeitos, de tal forma que esses sujeitos possam alcançar objetivos comuns previstos. Contudo, ao fazê-lo, os sujeitos específicos não perdem a sua identidade. Isto é especificamente o princípio do federalismo, no qual os membros aderem a uma cooperação com base nesse princípio, na qual situações de conflito podem ser superadas e sua pluralidade possa ser protegida. Portanto, uma federação tem

origem na vontade do povo por meio de uma relação contratual que tenha sido estabelecida legalmente entre os estados. (BATAVELJIÉ, 2012).

Assim, em essência, segundo Elazar (1987), um arranjo federal é uma espécie de parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas relações internas refletem um tipo especial de repartição que deve predominar entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada parceiro e na tentativa de fomentar uma unidade especial entre as partes. (ELAZAR, 1987). E por sua vez, os estudos sobre o federalismo, conforme definidos na ciência política, referem-se “à análise da distribuição de poderes entre esferas de governo que compõem um Estado nacional.” (CASTRO; CORREIA, 2007, p. 42).

Uma federação não é nem uma união internacional, nem uma estrutura do direito internacional, ao contrário, uma federação é uma estrutura do direito nacional sendo baseada na Constituição, ou seja, no direito constitucional do país. Em uma federação, a "primazia" pertence à constituição federal, particularmente no que os Estados-Membros, quando adotam suas constituições, a elaboram a partir dos princípios básicos da Constituição Federal. De acordo com esta, a soberania pertence ao governo central, mas não aos estados membros. (BATAVELJIÉ, 2012).

O princípio federativo é uma compilação de estruturas e processos adequados, que são baseados em princípios congruentes. Esses são os seguintes: (i) princípio do reconhecimento das pessoas e da comunidade; (ii) princípio da autonomia dos membros que constituem a união; (iii) princípio complementar da participação dos membros na execução das autoridades comuns; (iv) a federalização como uma espécie de associação de elementos heterogêneos; (v) a renúncia de hegemonia; e (vi) princípio da subsidiariedade. (BATAVELJIÉ, 2012, p. 27).

O primeiro princípio é a base da democracia e a pedra angular do federalismo, enquanto o último permite que os estados possam transferir uma parte de seus deveres e obrigações para a federação, bem como para as regiões, autoridades locais ou do setor privado. Isso significa que uma análise deve ser realizada e deve ser determinado em qual nível a tarefa pode ser melhor realizada, se no âmbito da comunidade, do setor privado ou público, e ao fazê-lo, deve-se levar em consideração as capacidades e os recursos disponíveis. (BATAVELJIÉ, 2012, p. 27).

1.4.3 A nova onda de descentralização ou o neofederalismo

O federalismo tem como princípio básico a descentralização política e administrativa. A partir dos anos 1980, motivados pela competição global e aspiração de maior autonomia, aconteceram movimentos, em várias partes do mundo, por parte de entes subnacionais, demandando maior poder e responsabilidade. A essa concessão de maior descentralização ou a esse movimento deu-se o nome de neofederalismo. Esse afluxo ganha força no final do século XX no qual as unidades regionais e locais são colocadas numa dimensão de maior responsabilização perante seus problemas locais, bem como internacionais. Nos Estados Unidos, contudo, as políticas do *New Deal* (novo pacto) do presidente Franklin D. Roosevelt, implementadas entre 1933 e 1937, com o fim de debelar a Grande Depressão, na qual foi devolvida aos estados da federação maior responsabilidade na execução dessas políticas, já são consideradas como neo-federalismo. Mais tarde o presidente Nixon (1969-1974) intensificou a “devolução” de poder aos estados na execução e implementação de políticas públicas com sua visão do “Novo Federalismo” ou uma nova divisão de receitas e como o poder deveria ser compartilhado entre o governo federal e os estados. (NIXON, 1969; KATZ, 2014).

As discussões sobre o federalismo na atualidade alinham-se num modelo que possa abranger a União Europeia, que usualmente é definida como um federalismo sem uma federação. (BOMBERG ET AL., 2008). A experiência da UE indica uma direção do processo de integração que está se desenvolvendo, mantendo a identidade nacional, oferecendo um quadro institucional para a federalização ou institucionalização dos Estados-Membros, que haviam sido estados unitários antes, como por exemplo, a Bélgica e a Espanha, ou menor escala, Itália e França.

Esse movimento também verificou-se no Brasil que, com a Constituição de 1988, elevou os municípios à qualidade de ente federativo ao mesmo nível dos estados da federação. As incumbências dos municípios frente às necessidades locais tornaram-se mais relevantes, sendo estes transformados em prestadores de serviço da união no nível local, especialmente no que se refere às políticas sociais, incluindo a saúde.

O movimento do neofederalismo, além do Brasil, acontece também na Bélgica, onde as regiões ou comunidades linguísticas ganham maior autonomia para organizar sua vida política, econômica, social e suas relações internacionais. O mesmo acontece na Espanha como tentativa de conter as pressões separatistas que, a partir de 1978, a autonomia das regiões espanholas foi grandemente ampliada, de tal modo que os gastos do governo central contam por 18% dos gastos totais do reino, dos governos regionais com 38% e os conselhos locais com 13%. Por seu turno, a França permanece um Estado unitário, mas em 1980 pas-

sou por um processo de descentralização com a criação das regiões e suas assembleias regionais, estando estas numa esfera superior aos departamentos e seus conselhos departamentais que já existiam. No Reino Unido, a Escócia e País de Gales ganham maior autonomia em 1997, e autonomia adicional foi devolvida à Escócia em 2016, seguindo promessa do Primeiro Ministro britânico, David Cameron, pela não separação da Escócia do Reino Unido, fato que foi referendado pela população escocesa em 2014.

A UE deu impulso ao neofederalismo ao desenvolver suas principais políticas e concentrar seu orçamento em suas políticas locais e regionais e por ter criado um fórum político, no qual as regiões se fazem representar por meio do Comitê das Regiões, dando-lhes voz e transformando-o num importante órgão consultivo e de debates dos problemas locais e regionais. A política regional é a principal política de investimentos da UE, somente à Política de Coesão foi reservado cerca de um terço de seu orçamento geral. A política regional é financiada principalmente pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC) e Fundo Social Europeu (FSE). (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

A solidariedade está no centro da política regional europeia, na qual as regiões menos desenvolvidas recebem mais investimentos. Uma análise centralizada a partir de Bruxelas, à qual as regiões têm acesso para apresentar seus pleitos, analisa as necessidades de forma sistêmica, fazendo ranqueamento dos projetos de acordo com os objetivos estabelecidos¹⁰, e coordena a execução desses projetos e distribui recursos de forma centralizada.

O novo federalismo não faz desaparecer o governo federal. Na medida em que o mundo se torna mais competitivo, necessita-se do governo federal para complementar os esforços de estados e municípios. O governo federal tem que liderar onde é seu dever, sobretudo em segurança da pátria, investimentos maciços, especialmente em infraestrutura, pesquisa, ciência e tecnologia, e deveria capacitar, especialmente qualificar os atores locais, para adaptar e implementar os programas federais às realidades locais, das cidades e regiões

¹⁰ Foram estabelecidos 11 objetivos para o período 2014-2020, que são: 1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação; 2. Melhorar o acesso, a utilização e a qualidade das tecnologias da informação e da comunicação; 3. Aumento da competitividade das PME; 4. Apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono; 5. Promoção da gestão e prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas; 6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da eficiência dos recursos; 7. Promoção do transporte sustentável e melhoria das infraestruturas da rede; 8. Promoção do emprego sustentável e de qualidade e apoio à mobilidade laboral; 9. Promoção da inclusão social, combate à pobreza e a qualquer tipo de discriminação; 10. Investimento na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida; 11. Melhoria da eficiência da administração pública. Os objetivos de 1 a 4 constituem-se na prioridade dos investimentos, sendo que todos os 11 objetivos são apoiados pelo FEDER, o Fundo de Coesão apóia os objetivos de 4 a 7 e 11; e o Fundo Social Europeu apóia em prioridade os objetivos de 8 a 11. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

metropolitanas. (KATZ, 2015). Assim, o neofederalismo tem sua ênfase no empoderamento da esfera local e regional, tanto em Estados unitários, como em federais.

No Brasil, os estados e municípios realizam sua internacionalização a partir de uma política externa federativa, na qual a União centraliza as atividades diplomáticas da nação e permite que os entes federados executem sua inserção internacional pela via da diplomacia paralela, tendo o foco na cooperação internacional e na consecução do poder brando (*soft power*), como será abordado no capítulo da paradiplomacia. Enquanto isso, a seguir, será discutido o federalismo brasileiro que possui como característica peculiar com a elevação dos municípios à categoria de ente federativo, a partir da Constituição de 1988.

1.4.4 O federalismo no Brasil e a paradiplomacia

Por sua dimensão territorial e por sua formação político-histórico é razoável afirmar que é natural que o Brasil seja uma federação. Esta assertiva baseia-se nas seguintes razões:

- (i) **Razões históricas:** por ocasião da formação da República havia um forte desejo de ruptura com o Império. Sendo a centralização – o Estado unitário – a marca do Império, além do desejo de valorizar as lideranças locais, o federalismo surgiu como modelo mais apropriado para satisfazer os anseios das elites da época, tanto nacional e regional, quanto local. Também exerceu grande influência, na época da formação da República, o modelo do federalismo americano e os Estados Unidos exerciam fascínio, sobretudo nas elites políticas liberais brasileiras.
- (ii) **Razões estruturais:** o Brasil é um país continental, com diversidade socioeconômica, cultural e política.
- (iii) **Razões práticas e políticas:** descentralização, democratizações, emergência da concepção de “poder local”, pressões por participação e por direitos de cidadania. (LASSANCE, 2013).

Hodiernamente o federalismo como modelo de organização política do Estado brasileiro encontra consenso, a não ser questões pontuais, como a representatividade e a distribuição de receitas entre os entes da federação, bem como discute-se um maior nível de autonomia dos membros com relação à União. A federação está posta na Constituição Federal de 1988 como cláusula pétrea em seu artigo primeiro: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 2008, p. 13) ou conforme o Título III – Da

organização do Estado, mais especificamente o Art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 2008, p. 29). Portanto, o federalismo brasileiro é pedra fundamental na organização política da nação, guiado por um pacto de relações políticas econômicas e sociais, que, aliado à divisão dos poderes, constituem-se nas principais instituições políticas do Brasil. (LASSANCE, 2013). As competências, ou seja, a divisão das funções entre as partes que compõem a federação, foram estabelecidas por meio de um arranjo institucional complexo e estão definidas especialmente no Título III da Constituição: Organização do Estado, artigos 22 a 32, Cap. II - Da União, Arts. 21 e 22 – competências exclusivas e privativas à União; Arts. 23 (sobre as competências comuns) e 24 (concorrentes); Cap. III - Dos Estados Federados, Arts. 25 a 28; Cap. IV - Dos Municípios, Arts. 29 a 31; Cap. V - DF (Art. 32) e territórios (Art. 33).

Assim, observa-se que o federalismo brasileiro ganha ímpeto a partir da Constituição de 1988, pela qual os municípios, em vista de implementar as políticas sociais previstas na nova Carta Magna, são alçados ao nível de entes federados. Contudo, muitas leis e definições infraconstitucionais são realizadas de forma centralizada no âmbito da União, nos anos que sucederam o novo texto constitucional, como a emenda constitucional no. 29, de 2000, que fixou um mínimo de investimento em saúde de 15% das receitas dos municípios e 12% das receitas dos estados. Com relação aos gastos em educação, estes já estavam previstos no texto constitucional (Art. 212), sendo à União a obrigatoriedade mínima de 18% e aos estados e municípios 25%.

No que diz respeito às relações internacionais e à paradiplomacia, o art. 21 da Constituição estabelece que compete à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de OIs” (BRASIL, 2008, p. 30) e não faz menção da atuação dos estados, DF e municípios na seara internacional.

Finalmente, destaca-se que “pacto federativo” é um a redundância, pois toda a federação constitui-se por um pacto e toda federação é ontologicamente um pacto. Contudo, no que se refere a questões práticas, Lassance (2013) alerta que é necessário esclarecer que âmbito ou parte do “pacto” se está falando: das competências, das obrigações, dos recursos, das políticas? E qual dos pactos: da saúde, da educação, do fiscal, da segurança pública? Trata-se de distintos pactos dentro desse arranjo institucional federativo complexo. O atual federa-

lismo brasileiro é composto pela União, 26 estados, um distrito federal e por 5.568 municípios¹¹ assim distribuídos nos 26 estados da federação, conforme mostra a figura 1 abaixo.

Observa-se que Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios, 853 ao todo, e Roraima com apenas 15 municípios. Os estados do Paraná e Santa Catarina, objeto de estudo de caso nessa tese, possuem respectivamente 399 e 293 municípios.

Na configuração federativa, produzida pela Constituição de 1988, surge a figura do município como novo ator político e ente federado em mesma estatura que os estados, DF e a União. Trata-se de uma inovação, portando estatura ao município e reaportando descentralização e poder ao nível local, tornando-o um receptor, distribuidor e implementador de políticas públicas, de tal forma que, na segunda década do século XXI, mais de 50% dos programas federais se destina a municípios, sendo as áreas de políticas

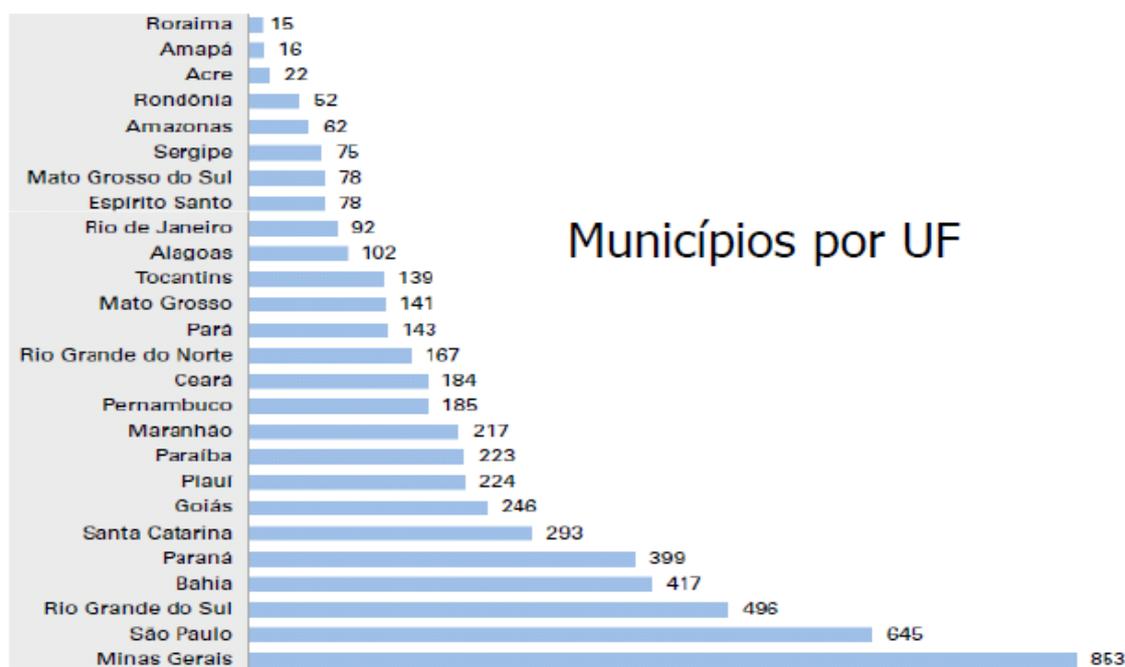


FIGURA 1 – FEDERALISMO BRASILEIRO: ESTADOS E MUNICÍPIOS

FONTE: IBGE, Censo 2012.

sociais e a de desenvolvimento econômico e infraestrutura as mais beneficiadas, conforma mostra a figura 2.

¹¹ Além desses, mais de 150 municípios aguardam permissão para serem criados.

Programas federais de apoio a municípios (%)

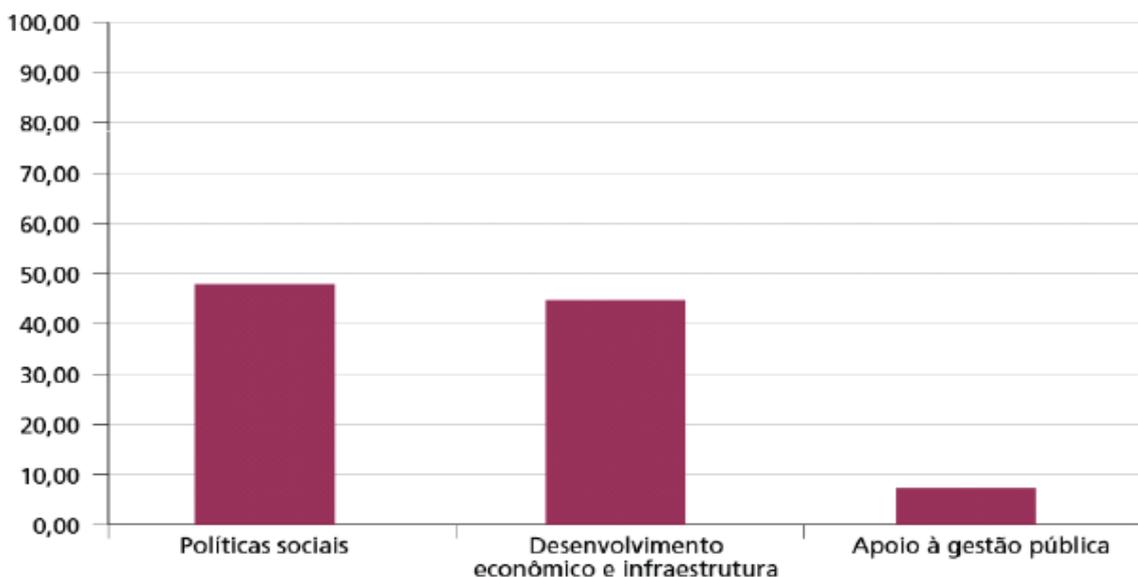


FIGURA 2 – PROGRAMAS FEDERAIS DE APOIO A MUNICÍPIOS

FONTE: LASSANCE (2013, p. 33)

Arretche (2012), analisando a dinâmica da atuação de atores distintos no âmbito do federalismo e da implementação de políticas públicas, aponta que os

resultados de políticas públicas não podem ser diretamente deduzidos da categoria federalismo nem mesmo da categoria descentralização. Diferentemente, dependem do modo como se combinam essas distintas dimensões nas políticas setoriais. Diferentes arranjos setoriais relativos à autoridade para executar políticas, para tomar decisões com relação às regras de sua execução e, finalmente, de controle sobre recursos, afetam decisivamente a capacidade de discordância dos governos sub-nacionais. (Arretche, 2012, p. 147).

Observa-se que o federalismo brasileiro não se formou a partir de uma identidade pré-existente das partes que o compõem, como no caso americano, no qual as partes antecederam a união, mas a partir de uma lógica de necessidade administrativa, estimulada pela grande extensão territorial, e aprofundado com a Constituição de 1988 pela necessidade de prestação de serviços.

Em suma, verifica-se que a federação brasileira enfrenta o desafio de equilibrar os interesses do governo federal em áreas-chave da política pública e, portanto, gerando maior necessidade de centralizar as arrecadações, com o desejo das unidades constituintes de maior autonomia e flexibilidade para gerir sua economia e fisco, bem como grandes programas como a educação, atração de investimentos, políticas ambientais, segurança, entre outros. Observa-se, igualmente, que o governo federal, no uso de instrumentos legais, amarra as unidades constituintes com restrições muito detalhadas no gerenciamento dos diversos pro-

gramas que os estados e municípios executam. O que o novo federalismo busca é um tipo diferente de relacionamento entre os governos federais e os governos das unidades constituintes em áreas de interesse comum, no qual as condições impostas às unidades constituintes tornem-se menos restritivas. À medida que tais controles são amenizados e a maior autonomia é concedida às unidades constituintes, como foi o caso na Espanha, Bélgica, Canadá, Iraque, entre outros, diversas outras federações estão demonstrando um forte interesse em *benchmarking*, a fim de aprender e implementar maior descentralização. Esta tese procura evidenciar que a distribuição descentralizada do poder, pela via do federalismo, possui impacto positivo no exercício da paradiplomacia. Em síntese, numa visão neoinstitucionalista, o federalismo e o neofederalismo moldam e são moldados pela dinâmica da atuação dos diversos atores que o constituem, seja a União, os estados, distrito federal e os municípios, no caso brasileiro.

A seguir, no âmbito do institucionalismo, aborda-se a sociologia das relações internacionais.

CAPÍTULO 2: A SOCIOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Partindo de uma discussão mais ampla, na sociologia das relações internacionais, o institucionalismo trabalha com a perspectiva de que os Estados, embora estando num ambiente de anarquia, podem cooperar através de instituições e analisa o impacto dessas instituições sobre o comportamento dos governos. (KEOHANE, 1989). Interesse em cooperar e influência das instituições sobre a ação e/ou comportamento dos governos (e, por conseguinte, dos governos subnacionais) são pressupostos desta teoria.

Na teoria liberal das relações internacionais, os Estados não são os únicos atores do sistema internacional. Novos atores, como as OIs, fazem parte e contribuem para conformar o sistema internacional, dando-lhe maior estabilidade e previsibilidade.

Embora conceitos sociológicos tenham sido frequentemente utilizados de forma implícita no estudo das relações internacionais (RIs), observa-se um adensamento mais explícito entre RIs e sociologia. A partir de debates construtivistas sobre estrutura-agência, formação de identidade e causação constitutiva para estudos pós-estruturalistas de biopoder, genealogia e governança, muitas pesquisas das mais fundamentais da sociologia (como a teoria social clássica, sociologia histórica, construtivismo e a análise foucauldiana) têm sido usadas para dar suporte à teoria internacional. Por exemplo, Kenneth Waltz (1979) ao construir um dos conceitos centrais da teoria neorrealista das RIs, baseia-se no conceito durkheimiano de *anomia* para fundamentar seu conceito de *anarquia* que domina no âmbito internacional. Tal como acontece com qualquer atribuição interdisciplinar, isto representa possibilidades e desafios contidos neste movimento: possibilidades em termos de redução das limitações das RIs e abertura da disciplina para terreno potencialmente fértil que nunca esteve, na verdade, distante. Quanto aos desafios, campos de estudo interdisciplinares geralmente podem servir de pseudônimos para canibalismo, superficialidade e diletantismo. O resultado, contudo, pode (re)estabelecer trocas entre as duas disciplinas, com base numa compreensão mais firme da própria teoria social, sendo este giro sociológico potencialmente mais frutífero, com benefícios significativos para as RIs como um todo. (LAWSON; SHILLIAM, 2010).

Este capítulo tem seu foco na sociologia das relações internacionais de modo amplo, que inclui uma análise sobre os atores e os níveis de análise das relações internacionais, além de apresentar de forma sucinta as principais teorias que explicam as relações internacionais, a sociedade civil internacional organizada, as estruturas de governança internacio-

nal, as relações econômicas, políticas e sociais internacionais e, por fim, as estratégias de inserção internacional de entes subnacionais e suas empresas.

2.1 A SOCIOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A sociologia apresenta-se como uma das disciplinas que possui mais potencial de análise e de compreensão das relações internacionais. A sua teoria, em grande medida está presa à influência de sua vertente realista, na qual o Estado é o ator único ou principal nas relações internacionais e o equilíbrio destas é atingido pelos Estados e suas relações de poder, especialmente por seu aparato militar. Diferentemente dessa literatura, os altos executivos de empresas multinacionais, como da General Electric, Microsoft, Facebook, Google, Pepsico, Coca-Cola, para mencionar algumas, são recebidos quotidianamente nos palácios reais e presidenciais com as mesmas deferências de chefes de Estado. Seu poderio econômico é exercido de forma similar ao militar, fazendo com que Estados nacionais, estados federados e municípios concebam políticas fiscais, de infraestrutura, de formação de mão de obra, ou mesmo que modifiquem suas legislações para lhes proporcionar ambientes de negócios mais previsíveis e estáveis.

Pensar as relações internacionais a partir de outras óticas, como a relação de poder econômico das empresas multinacionais e a partir da miríade de outros atores, como as ONGs, OIs (governamentais e não-governamentais), redes, coalizões de defesa, entes subnacionais como estados e municípios, é tarefa da Sociologia das Relações Internacionais. Esses atores exercem seu poder ao determinar a agenda das discussões em fóruns e OIs. A ideia de poder mundial na atualidade está associada à capacidade de controlar as regras do jogo em um ou em vários domínios da competição internacional. (CÁPRIO, 2011; BADIE; SMOUTS, 1999). Assim, as empresas multinacionais exercem seu poder ao ter sua agenda aceita e implementada na OMC, ao fazer com que um país inicie uma guerra ou modifique sua legislação para atender seus interesses ou para lhes fornecer segurança jurídica.

Estudiosos das RIs, como Barnett e Finnemore (2004) e Lawson (2006), usaram a crítica de Weber à instrumentalidade racional e sua concepção de "autoridade legítima" em inúmeros debates, entre eles os que envolvem a autoridade e o status das organizações internacionais. Barnett e Finnemore (2004) indicam até que ponto as instituições internacionais atribuem significado e valores normativos a certos modos de comportamento, ajudando a construir e constituir o mundo social à sua imagem. (LAWSON; SHILLIAM,

2010). Refletindo as aplicações no âmbito internacional do conceito weberiano de “autoridade legítima”, prosseguem os autores:

Ao realizar os "deveres do cargo" e "fazer o trabalho", as organizações internacionais controlam a informação e estabelecem um nível de experiência que os estados não podem possuir. Este conhecimento especializado forma e não apenas implementa as diretrizes políticas dos estados. Assim, as forças de paz da ONU têm uma autoridade que decorre de seu papel de atores neutros e independentes que implementam as resoluções do Conselho de Segurança. O Banco Mundial classifica quem pode ser considerado "camponeses", "agricultores" e "trabalhadores", e afirma sua autoridade, ditando o conteúdo e a direção dos programas globais de desenvolvimento. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tem o poder de criar acampamentos e tomar decisões de vida e morte, sem recorrer a consultas com os Estados membros da ONU. Do mesmo modo, as organizações internacionais geralmente estabelecem uma autonomia relativa dos estados que os criaram construindo categorias de atores (como refugiados), promovendo novos interesses (como direitos humanos) ou transferindo modelos de associação política em todo o mundo (em particular, democracia). Em suma, as organizações internacionais visam consertar significados, estabelecer regras e transmitir normas em torno do domínio internacional. (LAWSON; SHILLIAM, 2010, p. 11).

Nesse contexto, define-se ator internacional como aquele cujas decisões afetam recursos e valores e cuja ação se exerce independentemente das fronteiras. (HOFFMANN, 1982). Novos atores emergem na cena internacional, como indivíduos, opinião pública, povos, grupos identitários, máfias, redes de empresas, migrantes, líderes religiosos. Assim, o Estado deixou de ter o monopólio da força e da socialização internacional. (BADIE; SMOUTS, 1999). O indivíduo passa a atuar internacionalmente prescindindo cada vez menos do Estado pelo fato da internacionalização da sociedade civil. O resultado é a formação de uma sociedade internacional e o fortalecimento da cooperação descentralizada da qual participam estados e municípios.

A Sociologia das Relações Internacionais é definida como a área de estudos que concebe a sociedade internacional como “espaço de interação, de projeção da ação social, do estabelecimento de relações, edificação de significados e representações sociais, etc.” (CÁPRIO, 2011, s/p). Trata-se de uma definição que reflete o contexto atual que favorece as organizações de redes internacionais não submetidas aos constrangimentos territoriais. Essas redes não se limitam às ONGs, mas estão presentes em áreas como os círculos financeiros, transações comerciais, propagação de imagens, transmigrações de pessoas, cooperação e solidariedades religiosas, culturais e linguísticas. Essas redes emergem não levando em conta o princípio da territorialidade e com isso surgem novos modos de organização do espaço

(novas regionalizações), a reinvenção do social por meio de relações não submetidas aos constrangimentos sociais. (BADIE, 2000; CASTELLS, 2009).

Devin (2009), a sociologia das relações internacionais se propõe a analisar os potenciais analíticos da sociologia como instrumento para o estudo e a explicação de fenômenos no âmbito internacional, buscando evidenciar fatores determinantes e as regularidades que influenciam a conduta dos atores internacionais. (DEVIN, 2009, p. 11). Posto de outro modo, a sociologia das relações internacionais evidencia as continuidades e discontinuidades nas ações dos atores internacionais, bem como os constrangimentos e a dependência da trajetória e os momentos críticos que esses atores sofrem. Esse autor postula que a opinião pública é um novo ator internacional que porá fim às alianças internacionais duvidosas e perigosas realizadas pelos Estados e que irá favorecer a cooperação e dará legitimidade à política externa.

Para a sociologia das relações internacionais, a corrente realista das relações internacionais é reducionista e generalista ao relegar à distribuição de poder entre os Estados o principal foco de análise das relações internacionais, pois torna as estruturas internas da organização do Estado e do poder praticamente irrelevantes. A análise dos atores no cenário internacional é complexa, pois não é sempre o mais forte que vence (a Guerra do Vietnã evidenciou tal postulado); há uma miríade de atores além do Estado e, nesse contexto plural, não há o ideal construído em torno da ideia de um Estado hermético ou unidade fechada (DEVIN, 2009).

2.2 O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O estudo das relações internacionais, sob a perspectiva das relações internacionais, pressupõe uma abordagem global e sistemática: deve abordar todos os aspectos e apreender o que há de mais específico “no tipo de relações sociais que recebem a qualificação de “internacionais” [...e] tentar descobrir por trás de comportamentos muitas vezes desconcertantes de atores, as leis permanentes ou evolutivas que regem este tipo peculiar de relações sociais.” (MERLE, 1981, p.6).

Ao estudo sistemático das relações internacionais, apresenta-se a seguinte disposição: o mundo é composto por Estados soberanos que não reconhecem qualquer autoridade superior (a essa disposição não hierárquica internacional, e sem um governo central, chama-se de anarquia ou sistema anárquico); o processo de elaboração de normas, negociação de acordos e manutenção da ordem permanecem em grande parte a cargo dos Estados; o direito

internacional presta-se ao estabelecimento de regras mínimas de convivência; a criação de relações duradouras entre Estados e povos é um fim, mas apenas na medida em que permitem a satisfação de objetivos políticos nacionais, chamado de interesse nacional.

A disciplina das relações internacionais (RIs), surgida após a Primeira Guerra Mundial na Universidade de Wales, no País de Gales, teve como *questões* imediatas de pesquisa a busca de respostas para as causas da guerra, como preveni-la, como alcançar a paz e efetuava o debate acadêmico sobre segurança e cooperação (SARFATI, 2005), enfim, procurava compreender, de maneira sistêmica, como o mundo é e como ele deveria ser.

Pode-se delinear quatro grupos de abordagens gerais ao estudo das relações internacionais, seguindo uma distinção não muito rígida entre uma e outra abordagem: a primeira segue basicamente a linha dos estudos realizados após a Primeira Guerra Mundial que tem seu foco na análise das instituições internacionais, no direito internacional e nos mecanismos que poderiam evitar a guerra. Os estudos concentram-se, de início, nos textos dos tratados, na análise do poder legal e das instituições internacionais para, num momento seguinte, focar-se na análise da interação entre direito, instituições e política, e na maneira como os Estados usam os arranjos dos tratados e as instituições internacionais para seus fins. Esse grupo de estudiosos estava preocupado em melhorar as leis internacionais e a transparência dos tratados, mas estava consciente que suas propostas tinham que ao mesmo tempo alcançar o interesse nacional e a estabilidade internacional. (HOLSTI, 1967, p. 7).

O segundo grupo de estudiosos continua preocupado em evitar a guerra, contudo, o foco no direito e instituições passa ao âmbito militar e políticas de defesa, sendo, na visão desses estudiosos, o melhor meio para alcançar a estabilidade, visto os desafios e ameaças da Guerra Fria e da *détente*. Nesse período surgem a teoria dos jogos, estudos de percepção psicológica, modelos econômicos e estudos históricos. (*Ibd.*, p. 7-8).

O terceiro grupo de estudiosos tem sua preocupação voltada ao desenvolvimento de proposições gerais ou teorias que explicassem as diversas facetas do comportamento político no nível internacional. Interessava-lhes também compreender porque governos, independentemente de tempo, lugar ou contexto histórico, decidem promover revolução no exterior, usar a força, promover a paz ou mesmo retirar-se de uma posição. Ou seja, era importante entender o comportamento dos decisores políticos, como eles percebem o ambiente externo e que características psicológicas colidem com as escolhas políticas. (*Ibd.*, p. 8).

De modo mais amplo, e com a consolidação acadêmica, as Relações Internacionais (RIs) têm no seu escopo de pesquisa a investigação das ações e posturas dos Estados na arena internacional (BAYLIS; SMITH, 2005) e, como tal, por meio de decisões e normas

emanadas de governos, OIs intergovernamentais e não governamentais, além de outros atores das RIs, impactam na vida cotidiana dos cidadãos. As relações internacionais são uma disciplina muito caracterizada por autores anglo-americanos que não incorpora as perspectivas do Sul. São destacados autores norte-americanos como Morgenthau (embora alemão de nascimento), Herz, Waltz e Jervis; e britânicos, como Carr, Bull e Wight, apenas para mencionar alguns. As visões de mundo realista, tendo o “poder” como o principal recurso explicativo, ou seja, a luta pelo poder entre as grandes potências, e do liberalismo, que vê o mundo de forma plural, são as visões mais recorrentes para explicar, teoricamente, as relações empíricas do mundo internacional. Assim, é hegemônica a visão de mundo realista e do liberalismo, a partir do centro, faltando uma visão desde uma perspectiva periférica, dos Estados menos poderosos ou países subdesenvolvidos.¹²

A sociologia das RIs aborda a estrutura do sistema internacional a partir de quatro abordagens, conforme propostas por Alexander Wendt (2013 [1999]), sendo estas no âmbito material e social, além da relação de estrutura e agência que resultam em análise materialista, idealista, individualista e holística. O debate material-ideacional concentra-se em torno da importância relativa das forças materiais e ideias na vida social. Os materialistas acreditam que o fato mais fundamental na sociedade é a organização das forças materiais, como a natureza humana, recursos naturais, geografia, forças de produção e forças de destruição. O debate em torno do problema agente-estrutura ou estruturalista situa-se no âmbito do individualismo-holismo e pergunta-se pelo impacto que a estrutura faz na vida social. O holismo assegura que o efeito da estrutura social não pode ser reduzido à existência de agentes inde-

¹² Em oposição ao pensamento hegemônico, o argentino Raúl Bernal-Meza evidencia as formulações teóricas desenvolvidas a partir de uma perspectiva do Sul em sua obra “América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales” (2005). O autor regata as principais temáticas discutidas na América Latina como a expansão do capitalismo tardio na região, a modernização, dependência e a integração regional. Bernal-Meza, em sua obra, analisa o pensamento internacionalista latino-americano desde os anos 1970, como o de O’Donnell e Link; Hélio Jaguaribe com sua ideia de hegemonia cêntrica e autonomia periférica; Puig com a doutrina da autonomia heterodoxa; Escudé, Russell y Tokatlian com a autonomia relacional que aborda os vínculos existentes entre dependência e autonomia. Com relação aos enfoques teórico-metodológicos das análises de política exterior produzidos na região, Bernal-Meza (2005) destaca os estudos de Alberto van Klaveren, um dos primeiros a realizar estudos sobre política exterior na região, que evidencia os determinantes internos e externos da política exterior que condicionam os objetivos internacionais dessas políticas, bem como a materialização das mesmas. Com relação a Puig, aponta o problema da política exterior relacionado às questões da autonomia como condição e processo e os diversos problemas teóricos que existem para o funcionamento do regime internacional. Esse autor evidencia ainda as contribuições de Tomassini (seu modelo de análise de política exterior), Russell, Amado Cervo, Moniz Bandeira e Mônica Hirst, além da escola de Brasília (Bandeira, Cervo) com sua contribuição sobre a história das relações internacionais, evidenciando que as fontes diplomáticas não eram suficientes para fazer história de política externa, tendo que fazer uso de outras técnicas de investigação da história, como as narrativas orais e a análise de discurso.

pendentes e suas interações como postula o individualismo. (WENDT, 2013 [1999], p. 22-29).

2.2.1 Os atores das relações internacionais

Define-se um ator como um participante de um processo ou de um fenômeno. Os teóricos de RI's concebem o sistema internacional como um cenário, fazendo analogia ao teatro, enquanto os participantes deste são os atores. Estes seriam entes que participam efetivamente do fenômeno internacional. A determinação de qual ator participa do processo das RIs difere segundo a abordagem teórica. Há dois principais tipos de atores na análise das RIs:

- i. Atores estatais, ou seja, aqueles que têm características estatais, como soberania, monopólio legítimo de força, autonomia para escolha de orientações políticas e econômicas, população e território sobre sua tutela; e
- ii. Atores não-estatais que são os atores que não são unidades soberanas; tem ausência de uma ou mais das características acima citadas, possuem capacidade de gerar efeitos no sistema internacional. Atores não estatais são, por exemplo, as organizações multinacionais, corporações financeiras e as organizações não-governamentais. (ARRAES; GEHRE, 2013).

As RIs são fundadas a partir do paradigma “Estatocêntrico”, no qual Estado e poder são os dois referenciais básicos. Assim, as relações internacionais seriam um prolongamento dos argumentos sobre a natureza do Estado e o sistema de Estado é uma maneira particular de organizar a política nos diferentes territórios com base nos valores de segurança, liberdade, ordem, justiça e bem-estar. Contudo, a própria instituição Estado é fonte de segurança e ameaça à segurança dos indivíduos. (JACKSON; SORENSEN, 2003). A dimensão externa da condição de Estado se dá no reconhecimento do Estado como um país, formado por um território, governo e uma sociedade, ou seja, o povo; como condição de Estado legal e jurisdicional, com o reconhecimento por outros Estados; e como condição de Estado factual, empírica, tendo instituições políticas, base econômica e unidade nacional. (*ibid.*, p. 23).

Contudo, com o aparecimento de outras abordagens, como o novo liberalismo, estruturalismo, cosmopolitismo, entre outras, o nível de análise das RIs foi expandido e compreende indivíduos (Barack Obama, Angela Merkel, Papa Francisco, Lula, entre outros); órgãos burocráticos governamentais (departamento de defesa, ministério das relações exteri-

ores); os Estados (Brasil, Argentina, Argélia, França, para citar alguns); organizações inter-governamentais internacionais (ONU, OMC, Organização Mundial da Saúde, FAO, Unesco, G-8, G-20, OTAN, Tribunal Internacional de Justiça, entre outras); OIs não-governamentais (Green Peace, Médicos Sem Fronteiras, Caritas, e outros); atores não estatais como a Igreja, empresas multinacionais ou transnacionais, grupos terroristas, grupos específicos com conhecimento em determinada área (comunidades epistêmicas), entre outros. (SARFATI, 2005, pp. 30-31).

2.2.2 Níveis de análise das relações internacionais

Na abordagem analítica das relações internacionais o nível de foco da análise tem seu lugar privilegiado na disciplina e responde a pergunta “O que estudamos?” e estabelece um esquema de classificação e variáveis que afetam a elaboração de políticas e as relações entre as nações. (HOLSTI, 1967).

Com relação aos níveis de análise, costumeiramente são classificados em três: individual, estatal e sistêmico, como mostra o quadro 1.

Nível individual: busca compreender a essência da natureza humana, incluindo as pessoas e o contexto social, político e ideológico dos tomadores de decisão, especialmente de grandes líderes mundiais que têm a capacidade de influenciar os rumos da história.
Nível estatal: verifica-se a estrutura interna dos Estados, o funcionamento dos governos nacionais, com suas instituições jurídicas, legislativas e executivas, e o regime político, o modelo de governo que imperam nos países estudados.
Nível sistêmico: trata-se da análise dos vínculos estruturais entre Estados, como a distribuição de poder entre as grandes, médias e pequenas potências, a hierarquização da ordem entre nações pobres e ricas (ou entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento ou entre o centro e a periferia), nível de interdependência, a recorrência da guerra como instrumento político e os caminhos para a paz, mediante negociações e estabelecimento de instituições.

QUADRO 1 - NÍVEIS DE ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FONTE: ARRAES; GEHRE (2013, p. 46). Elaboração do autor

Sarfati (2005), contudo, situa os níveis de análise das relações internacionais de forma mais ampla, na seguinte sequência: indivíduo, sociedade, Estado, supra-estatal e o sistema internacional. Destaca-se nessa seção as unidades de análise a partir do nível societal, pois se procura compreender a sociedade internacional que é o foco da inserção da para-

diplomacia. Contudo, o nível de análise do indivíduo¹³ também tem sua relevância nesta tese, pois constitui-se numa determinante da inserção internacional dos estados e municípios, como será desenvolvido adiante. Ressalta-se ainda que as visões de indivíduo de Maquiavel e Hobbes foram incorporadas pela teoria realista das relações internacionais; já a visão de homem social da tradição platônica e aristotélica, foi incorporada pelas correntes do liberalismo e cosmopolitismo.

Com relação ao nível de análise societal, este favorece os grupos de interesses e mesmos domínios da burocracia estatal. As explicações para a guerra, por exemplo, focariam no interesse de grupos, como a indústria bélica e sua relação com o Ministério da Defesa. (SARFATI, 2005).

No nível de análise do Estado, os interesses nacionais e a segurança que o Estado deve proporcionar aos seus cidadãos são salientados. Assim, no exemplo da guerra, esta seria justificada pela realização da segurança naquele Estado. (SARFATI, 2005).

No que concerne o nível supra-estatal, a análise é portada sobre as instituições internacionais intergovernamentais, como o Mercosul, União Europeia e a ONU, e atores não-estatais e empresas transnacionais. Este é um nível de análise mais recente e, portanto, mais complexo, pois nesse nível os atores são muito diversificados e a literatura tem menor tradição nesse campo de análise. Nessa categoria de investigação, o território e o Estado perdem relevância. As empresas transnacionais, os grupos terroristas, as OINGs, entre outros atores, abandonam a referência territorial e realizam suas operações globalmente, no qual o planeta inteiro é considerado um único mercado para produzir e vender ou realizar suas operações.

Por fim, o nível mais amplo de análise é o do sistema internacional, “que engloba o conjunto de todas as relações entre os atores de relações internacionais” (SARFATI, 2005, p. 32) ou é o estudo da sociedade internacional no seu conjunto. (MERLE, 1981). O nível sistêmico pressupõe a ideia de sistema, que é definido como um conjunto relações dados em

¹³ Encontra-se na natureza humana, segundo Hobbes, três causas de discórdia e da violência entre os homens: (i) a competição, causada em vista do lucro; (ii) a desconfiança, que tem em sua raiz a busca da segurança; e (iii) a glória causada pela reputação. Para tanto, fazem uso da violência, da palavra e do desprezo e, “não havendo um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens” (*id.*). O indivíduo hobbesiano busca acima de tudo a honra e a glória, acima dos bens materiais, e imagina ter poder e ser respeitado:

As paixões que provocam de maneira mais decisiva as diferenças de talento são, principalmente, o maior ou menor desejo de poder, de riqueza, de saber e de honra. Todas as quais podem ser reduzidas à primeira, que é o desejo de poder. Porque a riqueza, o saber e a honra não são mais do que diferentes formas de poder. (HOBBS, 1999, p. 74).

um contexto ou de partes inter-relacionadas, de estrutura dinâmica própria e cujas unidades estão conectadas de maneira a formar um todo, caracterizando-se pela interdependência e a interação. Dougherty e Phaltzgraff (1990, p. 136-137) definem um sistema como uma série de variáveis em interação que compõem uma totalidade unificada através da influência mútua de ações que funciona como um todo em virtude da interdependência, ou ainda como um conjunto integrado de relações baseado num agregado hipotético de variáveis políticas, por exemplo, o sistema internacional envolvendo os governos mundiais ou o sistema de balança de poder. Estreitamente relacionado à teoria dos sistemas está a interdependência, usada para caracterizar as relações em um sistema global internacional. Portanto, definiu-se sistema internacional como “o conjunto de relações entre os principais atores que são os Estados, as OIs e as forças transnacionais.” (MERLE, 1981, p. 114).

Nesse nível, o foco de análise está na identificação de padrões gerais no conjunto das relações internacionais. Voltando ao exemplo da guerra, uma interpretação sistêmica das causas da guerra seria o ambiente anárquico no qual acontecem as relações internacionais, quer dizer, a falta de uma hierarquia formal e aceita por todos. (SARFATI, 2005, p. 32). Na perspectiva de analistas como Giovane Arrighi e Bervely Silver (2001), caminha-se para o caos sistêmico mundial, ou seja, para o caos e governabilidade no moderno sistema mundial, sendo a financeirização a principal causa. Na compreensão desses sociólogos, os sistemas são "produtores" e não apenas "produto" de processos unitários. Para fazer a análise sistêmica, Arrighi e Silver (2001) empregam o conceito de "estrutura" como "componente alargado do sistema que torna possível pensar o sistema como um todo" (*ibid.*, p. 114). O fato de criarem ferramentas conceituais, como a estrutura, facilita para reconhecer entre variáveis no nível das unidades e variáveis no nível do sistema, mas não retira o poder de agência que provoca mudanças no sistema, como as rupturas hegemônicas, como as ocorridas no passado: da hegemonia holandesa para a britânica, no século XVIII, e da britânica para a norte-americana, no final do século XIX e hodiernamente, desta para o leste asiático, por “não dispor dos meios financeiros necessários para resolver problemas de nível sistêmicos que exigem soluções de nível sistêmico" (*ibid.*, p. 287).

Em suma, a teoria do sistema é uma técnica para identificar, medir e examinar, ou seja, desenvolver uma compreensão das relações entre os Estados-nações, ou as interações dentro do sistema e seus subsistemas. (McCLELLAND, 1965). Modelski (1961) define um sistema internacional como um sistema social tendo requisitos estruturais e funcionais que contêm padrões de ação e interação entre coletividades e entre indivíduos agindo em seu nome.

A seguir, a partir de uma perspectiva institucionalista e sociológica, aborda-se as principais teorias que explicam o funcionamento do sistema internacional.

2.3 TEORIAS QUE EXPLICAM AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A partir da Diplomacia, História, Sociologia, Economia e do Direito (sobretudo a sua vertente internacional), os teóricos elaboram conceitos e teorias para explicar as relações entre os países e o funcionamento do sistema internacional. Entende-se o sistema internacional, em sua chave sociológica, como o espaço de disputa pelo poder, bem como um espaço de cooperação. As análises iniciais (realizadas por Carr, Morgenthau, Aron e Waltz) versam quase que exclusivamente acerca das relações de poder entre os Estados nacionais e, sobretudo, em vista de explicar a guerra. Posteriormente teóricos como Nye e Keohane compreendem que outros atores, como as ONGs, igrejas, grupos terroristas e de tráfico, bem como empresas multinacionais, possuem papel e afetam as relações da comunidade internacional e passam a incluí-las em suas análises. Contudo, no que diz respeito aos entes subnacionais, não há uma análise explícita do seu papel nas relações internacionais por esses autores. Essa análise é feita a partir de um quadro teórico distinto que é a paradiplomacia.

A seguir, apresenta-se algumas poucas notas sobre as teorias que auxiliam na compreensão do funcionamento do sistema internacional a partir do realismo e sua atualização por meio do neorealismo, o liberalismo e o liberalismo institucional, o marxismo, o estruturalismo e o cosmopolitismo, uma vertente do liberalismo, que inclui a globalização em seu rol hermenêutico.

2.3.1 O realismo e o neorealismo

O Estado, na visão realista clássica, é o ator único das relações internacionais, o ente focal de poder e de soberania. O poder do Estado, na visão realista, assenta-se, sobretudo, na sua capacidade militar e econômica. A teoria realista e sua vertente neorealista das relações internacionais asseguram que os Estados perseguem primariamente seus interesses nacionais e estes são traduzidos em termos de poder. A cooperação no neorealismo é limitada pelo receio da perda e do ganho dos outros Estados. A cooperação é apoiada, por esta vertente teórica, quando ela aporta ganhos ao Estado.

O realismo é a teoria dominante nas relações internacionais e mantém-se nesse patamar, como justificam seus teóricos, pela falta de estudos sobre as OIs e seus impactos no

sistema internacional. Edward Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron e Kenneth Waltz são alguns de seus principais autores¹⁴. Estes salientam a relação de poder entre os Estados e estabelecem as bases da hegemonia do pensamento realista. Nesta, os Estados buscam maximizar seu poder e segurança; vêem o sistema internacional sem autoridade supranacional, constituindo-se, assim, num sistema anárquico¹⁵. A teoria realista não almeja mudar a natureza do sistema internacional, na qual as relações de poder se dão pela capacidade dos Estados, e trabalha com o pressuposto que a colaboração que favorece o outro tende a ser vista como uma possível perda, trazendo a ideia do jogo de soma zero.

O neorealismo é a corrente que atualiza o realismo, introduzida por Kenneth Waltz (1979), ao aportar outros atores à análise internacional. Waltz deixa o pressuposto hermenêutico da política internacional de que o Estado é seu único ator e acolhe outros atores na análise da política internacional, como as OIGs, ONGs, empresas transnacionais, grupos terroristas, entre outros. Portanto, há uma mudança no nível de análise: aquela centrava-se no Estado e esta porta-se no nível sistêmico, o sistema internacional. Contudo, o Estado permanece o ator principal. Segundo Waltz (1979), a análise no nível do indivíduo ou do Estado é reducionista, pois não pode-se, como na física ou na biologia, compreender o todo

¹⁴ Os principais autores e obras do realismo clássico, realismo e do neorealismo são:

Tucídides (471-400 a.C.) que escreveu *A Guerra do Peloponeso*, na qual narra o conflito entre Atenas e Esparta, incluindo todos os ingredientes de uma análise de relações internacionais, como o equilíbrio/desequilíbrio do poder, a construção de alianças, as negociações, o comércio, entre outros elementos.

Nicolau Maquiavel (1469-1527): *O Príncipe* (1513); *Os Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* e *a Arte da Guerra*. Maquiavel manteve seu foco na análise e nas condições de permanência do Estado e do governo, ou seja, examinou a realidade efetiva e perguntava-se sobre o que é necessário para que a república fosse longa e como o príncipe poderia garantir a segurança de seu Estado (dadas as condições de constantes quedas de governo na república de Florência e em toda a península itálica).

Thomas Hobbes (1588-1670): em sua obra *O Leviatã* (1651), escreve que no estado de natureza, o homem é o lobo do homem e vive-se uma guerra de todos contra todos (*Bellum omnium contra omnes*). Num ambiente hostil de guerras religiosas e civis no qual vivera, Hobbes postula que é melhor que haja um governo, mesmo que ditador, mas que proporcione um ambiente seguro, garantindo a vida dos súditos, pois esta é o bem maior. Ao instituir os governos, os homens, por meio de um contrato social, saem do seu estado de natureza e submetem-se às leis e ao governo, no qual todos saem ganhando.

Edward H. Carr (1892-1982): em *Vinte anos de crise: 1919-1939* (1939) o autor analisa a política internacional do mundo após a Primeira Guerra Mundial e pergunta-se pelas causas da guerra e porque construiu-se na Europa do pós guerra uma paz não duradoura pela diplomacia secreta e o foco no poder do Estado, no qual os mais fortes se adaptam e sobrevivem no sistema internacional. (SARFATI, 2005).

Hans Morgenthau (1904-1980): com *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz* (1948) este autor estabelece os princípios da análise realista das relações internacionais, que são: (i) A política obedece a leis objetivas que são fruto da natureza humana; (ii) O interesse dos Estados é sempre definido em termos de poder; (iii) O conceito de interesse traduzido em termos de poder é uma categoria objetiva de validade universal, constante na história da humanidade; (iv) Os preceitos morais universais não podem ser aplicados aos atos dos Estados; (v) As aspirações morais de um Estado não são os mesmos que princípios morais universais; (vi) O âmbito político é autônomo e não pode estar subordinado à nenhum outro. Enfim, para Morgenthau, não há nenhum outro poder acima dos Estados e estes são as únicas unidades da política internacional.

¹⁵ Do grego, anarquia significa sem governo - ἀναρχος, anarkhos. (Fonte: Wikipédia, 2011).

a partir do comportamento isolado das partes. A política internacional é diversa das ciências da natureza, pois os Estados produzem resultados similares e diferentes em suas relações, necessitando ter uma visão sistêmica. O sistema internacional é definido por Waltz (1979) como um grupo de Estados interagindo entre si, analogamente como numa mesa de bilhar. E nesta visão sistêmica, observa-se a estrutura do sistema, ou seja, a posição que cada Estado ocupa nela.

A versão neorealista aportada por Waltz retira a proeminência do Estado como ator individual nas relações internacionais e dá ênfase à estrutura do sistema internacional, sendo que esta exerce constrangimento sobre os atores individuais. Por essa razão, Waltz (1979) inclui outros atores, como organismos multilaterais e organizações governamentais e não-governamentais, sem, contudo, o Estado perder a centralidade nas relações internacionais. A cooperação no neorealismo é limitada pelo receio da perda e do ganho dos outros Estados, pois está dentro de um jogo de soma e o resultado da equação não pode ser zero, ou seja, a cooperação deve aportar ganhos para o Estado que coopera e seus cidadãos, pois os Estados perseguem primariamente seus interesses nacionais. Estes resultados, segundo Ayllón (2007), podem ser o alcance de maior prestígio internacional ou de oportunidades para suas empresas e cidadãos nacionais, sendo, consoante Morato Maciel (2009), uma ferramenta de ampliação do poder do Estado ou de manutenção do equilíbrio de poder entre os diversos Estados no sistema internacional.

De acordo com o paradigma neorealista, a existência de OIs não modifica aspectos importantes do sistema internacional. Mearsheimer (1994, 1995), outro importante autor dessa corrente, assegura que falta evidência empírica de que instituições modificam padrões de comportamento dos Estados, pois as OIs não têm poder nem autoridade para fazer as decisões serem cumpridas. A distribuição das capacidades é a variável para a explicação sobre a natureza ou a efetividade das instituições, asseguram autores como Gilpin, Krasner e Grieco. Tal assertiva está na origem da teoria da estabilidade hegemônica, segundo a qual, o fundamental para manter o funcionamento das instituições internacionais é o respeito pelas normas.

2.3.2 O liberalismo e a perspectiva cosmopolita

O liberalismo tem sua premissa no pressuposto da racionalidade como atributo fundamental da humanidade. Assim, pela razão, é possível a transformação das relações sociais e de realização do progresso e mesmo a reforma do sistema internacional. Para essa corrente,

o fluxo mais intenso de comércio favorece a paz; regimes políticos democráticos favorecem relações pacíficas entre os Estados; e a construção de instituições internacionais pode transformar as relações entre os atores no sistema internacional. Esse paradigma tem sua ótica nos mecanismos que potencializam o uso da razão, como o direito, a arbitragem, a negociação e a administração coletiva dos conflitos e, no limite, no exercício do poder dos Estados. Baseado no argumento kantiano da “paz perpétua” e do “cosmopolitismo”, a razão conduz invariavelmente à paz. Os liberais rejeitam que a guerra seja a condição natural da política internacional. Assim, a teoria liberal estabelece que as nações cooperem entre si e buscam a paz através do entendimento e as relações entre os Estados não está limitada ao político, mas também ao econômico e ao cultural. Essa teoria tem seu embasamento teórico em John Locke (1632-1704)¹⁶, Abade de Saint-Pierre (1658-1743)¹⁷, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)¹⁸ e Immanuel Kant (1724-1804)¹⁹.

Tendo sua base em Kant, a perspectiva cosmopolita considera a existência de valores universais e o déficit democrático nas instituições. Os valores universais pressupõem a ideia de um ser humano universal. David Held (2003) define o cosmopolitismo baseado no princípio do igualitarismo individualista, no princípio do reconhecimento recíproco e no tratamento imparcial perante práticas, regras ou instituições.

A perspectiva cosmopolita é uma semente que a partir dela desenvolveram-se os conceitos de globalismo, governança sem governo e governança multinível como serão tratados mais adiante. Os atores da política, no marco da globalização, adquirem novos perfis, no qual o Estado-nação compartilha sua soberania em favor dos blocos regionais de integração, organizações governamentais internacionais, empresas transnacionais, enfim, a soberania do Estado-nação é mitigada em favor de unidades subnacionais, como regiões, estados e municípios.

¹⁶ A obra mais importante de Locke para a teoria das relações internacionais e que embasa o liberalismo é *O Segundo Tratado sobre o Governo Civil: ensaio sobre a verdadeira origem, extensão e fim do governo civil*. Esta obra é para Noberto Bobbio a primeira e a mais completa formulação do Estado liberal.

¹⁷ A obra singular do Abade de Saint-Pierre é *Projeto para uma Paz Perpétua para a Europa* ou na tradução da Editora da UNB: *Projeto para tornar Perpétua a Paz na Europa*, onde já defendia uma Europa unida, confederada e pacífica.

¹⁸ Para a teoria das relações internacionais e a cooperação, nos interessa destacar de Rousseau as obras *Discurso sobre a Desigualdade* (terminada em 1755) e *Contrato Social, princípios do direito político* (publicado em 1762). A Ed. Da UNB reuniu uma coletânea de escritos do autor e as publicou sob o título *Rousseau e as Relações Internacionais*.

¹⁹ A obra de Kant, sobretudo no domínio da Filosofia, fundamenta a ética moderna. Contudo, nesta tese nos interessa especificamente *À Paz Perpétua* (ed. L&PM), na qual defende que o entendimento humano conduziria à paz entre as nações, e *Escritos Políticos*, compilação editada pela Ed. Universidade de Brasília e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, com Prefácio de Raimundo Faoro.

Marco teórico relevante da paradiplomacia é o conceito de interdependência complexa que foi desenvolvido por Keohane e Nye (1977), no bojo da teoria liberal ou mais precisamente do neoliberalismo das relações internacionais, como será desenvolvido a seguir.

2.3.3 O neoliberalismo institucional e a interdependência complexa

Na teoria liberal, o Estado é um ator importante no sistema internacional, mas entram em cena e recebem importância as corporações multinacionais, organizações não-governamentais (ONGs), organizações multilaterais como as Nações Unidas (ONU) e suas agências (UNESCO, FAO, UNCTAD, entre outros), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), além dos blocos econômicos e de integração regional, como a União Europeia, Mercosul, Unasul, Nafta, Asean, Caricom, entre outros.²⁰ A corrente liberal ainda inclui no rol de atores que constituem as relações internacionais os grupos paramilitares, guerrilheiros, traficantes de entorpecentes, quadrilhas e gangues internacionais. Trata-se de múltiplos atores que foge à lógica unitária do Estado westfaliano²¹ e que, na versão de Robert Keohane e Joseph Nye Jr (1977), os fundadores do neoliberalismo, constitui uma interdependência complexa nas relações internacionais²².

O conceito de interdependência, criado pela tradição neoliberal, advoga que as conexões política, econômica e social entre os Estados ou grupos de Estados alcançaram são de tal forma que as ações de um ou de outro Estado afetam diretamente os outros Estados. Esse conceito está intimamente ligado à globalização. (DADOW, 2009, p. 236). Para Keohane e Nye (1977), o resultado da interdependência introduz a cooperação. Assim, os efeitos relativos ao declínio do poder militar como ferramenta política e o aumento da interdependência econômica no mundo, como resultado da globalização, conduzirão a uma maior cooperação entre as nações. As várias e as complexas conexões transnacionais caracterizam o fenômeno que estes autores chamam de interdependência complexa, na qual os Estados no sistema internacional e seus destinos estão intrinsecamente ligados e interconectados por

²⁰ Em início do século XXI são mais de 200 blocos regionais de comércio e de cooperação registrados na Organização Mundial do Comércio.

²¹ Referência aos Tratados de Westfália, realizados na cidade de Osnabück, atual Alemanha, em 1648. Nestes tratados, as potências europeias da época, pondo fim às guerras religiosas e especificamente a Guerra dos 30 Anos, definiram que o príncipe ou o governante era soberano para definir a religião de seu território, introduzindo dois conceitos – soberania e território – formadores essenciais do Estado moderno.

²² Suas obras que definem a teoria da interdependência e interdependência complexa são: *Power and Interdependence: world politics in transition* (1977) e *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy* (1984).

múltiplos canais. A teoria assevera que quanto maior o grau de interdependência, menor a possibilidade de conflitos e guerra e maior a cooperação.

A teoria neoliberal, portanto, ressalta que as nações cooperam entre si e buscam a paz através do entendimento. As relações entre os Estados não estão limitadas ao político, mas incluem o econômico e o cultural. Contudo, há de se fazer a ressalva proposta de Grugel (2002), que não se pode pensar a sociedade civil internacional como uma alternativa ao Estado. Apesar da dita perda de centralidade do Estado como resultado da globalização e da organização da sociedade civil internacional, a centralidade do Estado como ator transnacional é ainda atual. Há de se levar em conta o poder do Estado, pois as grandes decisões internacionais são assinadas e homologadas pelos Estados-nação, como, por exemplo, a Conferência do Clima, liderada pelas Nações Unidas. Nesse aspecto, alguns reparos devem ser feitos, segundo Grugel, (i) a sociedade civil é o Estado, pois é parte do Estado e, portanto, não enfraquece o Estado; (ii) não se pode imaginar Estado democrático sem a construção da cidadania, políticas sociais, incluindo a redistribuição econômica e a proteção dos direitos de todos os cidadãos; e (iii) o transnacional não é separado do nacional, pois as atividades das empresas transnacionais ou de Organizações Intergovernamentais (OIs) e Organizações não-governamentais (ONGs) sempre acontecem no interior um Estado nacional, apesar de estarem conectadas em uma rede internacional. Em suma, o Estado não desaparece com os grupos transnacionais, mas acontece um multilateralismo complexo, ou seja, uma interdependência complexa, na qual o Estado deve relacionar-se com atores diversos.

O neoliberalismo institucional dos anos 1970 realiza estudos sobre o papel das instituições internacionais e de regimes internacionais. Para Keohane (1989), compreende-se o mundo atual a partir dos conceitos de descentralização e institucionalização, no qual os Estados não são os únicos atores do sistema internacional, sendo este um sistema anárquico, e sendo as normas, regras, convenções, reconhecimento diplomático, entendimentos formais e não-formais, estabelecidos pela institucionalização, a peça-chave para compreender o mundo e seu funcionamento. Os arranjos institucionais presentes, conforme Sarfati (2005), afetam a capacidade de os Estados negociar e cooperar, que depende da construção de instituições.

O ponto focal da pesquisa neoliberalista institucional é a investigação sobre como as instituições internacionais afetam o comportamento dos Estados, assumindo duas premissas: (i) os atores devem ter interesses em comum para poder cooperar, ou seja, eles devem ter a percepção que têm algo a ganhar com a cooperação; e (ii) o grau de institucionalização atua com grande influência sobre os Estados. (SARFATI, 2005, p. 156). Isso significa que

quando há poucos interesses em comum entre os Estados numa determinada área, o nível de institucionalização daquela área também é baixo e vice-versa. Como exemplo, cita-se a Organização Mundial do Comércio (OMC) no qual os Estados possuem grande interesse. Como resultado, criou-se uma instituição altamente institucionalizada.

Para Keohane e Nye (2001), as instituições são relevantes e alteram o comportamento dos Estados. As OIs criam ambiente que facilitam as negociações, diminuem os custos das negociações e criam bens públicos. Conforme Jackson e Sorensen, o neoliberalismo institucional pode ser resumido da seguinte forma:

instituições internacionais contribuem para a cooperação entre os Estados e, assim, para aliviar a falta de confiança entre os Estados e o sentimento de medo mútuo presente no ambiente; todos considerados problemas tradicionais da anarquia internacional. O papel positivo das instituições internacionais para o aumento da cooperação entre os países, no entanto, continua a ser questionado pelos realistas. (2007, p. 170-171).

Keohane (1989 *apud* SARFATI, 2005, p. 157), define as instituições como grupo de regras (formais e informais) permanentemente conectadas que regulam o comportamento, constroem as atividades e definem as expectativas. Para esse autor (1989), as instituições internacionais podem assumir as seguintes configurações: organizações intergovernamentais formais, regimes internacionais e convenções internacionais. Essas configurações institucionais do funcionamento do sistema internacional serão abordadas no capítulo seguinte.

Em suma, na visão dessa corrente, o institucionalismo, por meio das OIs e a interdependência complexa, não só facilita a cooperação, mas também auxilia os Estados a fazerem melhores escolhas racionais a respeito do resultado de sua cooperação.

2.3.4 O marxismo e as relações econômicas mundiais

A teoria marxista tem exercido menos influência no arcabouço teórico das relações internacionais que o realismo e o liberalismo e suas vertentes neorealista e neoliberal. O marxismo na sua versão “neo” é conhecido como teoria crítica. Karl Marx (1818-1883) não empreendeu um projeto de formular uma teoria das relações internacionais, como foi seu intento de desenvolver uma ampla teoria social com o objetivo de compreender as relações econômicas da sociedade e seus modos de produção capitalista. Fred Haliday (1999) destaca que o aporte de Marx às relações internacionais está concentrado em torno das seguintes áreas: (i) a determinação material ou a economia: o modo como a sociedade produz seus bens e realiza a divisão social do trabalho; esta organização ou os fatores socioeconômicos determinam a sociedade, sua política, sua ideologia e sua cultura. A economia não é vista

como fenômeno nacional, mas mundial; (ii) a determinação histórica: a história passada define a conduta presente; para que as condicionantes sejam rompidas e mudanças sejam aportadas nessa relação, é necessária uma compreensão ampla do processo histórico; (iii) a centralidade das classes e a revolução: esta última ocorre por meio do conflito e do movimento dialético que se instaura entre as classes antagônicas, que conduzirá à mudança, ou seja, à revolução.

O marxismo deposita sua centralidade nas relações econômicas internacionais. Na teoria marxista das relações internacionais, a estrutura do sistema capitalista está no processo de acumulação em escala global ou, como posto por Lênin (2008 [1917]), o imperialismo também acontece pelo mercado, ou seja, pela conquista dos mercados. A política internacional, na ótica marxista, acontece na economia capitalista mundial. Nessa economia mundial, os atores mais importantes não são os Estados, mas as classes; e o comportamento dos diversos atores se resume nas forças das classes. Assim, Estado, empresas multinacionais e mesmo OIs representam o interesse das classes dominantes no sistema econômico mundial que intensamente constroem a liberdade de manobra dos estados²³. (BAYLIS; SMITH, 2005, p. 5-6). Portanto, para a teoria marxista, o mais importante na análise das RIs não é o poder dos Estados, mas o poder do capitalismo internacional, pois, no final das contas, são essas forças que determinam os principais padrões políticos da política mundial e todos os Estados jogam pelas regras do capitalismo. (*ibid.*, p. 6).

O interesse das elites das potências dominantes, na visão marxista, é manter a reprodução do sistema. Assim, as instituições internacionais estão a serviço das elites para a manutenção do sistema. Os interesses e ideias dominantes são apresentados como universais e reproduzidos a partir das OIGs, permitindo a continuidade da dominação capitalista. (MURPHY, 1994).²⁴

Marx e Engels (2006 [1847]), no *Manifesto Comunista*, analisando a tendência, afirmam que o capitalismo é mundial; Lênin (2008 [1917]) o denomina de imperialismo; posteriormente Wallerstein (1974) verifica que de fato não existe fronteira política que limita o capitalismo, apesar de existirem países com fronteiras nacionais. O capitalismo não se

²³ Dessa forma, o presidente George W Bush invadiu o Iraque não necessariamente para depor um ditador, Sadam Hussein, mas para atender as necessidades da indústria da guerra e do petróleo.

²⁴ A teoria crítica tem em Linklater e R. Cox seus principais representantes. Formas de inclusão e exclusão conformam a temática central de abordagem. Já Horkheimer, Adorno e Habermas colocam questões epistemológicas e questionam o positivismo. Gramsci centra sua temática na questão da hegemonia, coerção, consenso e legitimidade. No contexto dessa tese, é pertinente a indagação: as organizações internacionais são instituições de consenso ou de dominação?

restringe a um país, sendo essa a sua grande vantagem. Por sua vez, o socialismo, segundo Wallerstein (1974), estava integrado ao sistema capitalista.

Immanuel Wallerstein (1974), na mesma vertente da teoria crítica, a partir do conceito de divisão internacional do trabalho produzida pela estrutura capitalista, desenvolve a teoria do sistema-mundo, muito próxima à teoria da dependência desenvolvida na América Latina²⁵. A teoria de Wallerstein divide o mundo em centro, periferia e semi-periferia. Nesse parcelamento, formado a partir dos primórdios do capitalismo ocidental, segundo o autor, os países ocupam uma função na ordem produtiva capitalista, sendo que os países centrais ocupam-se da produção de alto valor agregado, os periféricos fabricam bens de baixo valor e fornecem *commodities* e matérias-primas para a produção de alto valor dos países centrais e, por fim, os países da semi-periferia, ora comportam-se como centro para a periferia, ora como periferia para os Estados centrais, ocupando uma função intermediária. O quadro dois, abaixo, sumariza os aspectos definidores do sistema-mundo sob o ponto de vista econômico, político e cultural. Da mesma forma, mais adiante nesta tese, as motivações da paradiplomacia são analisadas sob esses mesmos aspectos, ou seja, o econômico, o político e o cultural.

Nível	Aspecto Econômico	Aspecto Político	Aspecto Cultural
Centro	Países com produção de alto valor agregado tecnológico; produtor e exportador de tecnologia; mão de obra especializada	Países que são Estados fortes, tendo a capacidade de ampliar seu domínio para além de suas fronteiras	Possuem forte identidade nacional e ampliam sua identidade como referencial para além das fronteiras
Semi-periferia	Países de industrialização de baixo valor tecnológico agregado; não produzem tecnologia, mas a absorvem; mão de obra semi-especializada e não especializada	Estados que têm o controle de sua política interna, mas não exercem influência externa	Possuem identidade cultural e nacional média
Periferia	Países que produzem produtos primários apenas; mão de obra não especializada	Estados que não possuem o controle da sua política interna e não exercem influência externa	Não possuem identidade nacional ou é fragmentada, prevalecendo identidades étnica ou religiosas

QUADRO 2 - ASPECTOS DEFINIDORES DO SISTEMA-MUNDO

FONTE: MARTINS (2015), baseado na obra de Wallerstein

²⁵ A Teoria da Dependência surgida nos anos 1960 e 1970 e perguntava porque há tantos países no mundo que não se desenvolvem? A resposta tradicional era que esses países não estavam seguindo as políticas econômicas corretas e que os governos eram corruptos. Por sua vez os teóricos da Teoria da Dependência concluíram que era o sistema internacional que os impedia de desenvolverem-se, especialmente por seu sistema de exploração. A divisão internacional do trabalho faz com que os países da periferia servem os interesses dos países do centro e as ricas ou elites, tanto do centro como da periferia colaboram uma com as outras para manter esse sistema funcionando. O resultado, incluindo o capitalismo global, servem aos interesses dos países do centro, o sistema produz subdesenvolvimento.

A ideologia construída e mantida nos países do centro e a homogeneização cultural também contribuem para proteger a manutenção da divisão díspare do mundo. O que sobressai, para a análise marxista, não é a dominação do Estado, mas a do capitalismo mundial que, em última instância, determina os principais padrões da política mundial que, com o uso de ideologias, propagadas pela mídia (que, por sua vez, é sustentada pelo capitalismo mundial), governos (que necessitam do capitalismo funcionando para manter o seu próprio funcionamento), além da religião, livros didáticos, professores, entre outros. Ou seja, na visão marxista, todos têm que jogar pelas regras da economia capitalista internacional.

2.3.5 O construtivismo

Esta corrente enfatiza a estrutura, sendo que as regras, instituições e consequências não-intencionais formam a estrutura, ou padrões. Nicholas Onuf e Alexander Wendt são seus principais representantes. Esses autores destacam o poder das ideias, para os quais, identidades e interesses são socialmente construídos.

Onuf, com sua obra *A World of our making* (1989), (“*Nós fabricamos o mundo*”), postula que a realidade é constituída pelo ato do discurso. Assim, quando alguém afirma “O país X é superior moralmente ao país Y nos assuntos mundiais” e se alguém acredita e muitos outros, após repetição, passam a acreditar, a realidade está criada e passa-se a aceitar uma posição normativa. Por meio da linguagem performativa, regras e lei, produz três tipos de ato de fala (instrutiva, hierárquica e comissiva) que resultam em tipos de regra que produzem, correspondentemente, três tipos: a hegemonia, a hierarquia e a heteronomia. Conformidade com as regras ajuda a sustentar a regra, mas a falta em cumpri-la, corrói a regra. Regra, geralmente através de meios institucionalizados, tem efeitos distributivos na sociedade política (nacional ou internacional), garantindo acesso privilegiado a recursos materiais e simbólicos para alguns agentes sobre os outros. (ONUF, 1989). Como solução ao problema da anarquia no sistema internacional, Onuf apresenta a hegemonia, a hierarquia e a heteronomia como diferentes estruturas de dominação nos assuntos mundiais, o que, para o autor, vale dizer que a ausência de um governo mundial não implica necessariamente em anarquia. Essas estruturas são, respectivamente, habilitadas pela repetição, ao longo do tempo, de um comportamento consistente com regras instrutivas, hierárquicas e comissivas.

O construtivismo assevera que as estruturas de associação humana são antes determinadas pelas ideias compartilhadas do que pelas forças materiais e que a identidade e inte-

resses de atores intencionais são construídas por ideias compartilhadas ao invés de “dadas pela natureza”. (WENDT, 2013 [1999], p. 1). Para Wendt, o sistema internacional é um argumento difícil para o construtivismo, tanto em termos sociais como de construção. No que se refere ao aspecto social, enquanto que normas e leis governam a maior parte da política doméstica, auto-interesse e coerção parecem governar a política internacional. Para o autor, o Direito Internacional e instituições existem, mas a capacidade dessas superestruturas para divergir ou opor-se à base material de poder e interesse parecem limitadas. Assim, a estrutura social do sistema internacional não é muito densa, o que reforça o âmbito material do sistema, que, segundo o autor, é formado pelo poder e interesse dos Estados. (WENDT, 2013 [1999], p. 2). Esse argumento desenvolvido por Wendt reforça – em certa medida - aquele do neorealismo elaborado por Waltz (1979), que afirma que os Estados são os atores mais importantes do sistema internacional. Keohane (1984), contudo, argumenta que as instituições internacionais podem atenuar ou deslocar os aspectos de poder e interesse dos Estados.

A teoria construtivista das RIs é essencialmente sociológica, pois privilegia o social sobre o material. Ou seja, enfatiza que os atores da política internacional são socialmente construídos, tendo uma visão mais ideacional e holística da estrutura da política internacional (e menos materialista, como propõe o realismo e neorealismo, bem como o marxismo). (WENDT, 2013 [1999], p. 4). Assim, esse autor afirma que atores e estruturas sociais são mutuamente construídos e analisa a constituição e funcionamento dos regimes internacionais. Contudo, desafios são postos: como desnaturalizar os conceitos mistificados, como anarquia e interesse nacional; como romper com um mundo de estruturas pré-definidas; de que modo estudar como a racionalidade (instrumental) dos atores e as instituições internacionais são construídas? Nesse mesmo alinhamento, Ernst Haas (1970) se pôs a questão: como as organizações mudam? Como elas definem os problemas que buscam resolver? Pela adaptação e resultado, propôs como resposta: “As instituições adaptam-se quando adicionam novas agendas à sua agenda e mudam gradualmente”. Conclui que as instituições não são imutáveis.

Em suma, na vertente construtivista há um papel maior de agência aos indivíduos do que nas teorias anteriores, pois estes “criam” e “recriam” o mundo social. E como posto por Alexander Wendt (1992), “anarquia é o que os Estados fazem dela.” Os construtivistas advogam que é um erro grosseiro pensar a política mundial como algo imutável. Dessa forma, o mundo “natural” ou “dado” pelos realistas é, na verdade, mais aberto a mudanças do que é pensado. (BAYLIS; SMITH, 2005).

Nas seções seguintes aborda-se o funcionamento do âmbito internacional a partir de quatro eixos: sociedade civil internacional organizada, estrutura de governança internacional, relações econômicas, políticas e sociais e, por fim, estratégias de inserção dos entes subnacionais e dos interesses econômicos privados. Busca-se evidenciar as relações de força e cooperação, incluindo, o fenômeno da globalização, o que se constitui como globalização, como age e qual o impacto para o Estado nacional e para os estados e municípios de uma federação, ou seja, para os governos locais e regionais. A seguir, ainda no âmbito da sociologia das relações internacionais, aborda-se a sociedade civil internacional organizada e sua atuação.

2.4 SOCIEDADE CIVIL INTERNACIONAL ORGANIZADA

A sociedade civil internacional organizada contempla sobretudo as OIs, que torna-se o principal destino da paradiplomacia. Desde uma visão mais abrangente, observa-se que a sociedade humana surge quando os seres humanos e seus agentes entram em trocas interdependentes de modo que o que um ator quer ou precisa depende da cooperação (seja consensual ou coercitiva) de alguns ou de todos atores intervenientes nesta sociedade. Os atores incluem grupos, Estados, empresas, movimentos sociais, organizações intergovernamentais e não-governamentais, entre outros.²⁶

A sociedade mundial compreende uma população diversa e dividida, em disputa, definida por diferenças de Estados, culturas, religiões, classes, identidades nacionais, lealdades étnicas e tribais e lingüísticas. Do mesmo modo, a emergência de uma sociedade global não é destinada a ser plana (segundo Friedman, Hayek e a Escola de Economia de Chicago),

²⁶ A partir de uma compreensão mais ampla e numa esfera epistemológica diversa, Hedley Bull define que a sociedade internacional existe quando um grupo de Estados, consciente de certos interesses e valores comuns, forma uma sociedade no sentido que eles se consideram conectados por um conjunto de regras na sua relação uns com os outros e compartilham o funcionamento de instituições comuns. (BULL, 2002, p. 13). Desse modo, os Estados modernos sempre formaram e continuam a formar não somente um sistema, mas também uma sociedade internacional. Numa perspectiva cosmopolita kantiana, Bull salienta a solidariedade ideológica transnacional, como os valores e o Direito Internacional, mas lembra que a anarquia está sempre influenciando o comportamento dos Estados. No entanto, o autor também evoca que a ordem sempre foi uma característica das relações internacionais, mesmo no seu contexto anárquico, pois os Estados comungando interesses e valores comuns formam uma sociedade. (BULL, 2002).

Na definição de Jackson e Owens (2005, p. 48), sociedade internacional é uma associação de Estados-membros que não apenas interagem através das fronteiras internacionais, mas também compartilham objetivos comuns, organizações e padrões de conduta. Esses autores alertam que há diferentes versões históricas de sociedade internacional, sendo a mais importante a contemporânea sociedade internacional global, e a interdependência política é seu valor central. Na ausência de uma unidade de valores na sociedade internacional, como na sociedade europeia cristã medieval e de início da modernidade, normas ocidentais e valores do capitalismo, discursos de direitos humanos e democracia liberal fornecem o suporte em termos de ideias para uma sociedade global. (JACKSON; OWENS, 2005, p. 58).

a colapsar num choque de civilização e cultura à la Huntington, a convergir em valores segundo Fukuyama, ou a ser governada por uma coalizão de Estados democráticos, conforme Kant. Todavia, a interdependência se dá nas comunicações, no transporte e turismo, na luta pela ordem, pelo bem-estar e pela legitimidade no exercício do poder político.

Como características da sociedade global, destaca-se que o poder nunca esteve tão difuso e à disposição dos múltiplos agentes; dado esta condição, nunca foi tão difícil e complexo orquestrar soluções para problemas comuns ou explorar oportunidades para ganhos mútuos; a realização de objetivos, interesses e valores de populações e Estados mais discretos (sem voz) devem ser empreendidos simultaneamente nos níveis local, nacional, regional e global; nenhum ator, por mais poderoso que seja, pode compelir outros atores a apoiar suas preferências; instabilidade e incerteza são as propriedades prevaletentes de uma sociedade global, na qual os atores estão sem cessar engajados em negociar resultados nas suas trocas interdependentes.

A seguir, aborda-se as organizações internacionais, suas funções, características, bem como sua natureza, evolução e ideologia.

2.4.1 Organizações Internacionais

As OIs institucionalizam a inserção internacional dos estados, províncias, regiões e municípios, ou seja, são o principal meio da institucionalização da paradiplomacia no âmbito externo. Esses atores subnacionais têm sua voz ouvida nos fóruns multilaterais, constituídos por organizações, e aí concretizam suas motivações de internacionalização, incluindo a cooperação. Por essas razões, dá-se destaque, nesta tese, às OIs e, na sequência, aos regimes internacionais, multilateralismo e governança global que são resultados das OIs.

As OIs constituem a expressão mais visível dos esforços de cooperação internacional de forma articulada e permanente (SATO, 2003) e representam o meio mais institucionalizado de realizar a cooperação internacional. As OIs quando formadas por apenas Estados nacionais são chamadas de Organizações Intergovernamentais (OIGs) e quando são formadas por organizações da sociedade civil são chamadas de Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGIs). As OIs são membros reconhecidos do sistema internacional e, como tal, são atores das relações internacionais, legitimados pelos Estados que as compõem ou por toda a comunidade internacional. Assim, como atores internacionais, as OIs participam das relações internacionais ao tomar suas decisões e ao desempenhar suas próprias atividades, sejam elas de âmbito político, econômico, social, técnico ou mesmo

militar, as quais podem ser muito influentes no processo das relações internacionais. (HERZ; HOFFMANN, 2004).

As OIs exercem uma empreitada árdua e trabalhosa, pois necessitam conciliar percepções e anseios políticos contraditórios²⁷. O estabelecimento de normas internacionais não traz em si a garantia de que essas normas serão efetivamente cumpridas, nem que farão surgir padrões de comportamento, sendo a principal forma de sanção a condenação moral. No entanto, é essencial a atuação das OIs para o funcionamento do mundo contemporâneo, pois é inconcebível um mundo sem o gigantesco fluxo de bens, recursos financeiros, informações e pessoas. Os níveis de bem-estar de que desfrutam as sociedades hodiernas dependem de forma significativa das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições interagem no plano internacional.

No que se refere ao crescimento do número de Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGIs), este foi vertiginoso: em 1909 havia 400 entidades e na segunda década do século XXI somam 25.000. (DAVIES, 2014)²⁸. Esse grande número de entidades representa uma segmentação mais aprimorada da abordagem aos problemas e desafios internacionais. Os estados e municípios, especialmente estes últimos, formaram centenas de OIs e fóruns internacionais e, como tal, também se tornaram preciosos atores do sistema internacional.

²⁷ As organizações internacionais constituem-se num fenômeno antigo. Considera-se como precursores destas as ligas das cidades gregas (478 – 338 a.C.), formada pela Liga do Peloponeso (capitaneada por Esparta) e a Liga de Délos (chefiada por Atenas), pela natureza de seu propósito, são classificadas como aliança militar. Já a Liga Hanseática foi uma aliança mercantil. Esta detinha o monopólio do comércio no norte da Europa e no Mar Báltico em fins da Idade Média e início da Moderna (séc. XIII-XVII).

Essas ligas são consideradas precursoras das modernas organizações internacionais, bem como o foram as ideias de Marsílio de Pádua (1285-1343) com sua obra *O defensor da paz*; Pierre Dubois (1255-1321) com seus diversos tratados em vista de alcançar a paz; George de Podiebrad, rei da Boêmia (que lançou seu projeto de manutenção da paz na Europa cristã, 1464), Thomas More (1478-1535) com sua *Utopia*; Hugo Grotius (1583-1645) com sua obra *Direito de guerra e paz* (1625) propunha o direito internacional, no qual as convenções e os tratados internacionais fossem vinculantes aos governos signatários (*pacta sunt servanda*) para compensar a ausência de uma autoridade central mundial; Abade de Saint-Pierre (1658-1743) com sua obra *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa* propôs um Tratado de União e a constituição de um Congresso Perpétuo, liderado pelas potências católicas, para atingir o fim da paz duradoura. Jean-Jacques Rousseau (1722-1778) acreditou no projeto de Saint-Pierre e reedita e critica sua obra. Para Rousseau, o regime de governo era essencial para manter a cooperação e a paz entre os governos: preconizava, assim, o regime democrático e a interdependência econômica como componentes que poderiam trazer a cooperação e a paz. Finaliza-se, com Immanuel Kant (1714-1804), esse rol de autores, conhecidos como idealistas, que pensavam a paz na Europa por meio de algum modo institucionalizado, essencialmente por meio de uma organização política internacional. Kant propõe uma confederação europeia, com governo republicano, para se atingir ao estágio de pacificação. Esses autores e suas obras constituem vontades, ideias e movimentos isolados, contudo, não atingiram a política dos Estados.

²⁸ Fonte de pesquisa sobre os números de ONGIs: Anuário das OIS da União das Associações Internacionais – www.uia.org

A seguir, procura-se definir uma organização internacional, discute-se suas características e sua classificação e aborda-se, a partir do ponto de vista sociológico, a natureza das organizações da sociedade civil (ONGIs) e intergovernamentais (OIGs) como atores internacionais.

2.4.2 Funções e características das Organizações Internacionais

Uma definição amplamente aceita e operacionalizável estabelece que organização internacional é uma associação voluntária ou sociedade entre Estados, constituída por meio de um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros. (SEITENFUS, 2012, p. 29). Trata-se de uma associação voluntária, pois nenhum membro, seja Estado, seja uma organização da sociedade civil, é obrigado a participar de uma organização internacional, sequer da ONU. Quando apenas Estados podem participar, esta OI é melhor definida como Organização Internacional Intergovernamental (OIG), como é o caso da ONU, OMC, OTAN, blocos de integração regional, como o Mercosul, Unasul, União Europeia, entre outros, e a ata de fundação denomina-se tratado, que estabelece direitos e obrigações para com a organização e entre seus membros (relações recíprocas). Pequenos Estados ingressam em OIGs em busca de legitimação e segurança, utilizando-se do conceito de *soft-balancing*, no qual esses Estados podem confrontar e objetar a grande potência numa arena de igualdade, que bilateralmente não teriam condições.

Com respeito à função das OIs, “a manutenção da paz e a busca do desenvolvimento econômico e social fazem as OIs desempenharem um papel de prestadoras de serviços internacionais aos Estados.” (SEITENFUS, 2012, p. 29). Sua fundamentação ampara-se nas relações inter-estatais. Tradicionalmente essas relações eram bilaterais, nas quais praticava-se a diplomacia secreta, amparada pela *raisons d'État*. Os primeiros estudos das relações internacionais, sobretudo os de Edward H. Carr (2001 [1939]), apontam a diplomacia secreta, típica do bilateralismo (ou seja, as interlocuções e acordos entre duas nações) como uma das principais causas da guerra. As OIGs, ao contrário, reúnem diversos Estados em torno de um tema de interesse comum, praticando o multilateralismo, ou seja, várias partes tomam parte na OIG e em suas negociações. Portanto, o multilateralismo é um traço fundamental das OIGs e mesmo ONGIs.

Dentre outras características das OIGs destacam-se o (i) regionalismo ou universalismo, ou seja, a multilateralidade de uma OI pode ter o caráter regional, como o Mercosul,

Nafta, Asean, ou universal, como a ONU ou Unesco; (ii) caráter permanente, pois a permanência usualmente é de duração indeterminada; e (iii) a OI possui uma institucionalização, o que igualmente lhe dá um caráter permanente, especialmente por seu secretariado e demais estruturas hierárquicas que a OI possa possuir. No que concerne à institucionalização, esta aporta às OIGs: (i) **Previsibilidade** de situações: seus tratados prevêm fatos, condutas e sanções, incluindo espaço para resolução de conflitos, o que promove ganhos, como estabilidade ao sistema e maior grau de justiça das decisões coletivas; (ii) **Soberania**: a OIG ganha soberania enquanto a soberania dos Estados-membros é mitigada ou redefinida, pois o tratado internacional da OIG é ratificado no âmbito interno de cada país na sua totalidade (pelo Congresso ou plebiscito) e possui força de lei no âmbito nacional²⁹.

Com relação às formas de institucionalização, estas são definidas como básica, quando dispõem de apenas um secretariado administrativo, usualmente rotativo entre os membros, como no caso do Mercosul e da Unasul; e avançada, à medida que há transferência de poderes e competências para a OI/instituição supranacional, sendo capaz de impor e controlar sua aplicação, como no caso da União Europeia que o faz através de suas instituições, sendo as principais: Comissão Europeia, Conselho da UE, Conselho Europeu, Tribunal de Justiça da UE, Banco Central Europeu, Parlamento Europeu, além dos diferentes comitês temáticos, como o Comitê das Regiões.

No que concerne à classificação das OIs, estas são identificadas ou classificadas pela natureza de seus propósitos, atividades e resultados, tendo objetivos políticos ou de cooperação técnica e funcional, conforme detalha, a seguir, o quadro 3.

CLASSIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
Pela natureza política	Caráter político-diplomático de suas atividades; objetivo principal: manutenção da paz e a segurança internacional; atua de forma preventiva; exerce influência sobre a soberania e independência nacional	Liga das Nações, ONU, OEA, Unasul
Pela natureza técnica ³⁰	Organizações especializadas que agem com o conjunto dos países-membros em vista de regulamentar ou resol-	OMS, FAO, Unesco, OIT, CDS

²⁹ O tratado internacional após ratificação interna tem tratamento privilegiado, pois encontra-se num nível acima das leis ordinárias, mas abaixo do texto constitucional. Exceção é feita aos tratados internacionais referente aos direitos humanos que possuem status de texto constitucional.

³⁰ As primeiras Organizações Intergovernamentais (OIs), de caráter técnico, surgem na Europa no início do século XIX, tendo destaque a Comissão fluvial internacional para tratar da administração da navegação conjunta do Rio Reno (1815), Comissão do Elba (1821), Comissão do Danúbio (1856), União Telegráfica Internacional (Convenção de Berna, 1865) que deu origem, em 1932, à União Internacional da Telecomunicação; União Postal Universal (1874), União para a Proteção da Propriedade Intelectual (1883), União das Ferrovias (1870), Conferências de Haia (1899 e 1907); Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores (1900), dando origem, em 1919, à Organização Internacional do Trabalho (OIT). E as primeiras Organizações

	ver problemas comuns	
Pelo tipo de funções que se atribuem	Não recebem delegação de competências ou de poderes dos Estados-Membros; são OIs de concertação que tentam regular a sociedade internacional ou adotam normas comuns ou que fazem a gestão de uma determinada área	OCDE, Conselho da Europa, OMC, BID, FMI
Pelos poderes ou estrutura decisória que dispõem	Estrutura de poder	ONU, OTAN
Pela composição dos membros	Organizações regionais com vocação para associar países de uma dada região, todo um continente ou partes do globo; ou Organizações universais: organizações que pelo seus objetivos e facilidades de ingresso têm vocação para associar todos os Estados	OEA, OUA, ANSEAN, Mercosul, Unasul, Liga Árabe; ONU e suas agências especializadas.

QUADRO 3 – CLASSIFICAÇÃO DAS OIS

Fonte: O autor, baseado na obra de SEITENFUS (2012)

2.4.3 Natureza e a evolução histórica das organizações da sociedade civil internacional

A sociedade civil internacional, composta por redes de organizações não-governamentais internacionais (ONGIs), excluindo as empresas com fins lucrativos, é identificada como poderosos novos atores capazes de realizar acordos transnacionais em áreas críticas como meio-ambiente, aquecimento global, minas terrestres, alívio da dívida, direitos humanos e muitos outros. As ONGIs operam em praticamente todos os setores da atividade humana. Seu escopo de atividades inclui o trabalho de promoção dos direitos humanos da Anistia Internacional em 150 países, assistência humanitária por cerca de 30.000 Médicos Sem Fronteiras, serviços de bem-estar da Irmandade Mulçumana, serviços de arbitragem e solução de controvérsias pela Câmara de Comércio Internacional, entre outros. A maior ONGI, em termos de membros, é a Aliança Cooperativa Internacional que reúne um bilhão de cooperados em 91 países. (DAVIES, 2014).

A sociedade civil não é um fenômeno novato na cena internacional. Análises mais perspicazes têm rastreado a gênese das redes transnacionais para as campanhas anti-escravidão do século XIX. (DAVIES, 2014). O desenvolvimento da sociedade civil transnacional até o final do século XVIII é marcado com a proliferação de associações e ordens

Não-Governamentais Internacionais (ONGIs) foram: Convenção Mundial Anti-Escravista (1840), Comitê Internacional da Cruz Vermelha (1863), Convenção de Genebra e Direito Internacional Humanitário, Associação dos homens trabalhadores (1863); União de Associações Internacionais (1910). (CAMPOS, 2010, p. 38-40).

religiosas, bem como sociedades secretas, como os maçons. (DAVIES, 2014, p.4). Ao des-cortinar essa linha de tempo histórica mais longa, o autor pôde demonstrar como a sociedade civil internacional evoluiu em ondas que tendem a serem coerentes com os ciclos de vida, como o nascimento, expansão, pico de anos, seguido por excesso de extensão, declínio e contração. O autor também fornece uma estrutura para entender esse padrão de fluxo e re-fluxo no tamanho, escopo e impacto da sociedade civil internacional. Maiores tendências econômicas e políticas, como a revolução industrial, a evolução do Estado-nação, o aumento dos níveis de interdependência econômica e a intensidade do conflito e/ou da cooperação global, moldaram o surgimento e a evolução da sociedade civil transnacional. (*ibid.*, p.10-11). Contudo, segundo o autor, estes desenvolvimentos externos podem funcionar tanto de forma positiva como negativa em relação à sociedade civil transnacional. Fatores que facilitaram a emergência de ONGIs no curto prazo também facilitaram seu declínio no longo prazo, como foi a evolução do Estado-nação e a expansão imperialista que inicialmente franqueou a estrutura de oportunidades para a mobilização das ONGIs no século XIX, mas posteriormente foram fatores-chave que facilitaram a fragmentação das ONGs no século XX. (*ibid.*, p. 76). Da mesma forma, o que foi obstáculos ao crescimento das ONGIs no curto prazo, a longo prazo facilitou a renovação destas. Assim, observa-se que a Primeira Guerra Mundial provocou um declínio acentuado na atividade das ONGIs, mas também ajudou a facilitar o surgimento de uma nova geração de ONGIs focadas em uma gama mais ampla de questões (*ibid.*, p.85). As ONGIs inspiram-se na ideia de valores cosmopolitas como tolerância, preocupação pela humanidade, solidariedade e compaixão com os necessitados. Os valores cosmopolitas variam no tempo e no espaço, havendo mais ou menos coesão a esses valores conforme o momento histórico.

Três grandes ondas de evolução das ONGIs são perceptíveis na história, segundo Davies (2014): na virada do século XX, no entre guerras e no pós Guerra Fria. O autor também demonstra que, embora influenciado por contextos políticos e econômicos maiores, a dinâmica interna das redes transnacionais da sociedade civil também contribuiu para o seu próprio declínio; observou repetidamente que à medida que o tamanho e a influência das ONGIs cresciam, o mesmo acontecia com a sua empáfia em relação ao que podiam realisticamente realizar. O resultado foi uma crescente desconexão das populações que eles alegam representar, bem como a fragmentação de várias redes de advocacia e um declínio geral da sociedade civil global. Apesar das afirmações de que as ONGIs estão no apogeu do escopo, da escala e da influência, de fato, os esforços transnacionais anteriores, como a abolição do tráfico de escravos, a extensão do sufrágio das mulheres ou os movimentos de paz anterior-

res, Foram bem mais bem-sucedidos e engajaram partes maiores da população (*ibid.*, p.175). Ele sugere que estudar falhas anteriores de ONGs, ao invés de persistir em sucessos, acabará produzindo lições mais valiosas (*ibid.*, p.118). Se a história se repete verdadeiramente, experiências anteriores destacadas no livro indicam que atualmente as ONGIs são exageradas, excessivamente ambiciosas e estão em um período de declínio. O autor oportunamente assinala que a atividade e influência das ONGIs não representam um progresso vitorioso de forma linear.

2.4.4 Natureza e ideologia das organizações intergovernamentais (OIGs)

As OIGs são criadas por decisão dos Estados-membros e representam papel relevante das grandes potências³¹, além de um espaço para atuação de Estados menores. Elas são atores do sistema internacional e das RIs, e são estudadas como fóruns de circulação de idéias, legitimação de poderes, deliberação cooperativa e multilateral.

São condições para a criação de uma OIG: vontade de Estados soberanos, ter um propósito significativo ou a necessidade de criação da instituição, possuir a noção de interdependência dos problemas e soluções, ou seja, ter viabilidade de atuação, com métodos significativos de regulação (como o Direito Internacional).

As OIGs possuem autonomia relativa em relação aos Estados-membros, contudo, elas contribuem decisivamente para a construção social de criação e legitimação de normas, conhecimentos e práticas internacionais e criam ambiente propício para a expectativa de reciprocidade. As OIGs são consideradas como burocracias modernas. Sua legitimidade deriva da autoridade racional-legal e do controle do saber técnico e informativo que a OIG detém. (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Sua estrutura jurídica – na maior parte dos casos é mínima - estabelece objetivos, formas de operação, processo decisório, etc. Usualmente as deliberações são compostas por representações amplas (assembléias, conferências) e grupos restritos, com decisão mais dinâmica. É comum o embate entre soberania e processos decisórios nas OIGs e mesmo tensões com os governos nacionais.

³¹ Na Europa registra-se o aparecimento de OIGs, no escopo do Estado nacional moderno e das grandes potências, a partir do concerto europeu formado pelo Congresso de Viena (1815). Esta OIG constituiu-se num sistema de equilíbrio que assegurou a paz entre 1815-1914, proporcionou condições para o crescimento do capitalismo industrial, acelerou o declínio da influência da Revolução Francesa e arquitetou o retorno do absolutismo e repressão social e política.

A Liga das Nações, por exemplo, possuía um corpo burocrático próprio, buscando ser um serviço público imparcial e profissional. E as Nações Unidas, nos artigos 100 e 101 de sua Carta, estabelecem para seu corpo burocrático o *Princípio multinacional e normatização do serviço público internacional*, o que formou uma burocracia internacional na ONU e suas agências ao redor do mundo.

O caráter permanente da burocracia das OIGs as diferencia de outras formas de cooperação internacional com nível mais baixo de institucionalização. As OIGs são constituídas por um corpo burocrático, possuem orçamento e espaços físicos. Elas, possuindo agilidade nos momentos de crise, são associadas diretamente aos mecanismos de estabilização do sistema internacional, dentre estes os arranjos *ad hoc*, o multilateralismo, os regimes internacionais, as alianças militares e a segurança coletiva.

O processo de constituição/institucionalização, bem como o processo efetivo de tomada de decisão nas OIs, refletem o poder hegemônico de certos Estados. O poder hegemônico se manifesta através dos meios materiais, financeiros, tecnológicos e valores (como democracia ou direitos humanos), ou simplesmente no poder do veto, ou seja, se manifesta na ideologia. A ideologia é uma concepção do intelecto que elabora uma teoria da situação segundo seus interesses, valores e atitudes. Pode ser implícita, redutora ou não, como fachada desprovida de força ou servir de motor dos processos decisórios. (SEITENFUS, 2012). No seio da organização internacional, ocorrem relações de poder e de força, de classes e interesses. Assim, “o extraordinário surto de organismos internacionais após o final da Segunda Guerra Mundial corresponde aos interesses e visões do mundo dos vencedores.” (*Ibd.*, p. 45).

Observa-se fases da ideologia das OIs: iniciou-se com o funcionalismo das instituições criadas, moveu-se para o desenvolvimentismo que elas poderiam proporcionar aos seus membros, avançou-se para o transnacionalismo como escopo de atuação para então, com a globalização, desembocar no globalismo. Ou seja, em cada uma dessas fases, há um foco de atuação e uma razão de ser, ou seja, há uma ideia que move a OI em cada uma dessas fases. Há de se distinguir entre a ideologia da OIG e dos atores (Estados-membros). A ideologia liberal adotada na OMC, por exemplo, não necessariamente reflete a praticada e aceita por seus membros, como por exemplo, a China em suas questões domésticas.

Insatisfação com a abordagem do ator racional tem levado estudiosos a uma linha mais sociológica de investigação, na qual reconhecem que as instituições não meramente refletem as preferências e poder dos membros que as constituem; as instituições mesmas dão forma àquelas preferências e poder. (KEOHANE, 1988, p. 382). E numa visão mais orienta-

da ao processo, as instituições constituem atores, além de constrangê-los, e os interesses emergem em contextos normativo e histórico particular. É crucial na análise internacional compreender o modo como os atores políticos pensam sobre as regras, normas e padrões internacionais e o discurso político que eles usam. O certo é que as OIs são instituições duráveis que moldam e constroem os atores-membros e as relações entre os Estados. (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 7).

Nos estudos de relações internacionais as normas importam, mas como elas importam e impactam é um campo de discussão em aberto. Alijando a ideia que as normas importam somente se os Estados as cumprem, em relações internacionais desenvolveu-se o argumento de que as normas internacionais podem moldar as práticas dos Estados na política internacional. Na verdade, os atores moldam o conteúdo das normas e reforçam sua conformidade ou seu cumprimento. Contudo, a relação entre normas e diplomacia e os questionamentos se e por que os Estados cumprem ou violam as normas internacionais são assuntos a serem melhor estruturados e mensurados, além de avaliar como os efeitos das normas e leis internacionais são politizadas na política mundial.

Por fim, assinala-se que a finalidade das OIs é superar o sistema anárquico na sociedade internacional e construir a cooperação a partir não somente dos Estados nacionais, mas incluindo os mais diversos atores como as organizações intergovernamentais (como OMC, ONU, Unesco, entre outras), organizações não-governamentais (como Oxfam, Médicos Sem Fronteiras, Greenpeace, Mercocidades, entre outras), empresas multinacionais, igrejas, enfim todos os atores que participam e cooperam para o funcionamento mais ordenado e harmonioso do sistema mundial.

Em suma, a sociedade civil internacional organizada, especialmente por meio das OIs, conformam-se num poderoso instrumento de concertação, de promoção da estrutura de governança internacional, como é discutido na sequência.

2.5 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA INTERNACIONAL

Nessa seção aborda-se os esforços para criar condições de previsibilidade e de funcionamento da sociedade internacional. Esse empenho resulta nos regimes internacionais e na governança global.

2.5.1 Regimes internacionais

Na teoria institucionalista, as OIs são compreendidas num contexto mais amplo e não há apenas instituições criadas para organizar os fluxos transnacionais e o bom funcionamento da humanidade, mas também os regimes, que são o resultado dos esforços de convergência dos vários atores envolvidos, visando o funcionamento adequado de uma área específica, como o comércio, o meio ambiente, a alimentação, a saúde, entre outras, chamados de regimes internacionais.

Os regimes internacionais resultam de uma dimensão da globalização que procura promover o bom funcionamento do sistema internacional por meio de atividades governadas por regras. (LITTLE, 2005). Ressalte-se que o sistema internacional é anárquico e que as regras são estabelecidas em torno de valores comuns ou de certos grupos que possuem poder suficiente para influenciar a inclusão de seus valores específicos.

Define-se regime como um conjunto de “princípios, normas, regras implícitas e explícitas, e procedimentos de decisão em torno dos quais expectativas dos atores convergem em uma dada área de relações internacionais.” (SARFATI, 2005, p. 373). Nesse contexto, princípios são crenças sobre fatos; normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; e procedimentos são práticas predominantes para se fazer e implementarem escolhas coletivas. (ALMEIDA-ANDRADE, 2007). Mônica Herz e Andreia Hoffmann apresentam a seguinte definição:

Regimes são arranjos que os Estados constroem para reger as relações entre os mesmos em uma área específica, como o comércio, o regime monetário, os regimes de proteção de espécies animais e vegetais em perigo de extinção, o regime de navegação em oceanos ou o regime de comunicação postal. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 19-20).

Em outras palavras, um regime é a convergência que se dá no quadro da anarquia do sistema internacional, i.e. a ausência de hierarquia, e do multilateralismo, no qual os Estados cooperam para promover a ordem internacional. O termo regime é novo, tal como é abordado pelas ciências sociais, mas já possui longa tradição no direito internacional.

Stephen Krasner (1983, p. 2), em sua definição, consegue abarcar toda a complexidade desse fenômeno do regime internacional que, para o autor, é um “conjunto de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno do qual as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais.” Os princípios são representados por um corpo teórico a respeito da visão e funciona-

mento do mundo. Assim, o GATT/OMC opera baseado em princípios liberais que afirma que o bem-estar mundial e seu desenvolvimento serão maximizados com o livre fluxo comércio, serviços e de capitais e com a proteção dos direitos de propriedade intelectual (marcas e patentes). As normas são padrões gerais de comportamento e são definidas em termos de direitos e deveres dos Estados. Dessa forma, no caso do GATT/OMC, a norma básica diz que as tarifas devem ser reduzidas ou eliminadas.

Assim, princípios e normas definem o caráter de um regime. As regras, por sua vez, operam em um nível abaixo dos dois elementos anteriores, tendo caráter mais prático e existem para dirimir e resolver questões geradas pelos princípios e normas; são prescrições específicas. E os procedimentos de tomada de decisão descrevem processos específicos como o sistema de votação, por exemplo. (KRASNER, 1983, pp. 2-3). Essas características revelam que o regime é mais que um conjunto de regras, pressupõe um alto nível de institucionalização. (LITTLE, 2005). A seguir apresenta-se a teoria dos regimes a partir da tradição institucionalista e sociológica.

2.5.2 Regimes e a tradição institucionalista e sociológica

A partir do novo institucionalismo, estudiosos (Krasner, 1983; Keohane, 1984, 1988; Young, 1986) rejeitam a concepção anárquica das relações internacionais e exploram as condições sob as quais as relações internacionais ocorrem e examinam as instituições que promovem a cooperação. A partir dessa premissa, entendem-se regimes internacionais como acordos multilaterais, que ao mesmo tempo são resultantes, como facilitam o comportamento cooperativo, por meio do qual Estados regulam suas relações dentro de uma determinada área temática. (DiMAGGIO; POWELL, 1991, p. 6). Algumas das OIs são organizações formais (como a ONU e o Banco Mundial) e outras são um complexo conjunto de regras padrões e agências (como o regime de comércio mundial). Regimes são, portanto, instituições sobre as quais são construídas, homogeneizadas e reproduzidas expectativas comuns e, ao fazer dessa forma, estabilizam a ordem internacional. (*ibid.*, p. 6-7). Dessa forma, os regimes são regras do jogo, constituídas por princípios (crenças), normas (padrões gerais), regras (prescrições e proscições específicas), procedimentos de tomada de decisão (regras de escolha coletiva), explícitos ou não, que possibilitam a convergência das expectativas dos atores, em uma dada área das relações internacionais.

Os regimes são úteis para superar problemas de ação coletiva, evitando resultados sub-ótimos produzidos por decisões independentes e permitindo processos de decisão que

favorecem resultados melhores, bem como para ampliar o horizonte de cálculo dos atores, permitir a coordenação das ações dos Estados visando um resultado e reduzir custos de transação. Estes são custos de informação, de avaliar alternativas e de fiscalizar e fazer cumprir contratos. Custos de transação são a chave das imperfeições do mercado. (NORTH, 2012 [1990]). Os regimes não são tão rígidos quanto às instituições, contudo são mais do que arranjos temporários, que mudam ao sabor dos interesses e das relações de força; não são acordos, mas arranjos que facilitam acordos *ad hoc*, enfim, eles representam um equilíbrio nas relações e cooperação internacional.

Os regimes surgem quando os custos de comunicação, monitoramento e aplicação das regras comuns são baixos comparados com os benefícios obtidos. Dessa forma, os Estados, num esforço de realizar ganhos conjuntos, concordam em vincular-se aos regimes que, subsequentemente, limitam sua liberdade de ação. Essa abordagem de ator racional com relação às instituições internacionais tem sido questionada, e pergunta-se sobre que instituições serão desenvolvidas, para benefício de quem e que eficiência elas terão. Certamente muitas instituições não são eficientes e torna-se inviável sua reconstrução, sendo, assim, regimes imperfeitos, como o sistema monetário internacional (AGLIETTA, 1995), sobrevivem apesar dos custos irrecuperáveis, interesses velados e a dificuldade de conceber alternativas. (DiMAGGIO; POWELL, 1991, p. 7).

Insatisfação com a abordagem do ator racional tem levado estudiosos a uma linha mais sociológica de investigação, na qual reconhecem que as instituições não meramente refletem as preferências e poder dos membros que as constituem; as instituições mesmas dão forma àquelas preferências e poder. (KEOHANE, 1988, p. 382). E numa visão mais orientada ao processo, as instituições constituem atores, além de constrangê-los, e os interesses emergem em contextos normativo e histórico particular. É crucial na análise internacional compreender o modo como os atores políticos pensam sobre as regras, normas e padrões internacionais e o discurso político que eles usam. Embora as perguntas ainda tentem explicar porque os regimes se desenvolvem em algumas áreas temáticas e menos em outras, o certo é que os regimes são instituições duráveis que moldam e constroem os atores-membros e as relações entre os Estados. (DiMAGGIO; POWELL, 1991, p. 7).

Sob o ponto de vista sociológico, há de se recorrer a Aristóteles que já referia-se a regime como *politéia* e o faz, em sua obra *A Política*, como o arranjo das partes da sociedade, em particular a parte mais forte, que poderia ser manifestar em uma certa ordem dos habitantes da *polis*, no modo de vida e se exprimia na democracia, tirania, monarquia ou outra forma de organização política, social, cultural e econômica de forma interconectada, sem as

hodiernas divisões artificiais. Assim, numa definição sociológica, regime denota a maneira pela qual os campos sociais, seu sistema de prestígio, lógicas e concepções de realização humana são diferenciados entre si e hierarquizados. Os campos sociais, numa perspectiva estruturalista e bourdieuriana, passíveis de formar um regime, são os negócios, política, ciência, filosofia, jornalismo, arte, campo legal, militar, religioso, entre outros.

Os regimes podem estar associado a uma dimensão formal, em um quadro de um acordo altamente formalizado, abarcado por organização ou OIs, como é o caso do regime do comércio, que insere-se no âmbito do liberalismo econômico, da OMC, Câmara de Comércio Internacional, entre outras. A outra dimensão classificatória de regime é a informal, na qual um regime pode existir na ausência de acordos ou organizações formais, mesmo assim criam constrangimento e expectativa de comportamento a ser seguido ou que regras informais serão respeitadas. Esse é o caso de regime tácito. (LITTLE, 2005, p. 373-374).

2.5.3 Governança global: desenvolvimento e limites de um conceito

A governança global pode ser vista a partir de três abordagens: uma que é relacionada com a clássica tensão entre ordem e anarquia, que autores da corrente realista colocam em termos mais extremados como guerra e paz nas relações entre as nações. (ARON, 2003 [1962]). Nesse contexto hermenêutico, a governança global está relacionada com a existência de instituições e regras que, por sua eficácia e legitimidade, assegura o predomínio de uma ordem internacional que neutraliza as tendências de uso da força entre as nações no nível regional e interregional. (PEÑA, 2015, p. 294).

Outra abordagem possível da governança global é aquela que trata dos efeitos resultantes da organização da produção nas cadeias de valor transnacional. De fato, as redes de produção global contribuem para acelerar o impacto da crise entre os países, seja a econômica ou a financeira. Devido sua conectividade e o efeito cascata que gera no sistema econômico e financeiro em escala global, a proliferação destas redes produtivas faz aumentar o interesse das nações em evitar a piora da crise por meio de políticas concertadas para se proteger. (*id.*). Este fato conforma uma atitude favorável para promover uma eficiente ordem econômica internacional e a governança global.

Um terceiro aspecto a ser destacado relaciona-se com a capacidade do sistema internacional de articular soluções para assuntos relevantes da agenda econômica global que, devido seu escopo, pode apenas ser direcionada efetivamente por acordos envolvendo todos os países. Alguns problemas, como questões ambientais, epidemias, fluxos financeiros, in-

tercâmbios comerciais, trocas intra-empresa, tráfico internacional, lavagem de dinheiro, entre outros, somente terão sucesso, na tentativa de solução, se apenas soluções forem buscadas em conjunto pela comunidade internacional. Esses problemas são resultantes da globalização e, desse modo, necessitam de respostas no nível global.

Por seu turno, as principais instituições globais vigentes, como o FMI, Banco Mundial, GATT/OMC, Conselho de Segurança das Nações Unidas, são instituições criadas no imediato pós-guerra, em 1945, e respondiam aos problemas da época. O mais premente então era a reconstrução da Europa com a retomada do crescimento, ou melhor, evitar que o mundo vivesse uma crise como aquela de 1929. No século XXI, sem embargo, a configuração mundial de poder é diversa daquela do pós-guerra. À época importava portar uma solução à Europa destruída pela Grande Guerra, reconstruindo, promovendo e financiando aos cidadãos europeus um estado de bem-estar social que nem mesmo os americanos usufruíam para não deixar os regimes socialistas ganharem as eleições nos países europeus (VISENTINI, 2008), e aos Estados Unidos encontrar mercado para sua produção que aumentara sobremaneira durante a guerra.

Na atualidade, as necessidades a serem atendidas e os problemas a serem resolvidos não estão apenas no eixo Europa-Estados Unidos, mas o globo todo, bem como potências emergentes possuem força no domínio político regional e global, como a China, Rússia, Irã, Turquia, Brasil, Índia, África do Sul, além das organizações intergovernamentais que os emergentes constituíram, como o BRICs, IBSA, Unasul, Celac, entre outras.

Governança global é um conceito estabelecido principalmente por James Rosenau, nos anos 1990, que advoga a integração política dos atores transnacionais para o melhor funcionamento e equilíbrio do mundo frente aos problemas que ameaçam a estabilidade mundial. A concepção de governança global surge da necessidade de respostas a problemas globais que Estados isolados não conseguem resolver, especialmente com relação a questões ambientais (poluição), energia (nuclear, uso de rios e mares), controle aéreo, várias formas de tráfico (de drogas, de seres humanos), entre outras questões.

Paulo Roberto de Almeida (2009) aponta que a governança mundial pode ser examinada em termos sistêmicos, segundo os temas ou áreas em torno dos quais os atores internacionais se agrupam para discutir e implementar medidas de coordenação, de cooperação ou de integração; e em termos institucionais, em função das organizações, mecanismos e “ferramentas” através dos quais os atores organizam os debates, conduzem as negociações com vistas a um acordo e implementam, depois, suas decisões. A governança pode, assim,

ser definida tanto em termos de processo (e de procedimentos negociadores), quanto do ponto de vista dos resultados práticos.

Ainda segundo Almeida (*id.*), a governança acontece com instituições e mecanismos dotados de mandatos para a administração de interesses comuns dos Estados membros em determinadas áreas de interface recíproca, emerge gradualmente no plano setorial desde a constituição das primeiras uniões intergovernamentais para o tratamento de assuntos técnicos (como comunicações, transportes, propriedade industrial, etc.) na Europa do século XIX.

O conceito de governança global, derivado dos regimes internacionais, é mais operacionalizável, pois é aberto e suplanta a rigidez dicotômica do nacional ou doméstico e do internacional; vê o mundo como tendo um caráter “flutuante” de fluxos e incertezas. (LATHAM, 1999). Paradoxalmente, sendo um conceito bastante vago, manifesta com maior precisão o caráter fenomenológico da globalização que é, antes de tudo, caracterizada pela fluidez e “desgovernança”.

Certamente o conceito de governança global situa-se na tentativa de apreender e formar uma síntese de lógicas distintas: a da empresa privada que não deseja amarras para operar mundo afora, mas que, ao mesmo tempo, necessita da estabilidade e funcionamento das instituições multilaterais globais que estejam acima das particularidades, do viés político e do humor dos governos nacionais e locais. Assim, o conceito de governança global enfatiza o papel das instituições multilaterais e da sociedade civil organizada para a estabilidade e funcionamento dos regimes mundiais de comércio, segurança, meio-ambiente, entre outros, em detrimento do Estado-nacional. Nesse sentido, Martin Hewson (1999) coloca seu foco de análise no significado da realocação da governança da ordem mundial moderna. Ele a concebe como uma análise neoweberiana da governança global e menos westfaliana. As dimensões da identidade política e territorial não são contempladas como importantes na governança global, o que aumentaria a complexidade do conceito, pois identidade política está entrelaçada com outras formas de identidades coletivas, como a étnica e a religiosa, sendo agravado pelo fator temporal, tendo, as identidades políticas, maior ou menor intensidade em dados períodos históricos – novamente dificultando a operacionalização do conceito.

Frente a estas limitações do conceito de governança global, Lipschutz (1999) questiona se é possível estimular um sistema de governança que privilegie escolhas locais e, ao mesmo tempo, leve em conta as complexidades globais, conexões e justiça. Este autor põe ênfase no conhecimento local como possível saída para tal impasse, especialmente no que se refere ao meio-ambiente.

Rosenau (1999) destaca certa coerência na ordem mundial que, por sua vez, engloba processos de mudança e ruptura, sendo forças de integração e fragmentação. Para este autor, as entidades de governança global são distintas, como vimos acima, mas constituem esferas de autoridade que se interpermeiam ou se entrecruzam. A era atual é marcada pelas fronteiras cambiantes do alcance e limite dos problemas e questões que afligem a humanidade. Por exemplo, um problema de poluição não é somente um problema ambiental, é também econômico, de saúde pública, entre outros; um problema de tráfico de drogas também é um problema socioeconômico nos níveis local, estadual/provincial, nacional, transnacional, internacional e global, além de ser uma questão de saúde e de segurança. Desse fato, decorre em diferentes esferas a “relocação da autoridade” para tratar dessas adversidades que se distribui nesses diversos níveis, acrescido pelo aumento do número de atores envolvidos, especialmente a multiplicação das organizações não governamentais (ONGs), e agravada pela fraqueza das Nações Unidas em liderar mudanças efetivas que, no seu âmbito geral, reflete os desejos e pressões de governos nacionais preocupados em salvar suas economias e a não impor mais restrições às suas empresas.

Desse modo, segundo Rosenau (1999, p. 293-294), agrava-se o enfraquecimento da autoridade do estado-nacional, mas não acontece um vácuo de autoridade (em alguns casos, sim), pois esse poder moveu-se e está fragmentado nas diferentes esferas, o que traz desafios para a manutenção do paradigma estatocêntrico. Portanto, é oportuno reconsiderar o que se pensa, fala e escreve acerca do governo, pois a dinâmica das mudanças, o encolhimento das distâncias geográficas, políticas, sociais e econômicas, trouxe tudo muito mais próximo ao cidadão. Para se apreender essa nova realidade é igualmente necessário focar naqueles atores políticos, estruturas, processos e instituições que iniciam, sustentam e respondem às forças da globalização, não se fixando às divisões territoriais e ampliando as fronteiras. (ROSENAU, 1999, p. 295).

Assim, no século XXI as cidades adquiriram papel imprescindível na governança global, tendo muita relevância no que se refere à governança climática. A cidade, por estar mais próxima dos problemas e angústias reais e cotidianas de seus cidadãos, tornou-se o locus privilegiado para discutir em instâncias supranacionais e propor soluções em nível global para a sociedade do século XXI.

2.5.4 Desenvolvimento e desafios da governança global

O impulso mais recente da governança global está relacionado ao fim da Guerra-Fria, a globalização e a intensificação das relações internacionais. Esses processos, segundo Pierik (2003), limitaram a competência, mandato e autoridade dos Estados nacionais, ao passo que outras instituições, como OIs e supranacionais, ONGs e empresas multinacionais preencheram este vácuo de poder, sendo essa a emergência da governança global. (PIERIK, 2003, p. 458). Contudo, esse complexo de governança global já começa a ganhar forma com a criação da ONU³² e suas diversas agências especializadas no pós-guerra. A arquitetura concebida em cada um desses encontros de grandes potências, e que culminou com a criação da ONU, refletia, em última instância, o equilíbrio instável de poderes que tinha sido alcançado ao cabo de alguns grandes conflitos entre eles e com emergentes expansionistas, assim como o poder econômico relativo que cada um conseguiu acumular ao longo de seus respectivos processos de ascensão industrial, expresso em capacitação militar. O mundo pós-1945 ainda é dominado por um número restrito de países. (WATSON, 2004).

Ênfase é dada ao âmbito econômico e foi nessa área que ocorreram as inovações mais impressionantes na organização da sociedade internacional desde a Segunda Guerra Mundial. A ordem econômica é integrada e administrada por uma diretoria institucionalizada pelas grandes potências econômicas. (WATSON, 2004; COZENDEY, 2013). Os governos das grandes potências concordam que eles têm que ordenar e alimentar o desenvolvimento econômico. Sob a liderança dos EUA, as instituições são concebidas³³ para administrar a nova ordem econômica, proporcionando as bases para o sistema econômico atual: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BM, FMI), GATT, G7/G8, entre outras instituições. (COZENDEY, 2013).

³² Não obstante, alguns eventos são precursores à ONU e foram explícitos na sua intenção de dar forma a algum aspecto da organização ou do concerto mundial, como o Concerto Europeu com o Congresso de Viena (em 1815); o concerto sobre os princípios do direito marítimo (em Paris, 1856); a partilha da África e outras disposições colonialistas (Berlim, 1884); a imposição de reparações à Alemanha e criação de novos Estados na Europa ao final da Primeira Guerra Mundial (Versalhes, 1919); os arranjos de caráter mais “universais” com base nos entendimentos em *petit comité em Ialta e Dumbarton Oaks* (São Francisco, 1945), marcando o início da criação da ONU. Segundo Watson (2004), os sistemas então criados apresentavam diferentes graus de abertura recíproca e de controle oligárquico e as configurações adotadas refletiam mais imposições de fato do que negociações de direito.

³³ Fundo Monetário Internacional (FMI): estabilização do sistema financeiro; Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT): regulação das trocas, hoje, Organização Mundial do Comércio (OMC); Banco Mundial (GBM): (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD em 1946, depois Grupo Banco Mundial, por conter cinco agências): reconstrução dos países atingidos pela Guerra (Europa e Japão).

As instituições de Breton-Woods foram concebidas a partir do pressuposto do realismo econômico, na qual o peso de cada Estado-membro depende de sua contribuição na entidade econômica multilateral, vinculando influência econômica ao poder dos Estados-membros; e sujeição às condições impostas pelos doadores, que resume-se na prática da economia de mercado, Estado “enxuto”, liberação do comércio exterior, entre outros. Dado esse contexto, Sombra Saraiva (2008) desenvolve o conceito de hegemonia econômica difusa: “O novo conceito de superpotência correspondia, assim, à conjugação da capacidade econômica de exercer forte multilateralismo econômico com a vontade de construção de uma grande área sob a influência dos valores do capitalismo.” (2008, p. 199-200).

Mudanças na sociedade internacional demandam adaptações e estão tornando as instituições de Breton-Woods obsoletas (RODRIGUES, 2012), pois hodiernamente os atores e os temas da sociedade global são múltiplos. Estados, atores não-estatais e instituições participam do debate e colaboram na implementação e no cumprimento de novas regras de interesse coletivo dos Estados membros. As decisões que se buscam e as realidades do processo decisório, no contexto mundial, nem sempre correspondem ao princípio westfaliano da igualdade soberana das nações, mas expressam, no mais das vezes, a relação real de forças no mundo concreto, que não é o da letra dos tratados internacionais.

Os temas prioritários da governança global são a segurança e estabilidade, funcionamento da economia mundial, cooperação política em favor do desenvolvimento e instrumentos regionais de cooperação e de integração. E como alcançar a governança global? Clóvis Brigagão (2011) propõe que é pela “diplomacia, negociação, construção de mecanismos de confiança mútua, resolução de controvérsias e de conflitos”. Como alcançar a boa governança global? Woods (1999) sugere, para atingir esse objeto e granjear legitimidade, conectar instituições e sociedade.

Por sua vez, as OIGs estão sendo desafiadas e sua legitimidade e efetividade são questionadas, especialmente pela escassa representatividade por parte dos Estados menores. O resultado é a expansão da sociedade civil organizada em nível global. Seu questionamento e legitimidade decorrem, sobretudo, por declarações como esta de Kissinger (1977), que desnudam os imperativos da governança global:

Os países industrializados não poderão viver da maneira como existiram até hoje, se não tiverem à sua disposição os recursos naturais não renováveis no planeta, a um preço próximo do custo de extração e transporte e, se elevados, sem perda de relação de troca pelo reajustamento correspondente nos seus produtos de exportação. Para tanto, terão os países industrializados que montar um sistema mais requintado e eficiente de pressões e cons-

trangimentos políticos, econômicos ou mesmo militares, garantidores da consecução dos seus intentos. (KISSINGER, 1977).

A função da governança global é gerar bens públicos globais, como ar e oceanos limpo, menos catástrofes naturais provocadas pelo efeito do homem na natureza, condições de comunicações boas e acessíveis, entre outros, no qual todos os habitantes do globo possam ter acesso. Contudo, se for apenas para garantir acesso, com segurança e estabilidade, aos recursos naturais a preço de custo ou para ter acesso à mão de obra barata sem entraves, a governança global se deslegitima.

A governança global parte da premissa que muitas questões ultrapassam o limite do local, regional e nacional e são grandes demais para esses governos resolverem, extrapola suas capacidades de solução, por isso devem ser tratados em foro global. Este axioma trás inquietações no que diz respeito à questão de soberania nacional. Nesse sentido, Pierik alerta sobre a contingência que os governos nacionais estão expostos e os limites da capacidade desses governos:

Estes processos limitaram a competência, mandato a autoridade dos Estados nacionais – o declínio do governo – enquanto outras instituições, como organizações internacionais e supranacionais, ONGs e empresas multinacionais preencheram este vácuo de poder – a emergência da governança global. (PIERIK, 2003, p. 458).

No que diz respeito ao estatuto da soberania nacional – paradigma do Estado-nação ainda ancorado nos tratados de paz de Westfália de 1648 - observa-se que este, com a globalização e conforme já posto anteriormente, está em plena reformulação. Aceleraram esse processo de readequação do conceito de soberania nacional, não apenas a dinâmica da globalização, mas igualmente os processos de integração regional, os regimes e a governança global, materializados pelas instituições multilaterais (OMC, Câmara de Comércio Internacional, OMS, FMI, Banco Mundial, União Postal Internacional, Organização Internacional do Trabalho, Corte Internacional de Justiça, OEA, Corte de Direitos Humanos da OEA, enfim, todo o sistema das Nações unidas, entre outras instituições globais), bem como os tratados internacionais que emanam dessas e outras instituições supranacionais.

Contudo, os Estados-nacionais adéquam-se, justificam e legitimam esta situação, na qual a soberania nacional é mitigada, da seguinte forma: nenhum Estado é obrigado a tornar-se membro de alguma entidade internacional (como a ONU, OMC, UNESCO) ou tomar parte em um agrupamento de integração regional (como o Mercosul, Comunidade Andina de Nações, Unasul ou a UE) ou mesmo assinar um tratado ou convenção internacional (como os tratados relacionados ao meio-ambiente, à proibição do trabalho infantil e à condição aná-

loga à escravidão, aos direitos humanos ou direitos fundamentais, proliferação nuclear, navegação internacional, etc.). Essas filiações ou assinaturas de tratados somente são válidas após serem submetidas à aprovação do Congresso Nacional ou, em alguns casos, plebiscito popular, no qual toda a população decide. Após aprovação esses tratados e convenções internacionais são ratificados e passam a fazer parte do ordenamento jurídico do país, estando no nível das leis ordinárias ou equivalentes a emendas constitucionais, quando são relacionados aos direitos humanos, como é o caso da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da Convenção de San José da Costa Rica. Quando o tratado ou a convenção internacional se equipara ao nível de emenda constitucional, o rito de aprovação nas duas casas do Congresso segue o mesmo de aprovação da emenda à Constituição, ou seja, em dois turnos, por três quintos dos votos.

A Constituição Federal (CF) ao tratar dos direitos fundamentais em seu artigo 5º não deixa dúvidas para as incorporações posteriores: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Do mesmo modo, no artigo seguinte, explicita que o Brasil "se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão". (BRASIL, CF, art. 5, §2º, §3º, 1988).

Dessa forma, conclui-se que a nação não perde sua soberania, uma vez que a exerce ao assinar, aprovar pelos representantes do povo e ratificar tais protocolos e convenções internacionais e mesmo para inserir o texto constitucional acima. Por fim, a despeito do exposto acima, é necessário enfatizar que a governança global não provém de um governo mundial, mas da integração dos vários regimes que teriam poder para fazer e implementar leis, regras e regulamentos que visam o melhor funcionamento do planeta.

2.5.5 Perspectivas da governança global

Como exposto acima, o conceito de governança global enfatiza o fortalecimento das instituições multilaterais globais como OMC, Câmara Internacional de Comércio, FMI, Banco Mundial, sistema das Nações Unidas, incluindo a Corte Criminal Internacional, OTAN, ONGs, entre outras, pois, para essa teoria, instituições fortes e bem ordenadas proveirão ordem ao sistema global que, de certa maneira, poderia substituir os governos dos Estados-nacionais no trato das questões globais como o comércio, investimentos, ordem, paz e

resolução de conflitos, enfim todas as questões mundiais que não dizem respeito a apenas um ou dois países.

O conceito de governança global ganha proeminência ao mesmo tempo em que se discutia a globalização econômica e a relação crítica entre Estado e mercado ou um mundo sem fronteiras. Hewson e Sinclair (1999) apontam quatro perspectivas de mudança global inclusas no conceito de governança. A primeira é que o conceito de governança global traz uma mudança do local de autoridade, como já posto por Rosenau (1997), uma forte tendência na qual a localização de autoridade e o lugar de mecanismos de controle estão acontecendo em todos os continentes, sobretudo nas áreas econômica e social, bem como política. Exemplificando, as maiores decisões a respeito do funcionamento do comércio mundial são tomadas no seio da OMC, na Suíça; decisões políticas, no Conselho de Segurança da ONU, nos Estados Unidos, e assim por diante. Para Rosenau (1990), vive-se uma “bifurcação”: elementos estatocêntricos convivem com elementos do multi-centrismo. Mais tarde, Rosenau (1995) afirma que esse fenômeno implica numa proliferação em muitas direções simultâneas: subnacional, transnacional, internacional e global, e isso possibilita a mudança de governo para governança. Um segundo princípio dessa perspectiva da governança global é que ela não é composta por uma tendência dominante, mas por muitas que são dialéticas e mesmo contraditórias, influências integradoras e fragmentárias, bem como tendências globalizantes e outras que privilegiam o local; tendências conflitivas e cooperativas, que atuam simultaneamente nos níveis subnacional e no transnacional. O sistema de Estado westfaliano ou territorial é uma forma ou elemento de governança global. O conceito de governança global não se refere a uma esfera distinta ou nível da vida global, nem está monopolizado em nenhuma organização, mas é uma perspectiva da vida global, um ponto de vista destinado a fomentar um respeito pela imensa complexidade e diversidade da vida global. (HEWSON; SINCLAIR, 1999, p. 7).

A segunda tendência da mudança global é a emergência de uma sociedade civil global, compreendida como uma arena de tendências ideológicas transnacionais, movimentos mundiais e associações e organizações internacionais não-governamentais. Um exemplo é o dos movimentos indígenas que hoje formam o Conselho Mundial dos Povos Indígenas. Busca-se, assim, espaços democráticos em fóruns globais para discutir e procurar soluções comuns.

A terceira tendência de mudança é o papel da elite pensante no processo de reestruturação da economia política global que, nos anos 1990, a corrente “hiper-liberal” ganhou vantagem na implementação de suas ideias, bem como a predominância de suas ideias em

instituições financeiras internacionais, ministros das finanças dos governos dos países do G-8 (o grupo dos oito países mais ricos do mundo), centros pensantes de relações internacionais e escolas de negócios. Assim, uma rede de instituições opera como fórum para a formação do consenso, que inclui o Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça, a Comissão Trilateral, G-8, entre outros. O poder das ideias também se manifestou nos movimentos anti-globalização por parte de grupos da sociedade civil, como sindicatos, grupos indígenas, entre outros, mais conectados com a realidade local.

Finalmente, a quarta tendência de mudança global no âmbito da governança global é o papel da tecnologia da informação que intermedeia os vários centros de pensamento, possibilitando o surgimento de redes de centros de inovação nas principais cidades globais, instituições internacionais privadas e públicas, favorecendo o aumento do conhecimento global e a inteligência para ajudar a coordenar outros aspectos da globalização.

Conclui-se enfatizando que, segundo Santos (1996, *apud* SIQUEIRA, 2012, p. 18), governança possui um caráter mais amplo; refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através do sistema no qual se inserem por meio de mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, como os partidos políticos e os grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos.

2.5.6 A governança multinível

A governança multinível, um conceito da ciência política e da teoria da administração pública, foi desenvolvido por Liesbet Hooghe e Gary Marks (2002) baseado em seus estudos sobre a integração europeia, especialmente as novas estruturas da administração europeia postas em prática com o Tratado de Maastricht de 1992. O conceito de governança multinível dialoga com os conceitos de descentralização, federalismo, paradiplomacia, OIs, políticas públicas, governos locais, governos transnacionais, entre outros.

Schmitter define a governança multinível como

um arranjo para tomar decisões vinculativas que envolve uma multiplicidade de atores politicamente independentes, mas de outra forma interdependentes - públicas e privadas - em diferentes níveis de agregação territorial, em mais ou menos negociação/deliberação/implementação contínua e que não atribui competência política exclusivo ou afirmar uma hierarquia estável de autoridade política a qualquer um destes níveis (SCHMITTER, 2004, p. 49).

Governança multinível pode ser também definida como o processo que abrange as dimensões verticais e horizontais de negociação desenvolvidos por governos de diversos níveis territoriais e redes políticas, refletindo a interdependência entre governos de diversos níveis territoriais e entre atores governamentais e não governamentais. (YAHN FILHO, 2011).

Na governança multinível o viés horizontal sobrepõe-se ao vertical e permite o compartilhamento de informações e boas práticas entre governos locais (cidades, municípios, regiões, estados, províncias, cantões, entre outros), nacionais e supranacional e suas agências (Mercosul, Mercocidades; União Europeia, Comitê das Regiões), bem como a participação de ONGs, empresariado e diferentes redes na definição dos problemas, elaboração e tomada de decisões sobre políticas públicas. (CORFEE-MORLOT *ET AL.*, 2009).

Dessa forma, observa-se que a governança global é pluralística ou multinível, com uma variedade de atores no seu rol. Para Smouts (1998, p. 84), a governança põe sua ênfase na multiplicidade e diversidade de atores. Governo multinível, policêntrico ou multicamadas traz a ideia da agência e do empoderamento das instâncias locais. Esse domínio deixa de ser meramente local e dialoga com o nível regional e global. Os multiníveis surgem com os governos subnacionais, como estados e municípios de uma federação e com as organizações supranacionais, como os blocos de integração regional e as redes de atores e organizações não governamentais. O que caracteriza uma organização supranacional, segundo Stelzer (2004, p. 67-68) é o fato que existe uma autoridade ou um poder de mando superior aos Estados-nacionais, advindo da transferência de soberania realizada pelos Estados membros em favor da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas.

O governo - o exercício da legítima autoridade - está estruturado em vários níveis de jurisdições que não se cruzam. O número de tais níveis, para a maioria das populações hoje, está situado entre três e sete, dos quais entre um e cinco níveis existem dentro de seu Estado nacional. Todos possuem um ou dois níveis de governo local, e um, dois, ou três níveis de governo intermediário ou regional abaixo do nível nacional. (MARKS; HOOGHE; SCHAKEL, 2008).

A União Europeia enfatiza a governança multinível como forma de compensar o déficit democrático de sua estrutura administrada composta por burocratas e para que a união esteja mais próxima dos cidadãos, empoderando, assim, o âmbito regional e local. De acordo com o presidente da Comissão Europeia, José Barroso, o sistema multinível de governo, no qual está ancorada a política regional europeia, fornece um impulso fundamental

para a competitividade da união, e especialmente na crise econômica atual, a governança multinível tornou-se uma prioridade. (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

A governança multinível comumente se confunde com cooperação descentralizada. Esse conceito é definido como o conjunto de ações desenhadas e executadas por atores públicos e privados de distintos países que buscam promover um progresso mais justo e equilibrado entre os países para superar seus desafios comuns por meio do compartilhamento de experiências, conhecimentos, boas práticas e ajuda financeira. (SÁNCHEZ, 2002, p. 23).

2.6 RELAÇÕES ECONÔMICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS INTERNACIONAIS

A inserção internacional de empresas, estados e municípios acontece no contexto das transformações que a globalização aporta ao mundo corporativo, às pessoas e aos entes subnacionais, no cenário da governança do comércio e investimentos internacionais. Assim, neste capítulo examina-se as transformações que a globalização provoca, especialmente ao mundo corporativo, aborda-se também a governança do comércio internacional capitaneado pela OMC, bem como os investimentos internacionais.

A globalização tem como uma de suas principais características a interdependência. Este é um conceito advindo da teoria liberal e pode ser definido como conectividade mútua e dependência dos Estados e atores não estatais. Parte-se do pressuposto de que os Estados não são os únicos atores das relações internacionais. Fazem parte desse conceito, como atores do sistema internacional, as empresas multinacionais, ONGs, associações profissionais e instituições internacionais, como a União Europeia, Mercosul, ONU, entre outras. Usualmente são divididas entre organizações estatais e não estatais. Esses atores estão interconectados uns com os outros, formando uma rede internacional, seja pelo comércio, finanças, viagens e comunicações. Certamente essas relações não são simétricas, pois nem todos os Estados possuem o mesmo peso no sistema internacional e do mesmo as organizações. Contudo, essas relações têm crescido firmemente e têm promovido a cooperação internacional e gerado um mundo mais pacífico e mais próspero, segundo a teoria liberal. Contudo, os realistas e marxistas não concordam com essa visão liberal do mundo.

Os realistas argumentam que vive-se num mundo de anarquia e a cooperação não é a regra, mas a desconfiança. Os marxistas também não aceitam essa visão, pois não vêem isso como cooperação, mas como domínio das elites financeiras e econômicas internacionais ou uma forma disfarçada ou amenizada de imperialismo, ou melhor, neoimperialismo, ou seja, a extensão de um país sobre outros com a finalidade de controlá-lo, seja por meio de

controle político (muito freqüente sobre as elites do país dominado), seja pelo controle econômico (os recursos do país controlado são extraídos e levados à metrópole), seja pelo controle social (por meio da educação, artes, ideologias, incluindo de raça inferior e racismo). A estrutura do neoimperialismo se manifesta pela atuação do Banco Mundial, FMI ou mesmo pela incessante conquista dos mercados pelas empresas transnacionais. As corporações globais são empresas que atuam no mundo todo em busca de melhores resultados. São cerca de 80.000 dessas empresas que controlam cerca 800.000 subsidiárias, e detêm um terço das exportações mundiais. (VITALI *ET AL.*, 2011).

2.6.1 A globalização e as transformações no mundo corporativo global

Globalização é uma palavra que encobre e envolve diversas áreas epistemológicas e significados. Contudo, de uma forma simplificada, globalização pode ser tomada para significar a crescente interconectividade política, econômica, tecnológica e cultural entre pessoas, empresas, OIs e Estados. Dessa forma, globalização envolve integração regional, internacionalização, um processo global, um processo de encurtamento de distâncias, um conceito, uma revolução, um novo processo de recolonização ou ainda “o estabelecimento de um mercado mundial, livre do controle político-social.” (NIKITIN; ELLIOTT, 2000, p. 14). Globalização também pode simplesmente significar “a integração da economia mundial”, como proposto por Robert Gilpin (2001, p. 364).

Neste sentido de integração da economia mundial, a Organização para a Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) propôs sua definição de globalização:

O termo "globalização" tem sido amplamente utilizado para descrever a crescente internacionalização dos mercados financeiros e dos mercados de bens e serviços. A globalização refere-se sobretudo a um processo dinâmico e multidimensional de integração econômica em que os recursos nacionais tornam-se cada vez mais internacionalmente móveis, enquanto as economias nacionais se tornam cada vez mais interdependente. (OCDE, 2005, p. 11).

Recomenda-se, por isso, que a globalização seja discutida como um conceito mutante, estando atento às mudanças e resignificados que tal fenômeno aporta. Neste sentido, Anthony McGrew a define como

um processo que gera fluxos e conexões, e não simplesmente em todo os Estados-nação e fronteiras territoriais nacionais, mas entre regiões do mundo, continentes e civilizações. Isto leva à uma definição de globalização como: ‘um processo histórico que gera uma mudança significativa no alcance espacial das redes e dos sistemas de relações sociais aos padrões transcontinentais ou inter-regionais de organização humana, atividade e do exercício do poder’. (1998, p. 327).

Trata-se de uma definição abrangente tal qual é o fenômeno da globalização, que engendra mudanças na forma de compreender e organizar a vida social, econômica, política e das próprias relações internacionais.

As empresas globais já conceberam suas “soluções estratégicas” para “vencer” as dificuldades que surgem, especialmente no que concerne à mão de obra. Estas são:

- i. “Solução espacial”: relocação geográfica da produção. Ao deslocar ou ameaçar a deslocar a produção, os trabalhadores são colocados a competir entre si.
- ii. “Solução tecnológico-organizacional”: introdução de tecnologias, como a automação e robotização, para reduzir a mão de obra, além da reestruturação das organizações com ampliação da terceirização e relações trabalhistas contingentes.
- iii. “Solução de produto”: deslocamento do capital para novas linhas de produção, menos sujeitas à competição e aos conflitos.
- iv. “Solução financeira”: deslocamento do capital da produção para as finanças e especulação. (SILVER, 2005).

As corporações globais de fato venceram a dicotomia do global-local e aplicam suas soluções com desenvoltura, não se sujeitando a legislações restritivas com relação à mão de obra, investimentos, lucros e remessa de dividendos à suas matrizes ou paraísos fiscais. (SILVER, 2005; DOWBOR, 2013).

Portanto, a globalização envolve transformação na esfera do trabalho: modificam-se as técnicas produtivas, as condições jurídicas, políticas e sociais. A procura por mão de obra de baixo custo faz com que as grandes corporações busquem força de trabalho em todo o mundo. (HELD; MCGREW, 2001). De um lado, pode ser um fato positivo, mas por outro, exerce sobremaneira pressão em favor do achatamento dos salários em todos os países e, naqueles onde inexitem leis trabalhistas que protegem o trabalhador ou inexistência de amparo social, as condições de trabalho e a exploração tornam-se deploráveis, em condições análogas à escravidão. Contudo, a hipercompetição não agravou as condições de trabalho apenas dos países da periferia. Observa-se um processo de precarização do trabalho também nos países do centro. Na Alemanha, por exemplo, houve um “repacktamento” nas condições de trabalho, no qual foi eliminada a obrigatoriedade de as firmas pagar um salário mínimo, deixando esta questão para a livre negociação entre o trabalhador e o patrão. O resultado desse repactamento trabalhista é que o governo alemão, por exemplo, precisa complementar a renda de cerca de 20% dos trabalhadores para que estes estejam no nível salarial mínimo sugerido pela União Europeia.

2.6.2 Concentração corporativa global: um entrave ao bom funcionamento dos mercados e da democracia

Como evidenciado acima, com a globalização, observa-se que há um amplo processo de redistribuição das empresas e do poder corporativo pelo mundo. As empresas reestruturaram-se para adaptar-se às novas exigências de produtividade, agilidade, capacidade de inovação e competitividade.

A globalização, segundo Amin e Trift (1993), tem seu legado caracterizado por seis forças de mudança: (i) a centralidade da estrutura financeira que lhe confere primazia sobre a produção; (ii) a crescente relevância da estrutura do conhecimento; (iii) o crescimento dos oligopólios internacionais; (iv) a transnacionalização da política econômica; (v) o crescimento dos fluxos culturais graças aos fluxos migratórios e a expansão das comunicações; e (vi) a aparição das geografias globais ou das geografias sem fronteiras.

Não obstante o fato da precarização do trabalho, o resultado mais visível do processo de globalização é a concentração do controle das empresas nas mãos das chamadas *global players*. Pesquisa de grande envergadura realizada por Stefania Vitali, James B. Glattfelder e Stefano Battiston do *Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica de Zurich* concluiu que 147 conglomerados empresariais controlam 40% das empresas multinacionais, conforme mostra a figura abaixo.



FIGURA 3 - CONCENTRAÇÃO CORPORATIVA GLOBAL
 FONTE: VITALI ET AL. (2011)

Segundo os pesquisadores, a estrutura da rede de controle das empresas transnacionais afeta a concorrência do mercado mundial e a estabilidade financeira. (VITALI ET AL., 2011). O resultado, segundo os autores, é o risco de crise sistêmica mais frequente, redução da competição (oligarquização dos mercados) e enfraquecimento da democracia, pois esses grandes conglomerados tornam-se mais fortes que Estados nacionais e subunidades de uma federação e exercem seu poder nos órgãos de regulação e junto aos políticos, especialmente no financiamento ou “investimento” em suas campanhas, bem como na distribuição de benesses, esvaziando o peso do voto do cidadão. Este exercício do poder no âmbito político se intensifica nos países que permitem o financiamento privado de campanhas políticas.

Neste contexto, observa-se que “o desafio que a globalização representa para o Estado moderno é evidenciado pelo questionamento dos vínculos entre poder e território.” (NEVES, 2013, p. 8). A globalização, seus agêndas econômicos (corporações e bancos privados), organizações multilaterais (FMI, Banco Mundial, BID, OMC, entre outros), sendo forças externas, competem pelo poder dentro do território do Estado-nacional que, em tese, é o detentor máximo e soberano do poder dentro de seu território. Assim, verifica-se que, com a globalização, o conceito de Estado-nação está em mutação e compartilha sua soberania em favor de blocos regionais, conforme argumentam Held e McGrew:

O Estado transformou-se numa arena fragmentada de formulação de decisões políticas, permeada por redes transnacionais (governamentais e não governamentais). [...] O vínculo exclusivo entre o território e o poder político rompeu-se. [...] Novas instituições internacionais e transnacionais têm vinculado Estados soberanos e transformado a soberania num exercício compartilhado de poder. (2001, p. 31).

Diante desse panorama de compartilhamento de poder apresentado por Held e McGrew, pode a autoridade do Estado-nacional sobreviver à globalização da economia? Os desafios para os Estados-nacionais são de tal monta que nem mesmo o Direito Internacional gera “mecanismos eficazes de governança, regulação, intervenção e coerção para as demandas transnacionais” (CRUZ; BODNAR, 2009, s/p), como será discutido a seguir.

2.6.3 O legado da globalização: impacto sobre estados e municípios

O Estado-nacional não vive apenas uma relação de interdependência com o exterior, mas uma coexistência: o que é nacional não é mais apenas nacional, é também internacional, pois é parte da globalização. A globalização habita o nacional. (SASSEN, 2010, p. 9).

A partir do institucionalismo, pode-se afirmar que *globalização* abrange dois grupos específicos de forças: (i) acarreta a constituição de instituições globais, como a OMC, mercados financeiros globais, o cosmopolitismo e os Tribunais Penais Internacionais de Guerra; e (ii) abarca uma esfera de mecanismos que não são essencialmente globais, mas que são localizados nos Estados-nacionais ou mesmo nos entes subnacional e fazem parte da globalização, já que abrangem redes e entidades transfronteiriças que conectam diferentes processos e atores locais ou nacionais; ou ainda o fato de que os países devem recorrer a instituições globais quando antes era tratado no âmbito doméstico, sejam tribunais ou os diversos fóruns internacionais, como a OMC, Organização Mundial da Saúde. (SASSEN, 2010, p. 11). Além disso, questões relacionadas ao clima e aquecimento global, direitos humanos, trabalho infantil, imigração, refugiados, tráfico de drogas, entre outras questões típicas dos dias atuais, são discutidas doravante preferencialmente em fóruns internacionais, já não são mais apenas temas locais ou nacionais, mas globais, pois seu alcance e efeito assim o são.

Diante dessa coexistência entre o global e o local, já se constata que é necessário vencer essas arquiteturas dicotômicas, sendo necessário “novas categorias que não pressupõem as dualidades costumeiras do nacional/global e local/global.” (SASSEN, 2010, p. 13).

Para empresas habituadas a operar em escala global, desde a Companhia das Índias, por exemplo, tal dicotomia não existe mais. Empresas como a General Electric, Nestlé, Nike, entre muitas outras empresas globais, atuam de acordo com essa lógica. O mundo todo tornou-se um único território para o fornecimento de matérias primas, produção, venda e obtenção de lucro. Os Estados-nacionais e seus entes subnacionais, como estados ou províncias e municípios, são colocados em competição entre si para a atração de investimentos estrangeiros em seus espaços. Os que apresentam as melhores condições e os que ofertam os maiores benefícios atraem estes investimentos. Contam neste pacote de atração: benefícios fiscais, boa infraestrutura, mão de obra qualificada, sistema bancário e financeiro eficientes, ambientes jurídico e político seguros, entre outros. Além destes, também possuem relevância na atração de investimentos estrangeiros produtivos o custo de mão de obra baixo, baixo nível de organização sindical, bem como leis trabalhistas flexíveis. (SILVER, 2005). São ainda fatores relevantes para a atração de empresas globais a facilidade de repatriação dos lucros e facilidade na importação de insumos e componentes de fabricação.

O que resultou desse processo, ou dessas forças, traz impacto aos governos locais e regionais, ou seja, aos estados e municípios, bem como ao comércio e aos investimentos internacionais, evidencia que as empresas operam em escala planetária, vendem os mesmos produtos em todos os lugares (lançam produtos universais em vista de ganhos de escala), podendo trazer prejuízo de perda da identidade local; a competição global tornou-se acirrada (as empresas passaram a competir no plano global); o desemprego também é causado em escala global, devido aos planos de reestruturação das firmas e as crises econômicas acontecerem igualmente em escopo global, tornando a eficiência e produtividade obsessão devido à hipercompetitividade; o sistema financeiro é global, sem ou quase nenhum controle por parte da coletividade, fortalecendo o capital financeiro (o capitalismo já desde a última década do século XX caracteriza-se como capitalismo financeiro e não mais industrial). (HELD; MCGREW, 2001).

No que se refere aos aspectos culturais, estudo conduzido por Nicolas Maystre, Jacques Olivier *et al.* (2014), da HEC Paris, evidenciou que, na dinâmica da globalização, a média da distância cultural diminuiu entre países com abertura comercial no período analisado, entre 1989 e 2004, baseado em dados do *World Values Survey*. Através de um modelo de análise, chamado de “modelo de transmissão cultural”, pode-se compreender a dinâmica que une globalização e preferências culturais e valores individuais. O estudo mostrou que a cultura não é um valor invariável, posição geralmente assumida por economistas. A redução da distância cultural mostrou-se mais intensa nos casos de maior abertura comercial interna-

cional e entre a população mais jovem. Um dos autores, em artigo separado, afirma que “um choque econômico – como a abertura de um mercado – pode aportar mudanças permanentes em valores pessoais, culturais e preferências de uma maneira que não é facilmente reversível.” (OLIVIER, 2015, s/p). Este impacto, segundo o autor, aumenta o “nível” de globalização.

Essa dinâmica da globalização caracteriza-se por uma espiral de mudança cultural e econômica. Com abertura comercial, mercadorias concebidas para o consumidor global chegam nesses mercados, aumentando assim o bem-estar das pessoas que respondem positivamente ao apelo deste tipo de produto e, inversamente, reduzindo os incentivos dos pais para transmitir traços culturais locais. (OLIVIER, 2015, s/p).

Em suma, a partir da perspectiva cosmopolita e da teoria neoliberal institucionalista, realiza-se a análise da globalização, na qual os atores da política, no marco da globalização, adquirem novos perfis; o Estado-nação compartilha sua soberania em favor dos blocos regionais de integração, como o Mercosul e a União Europeia, e das OIs, como a OMC, ONU, Conferência do Clima, entre outras; e abre-se espaço para as entidades políticas locais e regionais, além de organizações da sociedade civil, buscarem soluções conjuntas, no âmbito global, aos problemas que a globalização lhes causou no nível local e regional, por meio da constituição de redes de cooperação.

2.7 ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL DE ENTES SUBNACIONAIS E SUAS EMPRESAS

Nesta seção discute-se o que consiste a internacionalização e suas formas de inserir-se em um mercado internacional e como se calcula o índice de internacionalização de uma empresa. Também se aborda o comércio internacional, a forma de internacionalização mais comum realizada pelas empresas e, de maneira sucinta, as teorias do comércio internacional e os investimentos internacionais. No que concerne a internacionalização dos entes subnacionais, analisa-se a cooperação internacional, que tornou-se uma das estratégias mais recorrentes de inserir-se no âmbito externo por parte de estados e municípios. Por fim, destaca-se as cidades como importantes atores da cooperação global.

2.7.1 O fenômeno da internacionalização

Conforme definição da Fundação Dom Cabral, “Internacionalização é o processo de obtenção de parte ou totalidade do faturamento a partir de operações internacionais, seja por

meio de exportação, licenciamento, alianças estratégicas, aquisição de empresas em outros países ou construção de subsidiárias próprias.” (2002, p. 5). Com relação às empresas, para internacionalizarem-se, precisam adotar estratégias competitivas adequadas a esse processo, como atitude competitiva, concentração geográfica, mecanismos de gestão e de coordenação de atividades, desenvolvimento interno de competências dinâmicas, absorção e integração de conhecimento, relação com outras empresas (concorrentes, clientes, fornecedores) e capacidade de adaptação e articulação das diferentes condições locais - especificidades culturais, econômicas, regulamentares e linguísticas dos países ou regiões. (CALDEIRA, 2002). No contexto da internacionalização, faz-se necessário a distinção desses tipos de empresas, conforme é delineado no quadro 4, abaixo.

Tipo de Empresa	Características
Empresas internacionais	São importadores e exportadores e não têm investimentos fora do seu país de origem.
Empresas multinacionais	É caracterizada por ter sua matriz em um determinado país e atuar no mercado de outros países. Mais voltado para a adaptação dos seus produtos e serviços para cada mercado individual local. Atende a múltiplos mercados externos.
Empresas globais	Investem e estão presentes em muitos países. Comercializam seus produtos através da utilização da mesma imagem coordenada/marca em todos os mercados. Geralmente um escritório corporativo que é responsável pela estratégia global. Ênfase no volume, gestão de custos e eficiência. O globo é um único mercado.
Empresas transnacionais	São organizações muito mais complexas. Elas têm investido em operações em mercados externos, têm uma gestão central corporativa, mas, delegam a tomada de decisão, P&D e a criação de estratégias de marketing para cada mercado individual.

QUADRO 4 – TIPOLOGIA DE EMPRESAS QUE OPERAM NO ÂMBITO INTERNACIONAL

FONTE: FLEURY; FLEURY (2007). Elaboração do autor

No que tange à internacionalização, a Fundação Dom Cabral criou um modelo no qual inclui ativos, faturamento e pessoal no exterior divididos pelos mesmos fatores no seu território nacional, conforme demonstra a figura 4 abaixo.

$$\text{Índice de internacionalização} = \frac{\text{Ativos no exterior}}{\text{Ativos totais}} + \frac{\text{Receitas no exterior}}{\text{Receitas totais}} + \frac{\text{Funcionários no exterior}}{\text{Funcionários totais}}$$

3

FIGURA 4 – ÍNDICE DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE UMA EMPRESA
 FONTE: FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2015)

Portanto, a exportação não é a única forma de internacionalização de uma empresa, mas é o seu estágio mais básico que se aprofunda com a implantação de operações no exterior, como *franchising* e licenciamento ou ainda *joint-ventures* ou investimento direto, quando a empresa local implanta uma fábrica, centro de distribuição ou escritório no exterior.

A internacionalização está dividida em estágios pela literatura (TANURE; DUARTE, 2006; FLEURY; FLEURY, 2007). O primeiro deles é a exportação indireta, quando se utiliza uma *trading company* ou comercial exportadora como intermediário no Brasil para pôr a mercadoria no exterior; o segundo estágio é a exportação direta; em seguida vem o *franchising* e o licenciamento, no qual se concede a uma empresa no exterior o direito de usar sua marca registrada, um produto patenteado ou um processo; o quarto estágio é a formação de *joint-ventures* no exterior, no qual uma empresa nacional se une com uma estrangeira para formar uma nova empresa em conjunto; por fim, o quinto estágio é o investimento direto, no qual se materializa na compra de uma empresa local já existente (chamado de *brown investment*) ou a construção de novas instalações (chamado de *green investment*).

Ao buscarem a internacionalização, governos locais e regionais têm no âmbito econômico uma de suas principais motivações, o que inclui o apoio à internacionalização de suas empresas e a atração de investimento estrangeiro direto. As políticas de incentivo à internacionalização das empresas por parte do poder público e das entidades empresariais não se limita ao incentivo das exportações, mas também pode criar políticas de incentivo ao investimento direto no exterior (a empresa local implanta uma fábrica, centro de distribuição ou escritório no exterior) ou para operar no exterior pelo sistema de franquia ou de licenciamento da produção de seu produto no exterior e ainda pelas fusões e aquisições.

O funcionamento do comércio internacional, fenômeno presente já nas primeiras civilizações, acontece no âmbito do multilateralismo, a partir do quadro dos regimes internacionais e na perspectiva da governança global. Esses conceitos, além das teorias que explicam o comércio internacional são abordados a seguir.

2.7.2 O comércio e investimentos internacionais

O comércio internacional³⁴ baseia-se na premissa que as nações não são autossuficientes em tudo e precisam comprar no exterior, portanto são levadas a importar o que não produzem, seja por razões climáticas, de solo, sazonalidade ou porque não são competitivos ou não possuem a tecnologia necessária. Além desses, as economias de escala também são fatores a serem considerados para a realização do comércio internacional, onde os custos de aquisição de matérias primas e insumos são reduzidos na medida em que a quantidade adquirida aumenta e o fator de aprendizagem, na qual a destreza e a produtividade aumentam na medida em que mais peças são fabricadas. Assim, quanto mais se produz, menor é o custo de produção e maior a eficiência. Michael Porter assim o define:

O comércio internacional permite ao país aumentar sua produtividade, eliminando, a necessidade de produzir todos os bens e serviços dentro do próprio país. Com isso, a nação pode especializar-se nas indústrias e segmentos nos quais suas empresas são relativamente mais produtivas e importar os produtos e serviços em relação aos quais suas empresas são menos produtivas do que as rivais estrangeiras, aumentando dessa forma a produtividade média da economia. As importações, portanto, bem como as exportações são parte integrante do crescimento da produtividade. (PORTER, 1989, p. 7).

Os fatores de produção também possuem impacto na realização do comércio internacional. Estes são: (i) terra: o espaço geográfico para produzir, como a porção de terras aráveis, e os recursos naturais que este espaço proporciona; (ii) trabalho: a mão de obra em si ou a capacidade produtiva dessa mão de obra; (iii) capital: são os prédios, maquinários, tecnologia e dinheiro disponíveis para se produzir.

São diversas as razões que uma empresa elege o comércio internacional como uma estratégia. Daniels e Radebaugh (1998, p. 9) apontam as seguintes motivações para a inser-

³⁴ A diferença conceitual entre comércio exterior e comércio internacional está no fato que o primeiro refere-se ao que um país compra e vende de e para outros; já o segundo é o conjunto global das trocas entre todos os países, ou seja, é a totalidade das relações comerciais estabelecidas pelos países entre si, por meio das quais realizam as trocas de mercadorias e serviços a fim de satisfazer suas necessidades e as de seus cidadãos.

ção internacional de uma empresa pelo comércio: “expandir suas vendas, adquirir recursos, diversificar suas fontes de vendas e de suprimentos e minimizar risco competitivo”.

No que refere-se às razões para um país estar inserido no comércio internacional, o mercantilista Thomas Mun, em 1664, defendia o *superávit* comercial (as exportações superando as importações) como forma de enriquecimento de uma nação. Nos dias atuais, para Samuelson e Nordhaus (1998, p. 675), há três razões pelas quais um país considera vantagem ter participação efetiva no comércio internacional: “diversidade de condições de produção, decréscimo dos custos de produção e diferenciações entre as nações”.

As teorias que explicam e demonstram as vantagens de se praticar o comércio internacional são comumente classificadas em três grupos: clássicas (Teoria das Vantagens Absolutas de Adam Smith, Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo e a Teoria da Demanda Recíproca de John Stuart Mill), neoclássicas (o teorema Hecksher-Ohlin e o teorema Hecksher-Ohlin-Samuelson) e as novas teorias (modelos de Linder e de Raymond Vernon, teorema de Stolper-Samuelson e teorema de Rybczynski) que são sintetizados no quadro 5, a seguir.

TEORIA	AUTOR(RES)	CARACTERÍSTICAS
Teoria da Vantagem Absoluta	Adam Smith	O país deve especializar-se na produção de bens que é mais eficiente (menor quantidade de hora para produzir o bem).
Teoria das Vantagens Comparativas	David Ricardo ³⁵	Mesmo tendo vantagens na produção de dois ou de todos os produtos, o país deve usar seus recursos limitados naquilo que é mais produtivo e relativamente mais eficiente. Também é conhecida como teoria dos custos comparados ou vantagens relativas.
Teoria da Demanda Recíproca	John Stuart Mill	Partindo da teoria de Ricardo, evidencia a eficiência comparativa, não em termos de produto, mas o que dois países podem produzir em termos de tempo (horas).
Teorema Hecksher-Ohlin	Eli Hecksher e Bertil Ohlin	Leva em conta outros fatores de produção; aqueles fatores que o país tem em abundância, como a mão de obra e terra (capital). Estas variáveis teriam menor ou maior intensidade, dependendo da abundância relativa

³⁵ Segundo Nildo Oriques (2015), o intento do engajamento teórico e político de David Ricardo ao defender nos seus escritos e atuação no Parlamento o fim das imposições tarifárias e de outras formas de proteção à agricultura inglesa, desejava que a mão-de-obra do campo viesse para a cidade para reforçar o processo de industrialização sem aumento do custo da mão-de-obra pela disponibilidade de trabalhadores. Ricardo trabalhou para que a Inglaterra se tornasse potência industrial e não agrícola. Desse modo, constrói uma argumentação, levando em conta apenas dois fatores de produção, para que a Inglaterra ultrapassasse a indústria têxtil portuguesa que, em sua época, era mais competitiva que à inglesa, bem como a produção agrícola de azeite e vinho o eram. Ricardo defendia no Parlamento que a agricultura deveria ser deixada às colônias e a indústria deveria constituir-se num monopólio inglês. Assim, criou-se as condições de colonização na próxima Irlanda e em certa medida em Portugal com o Tratado de Methuen em 1703.

		do fator de produção.
Teorema Hecksher-Ohlin-Samuelson	Eli Hecksher, Bertil Ohlin e Paul Samuelson	Agrega-se ao teorema anterior o efeito do livre comércio na remuneração dos fatores de produção que gera aumento da remuneração do fator de produção abundante e a redução da remuneração do fator de produção escasso.
Modelo de Linder	Staffan Linder	As vantagens comparativas são determinadas pela demanda e não pela oferta.
Modelo de Raymond Vernon	Raymond Vernon	Introduz a teoria do ciclo de vida do produto.
Teorema Stolper-Samuelson	Stolper-Samuelson	Incorpora o efeito do protecionismo ou o efeito da imposição de tarifa sobre a importação, que produz aumento da remuneração do fator de produção intensivo no bem protegido.
Teorema de Rybczynski	Tadeuz Rybczynski	Os fatores de produção possuem mobilidade. Assim, quando os camponeses vêm para a cidade, aumenta a mão de obra para a indústria (ou serviços) da cidade e esse aumento da dotação de um fator de produção resulta no crescimento da produção do bem que usa esse fator de forma intensiva.

QUADRO 5 – SÍNTESE DAS TEORIAS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Fonte: O autor, baseado na obra de KRUGMAN; OBSFELD (2007); MAIA (2008)

No século XX as teorias clássicas são complementadas pelas “novas teorias”, pois tornaram-se insuficientes para explicar toda a complexidade do comércio internacional e da economia política internacional, tais como a concorrência imperfeita, a economia ou ganhos de escala (nas esferas doméstica e internacional), discriminação internacional de preços, ou seja, o problema do *dumping* e a elasticidade da demanda.

O comércio internacional está ancorado na Organização Mundial do Comércio (OMC), sendo uma organização internacional de caráter inter-estatal, quer dizer, formada apenas por Estados, além da União Europeia. A OMC sofre pressão de lobby de OIs não estatais, como ONGs, sindicatos, agências internacionais, entre outros. Contudo, são os Estados-membros que fazem as regras da OMC e tomam as decisões que afetam o comércio internacional que é realizado pelas empresas privadas, em sua maior parte.

Além da OMC, o sistema das Nações Unidas (por meio de suas agências e comissões econômicas regionais e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD) é importante ator para que o comércio mundial e investimentos tenham regras mínimas de funcionamento. A governança do comércio mundial está estruturada nos níveis multilateral, regional e bilateral e na interação entre estes níveis. O nível regional é uma arquitetura importante no comércio mundial. (DE LOMBAERDE, 2008). Considerando os mega acordos regionais de comércio que estão em gestação, a tendência é tornar o nível regional na governança do comércio mundial ainda mais importante, exigindo refor-

mas na OMC. Com isso, aponta-se na direção de uma maior relevância aos blocos de comércio regional e os acordos inter-blocos e menos relevância da OMC.

Um dos chamados mega-acordos é a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - TTIP) que une a União Europeia e os Estados Unidos. As negociações foram iniciadas em 2013. O outro é a Parceria Trans-Pacífica (*Trans-Pacific Partnership* - TPP) que une 12 países da região Ásia-Pacífico: Austrália, Brunei, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Singapura, Vietnã, Canadá, Estados Unidos, Chile, México e Peru. As negociações foram iniciadas em 2005 e deverão estar finalizadas em 2016/17.

Assim, segundo De Lombaerde (2008, p. 50), com relação à arquitetura global de governança do comércio e investimentos internacionais, verifica-se que o sistema de governança do comércio (inclusive os investimentos) é um sistema complexo e de multiníveis, não podendo ser simplificado de forma exagerada, igualmente não sendo possível aplicar soluções iguais para todos os países e blocos de comércio (“*one size-fits-all*”). Ainda, conforme este autor, o sistema das Nações Unidas pleiteia uma integração funcional, envolvendo diferentes níveis (o local, regional e global) de forma coerente.

A emergência de novos atores no sistema mundial, como estados e municípios ou outra forma de organização política local, como as federações das indústrias e associação das cooperativas, fazem com que as estruturas de governança do comércio internacional sejam desafiadas, pois são desejosas de ter voz num sistema já obsoleto, concebido no imediato pós-guerra (1945), no qual os Estados-nacionais eram aceitos como os únicos atores do sistema mundial. Embora a OMC fosse criada em 1995, a instituição que a precedeu e “fazia às vezes” da OMC no comércio mundial, o GATT, fora previsto sua criação em 1944 por ocasião das reuniões de chefes de estados, diplomatas e ministros das finanças que concebiam um arcabouço de funcionamento ou de governança do mundo com a criação do Banco para a Reconstrução (mais tarde Banco Mundial), Fundo Monetário Internacional e as Nações Unidas.

A OMC é uma organização intergovernamental, na qual apenas governos (além da união Europeia) podem participar. Contudo, grupos de pressão e ONGs ambientais, de defesa do comércio justo, dos direitos humanos, organizações empresariais, entre outras, querem ter voz no seio da organização, visando torná-la mais plural e que represente todos os envolvidos no comércio internacional. Tal fato deixa a instituição fragilizada e demanda reforma. A fragilidade da OMC é agravada pelo surgimento dos mega acordos comerciais, nos quais

alguns países irão criar as regras do comércio entre si, ao largo da OMC, ocasionando um “esvaziamento” da instituição.

A lógica da OMC, órgão intergovernamental, é a lógica do Estado e da política que trabalha com a ideia de território e fronteiras. Já a lógica dos mercados é construir um mundo sem fronteiras, conforme pondera Pauly (1997, p. 4). Contudo, a OMC tem tido sucesso ao colocar sob sua tutela o comércio, serviços, questões de propriedade intelectual e investimentos internacionais, além de supervisionar os acordos comerciais e a abertura de mercados, possui mecanismos e o mandato de colocar pressões legais sobre os países membros e resolver as disputas comerciais e de investimentos entre seus membros. (BIERMANN, 2001).

No que diz respeito ao investimento estrangeiro direto (IED), Krugman e Obstfeld entendem como “fluxos de capitais pelos quais uma firma de determinado país cria ou expande uma filial sua em outro.” (2007, p. 126). De forma mais ampla, define-se IED como “todo fluxo de capital com o intuito de controlar a empresa receptora do investimento. O principal agente da realização do IED é a empresa de grande porte que controla ativos em pelo menos dois países.” (GONÇALVES, 2003, p. 30). Assim, a característica determinante do IED é que ele não envolve apenas recursos invertidos em outro país, mas também envolve o controle da filial, sendo ela parte da estrutura organizacional da empresa investidora. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2007).

O IED também envolve fusões e aquisições. Estes processos, segundo Gonçalves,

[...] responde à necessidade permanente de reestruturação produtiva (devido às rápidas mudanças nas condições de competitividade), de diversificação de risco (para proteger da maior turbulência dos mercados) e de acesso a tecnologia (frente aos custos da inovação e a variabilidade dos ciclos dos produtos). Em consequência, há forte estímulo à centralização do capital em escala global. Isto é, um número cada vez menor de grandes empresas controla uma parcela cada vez maior da produção mundial. (GONÇALVES, 2003, p. 32)

No que diz respeito à atração de investimento, esta pode ser muito onerosa aos cofres públicos, sobretudo em detrimento ao pequeno e médio empresário local que não se beneficia de tais incentivos. Por outro lado, há geração de emprego e renda localmente e aporte tecnológico de última geração; em muitos casos há incremento nas exportações.

A empresa global aporta inovação e novas tecnologias, tais como a microeletrônica, microbiologia, engenharia genética e nanotecnologias. Contudo, são aportes tecnológicos trazidos de fora, não havendo pesquisa tecnológica de relevo que é realizada localmente ou no país anfitrião. As pesquisas geralmente permanecem nos países de origem das empresas

globais, ocorrendo o processo chamado de “dependência tecnológica” por parte dos países que recebem tais investimentos³⁶. O trabalho, neste contexto, exige níveis mais elevados de instrução e conhecimento, fator que nem sempre está disponível em todas as localidades que recebem investimentos estrangeiros ou que possuem “empresas globais”. Tal fato resulta que a maior parte dos empregos gerados nestas circunstâncias são tomados por estrangeiros ou pessoas de grandes centros dos países anfitriões, onde há educação superior e técnica dentro das exigências das empresas globais.

Passa-se a seguir a analisar a cooperação internacional que constituiu-se numa das estratégicas mais recorrentes de inserção internacional de entes subnacionais, especialmente dos municípios.

2.7.3 Cooperação internacional

A cooperação internacional é definida como um conjunto de ações e/ou recursos trocados entre atores de diferentes países, voluntariamente e de acordo com seus próprios interesses e estratégias. Nas relações internacionais a cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou antecipadas dos outros. (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 226). Assim, a cooperação descreve interações entre atores para se atingir objetivos comuns e acontece de forma bilateral, multilateral, regional ou global. (PAULO, 2014, p. 3).

A cooperação internacional se apresenta de diversas formas e é usada, em muitos casos, como instrumento político. Neste sentido, nesta seção problematiza-se a cooperação, discute-se o contexto teórico da cooperação internacional, elenca-se quais são os tipos de cooperação e verifica-se como o Brasil e seus estados e municípios estão inseridos na cooperação internacional.

2.7.4 Problematizando a cooperação internacional

Zartman e Touval (2010) alertam para o fato que há muito mais cooperação entre as

³⁶ Exceção deve ser feita à China, que colocava como condição para abrir seu mercado às empresas estrangeiras, que deveria haver joint-venture com empresa local. No início da abertura chinesa nos anos 1980 e 1990 eram praticamente empresas estatais (pertencentes aos governos federal e provincial) que participavam desses joint-ventures. Mesmo a Boeing teve que compartilhar sua tecnologia. Essa exigência fez com que as empresas chinesas absorvessem rapidamente a tecnologia ocidental e pudessem reproduzi-la, fazendo com que a China se tornasse o maior produtor mundial de produtos tecnológicos de consumo.

nações que guerra, contudo é desproporcional o número de estudos que há sobre a cooperação e a guerra, sendo abundantes para esta última. Hammerstein (2003) afirma que os conflitos parecem muito naturais e fácil de entender, ao passo que a cooperação aparece como um fenômeno que requer explicações subtis.

Quando se vive na lógica da guerra e quando a teoria realista afirma que o resultado da anarquia pode ser a guerra, a cooperação é um corpo estranho nessa lógica. No paradigma realista, a cooperação é entendida como uma intervenção (WHEELER; BELLAMY, 2005) e é por isto que é comumente chamada de intervenção humanitária. E, segundo essa lógica, o Estado não intervém somente por razões humanitárias, pois não se coloca em risco suas tropas por razões humanitárias somente. Assim, os Estados aplicam seletivamente princípios de intervenção humanitária, como a proteção dos direitos humanos ou a proteção ao fornecimento de petróleo, por exemplo. Ainda segundo Wheeler e Bellamy (2005) e dentro do contexto das teorias das relações internacionais, há desacordo com relação aos princípios morais que deveriam governar as ações humanitárias e estas são baseadas nas preferências culturais e de interesse nacional do país interventor.

Baseado na lógica seletiva dos princípios morais que justificam as intervenções humanitárias (e, por conseguinte, as intervenções de cooperação), torna-se questionável o embasamento legal que uma intervenção deva possuir. Tais embasamentos legais de intervenção são geralmente mandatos da ONU ou decisões do seu Conselho de Segurança ou ainda a justificativa moral de restabelecimento dos direitos humanos que estão sendo violados em um determinado Estado. Contudo, por ser uma Carta tipicamente baseada na cultura ocidental, nem mesmo a definição de direitos humanos encontra consenso mundial. De mesmo, não há consenso sobre os princípios morais, já que estes são princípios do bom agir e, necessariamente, passam pelo crivo cultural, ou seja, do local. Por outro lado, segundo Wheeler e Bellamy (2005), o princípio da solidariedade possui maior consenso e procura desenvolver princípios morais consensuais que buscam legitimar a prática da intervenção humanitária na sociedade internacional.

Neste sentido, escreveu Hedley Bull:

Não há tendência atual para que os Estados requeiram ou para que a comunidade internacional reconheça tal direito [de intervenção humanitária] ... A evidente relutância da comunidade internacional, mesmo a experimentar com a concepção de um direito de ingerência humanitária, refletem não apenas uma indisposição de pôr em causa as regras de soberania e não intervenção ao conceder um tal direito aos Estados individuais, mas também a falta de qualquer doutrina acordada quanto

ao que são os direitos humanos. (BULL, 1984, *apud* WHEELER; BEL-LAMY, 2005, p. 563)³⁷ Tradução do autor.

Portanto, a fim de diminuir o caráter intervencionista e de não ferir o princípio de soberania, a ajuda humanitária e de cooperação devem ser realizadas em sintonia com os anseios e, sobretudo, com autorização e respeito às sociedades locais, que recebem esta intervenção. A soberania e a autodeterminação do Estado local devem ser respeitadas, contudo não em absoluto. Há um consenso na comunidade internacional que quando há genocídios e violação grave aos direitos humanos a intervenção, mesmo a militar, é justificada. Contudo, como estes conceitos não possuem consenso, permanece o princípio do interesse nacional nas intervenções de ajuda humanitária e cooperação³⁸.

Nesta tese, na mesma direção de Zartman e Touval (2010), compreende-se que a cooperação é mais que o oposto ou a ausência da guerra, nem um jogo de soma zero, no qual um perde e outro ganha, mas uma associação das partes que concordam trabalhar em conjunto para o benefício comum. Neste sentido, cooperação e multilateralismo andam juntos e compartilham o mesmo referencial teórico das relações internacionais, ou seja, o liberalismo. Na teoria liberal, os Estados cooperam em vista de ganhos mútuos futuros. A expectativa de ganhos faz com que a cooperação seja estável e duradoura, na qual as regras são internalizadas pelas partes cooperantes. E para que isso aconteça, as partes devem ver vantagens mútuas dessa cooperação.

Contudo, o conflito não está ausente da cooperação. Alguma forma de conflito, seja ele social, econômico, militar, entre outros, existe para que a cooperação entre em cena. Ou seja, o conflito e/ou sua tentativa de solução é o elemento causal de alguma forma de cooperação. A cooperação, no contexto das teorias das relações internacionais, situa-se no sistema multilateral internacional, como os regimes internacionais e os organismos multilaterais, incluindo as diversas legislações relacionadas ao comércio, aos diversos tipos de tráfico, crimes de guerra, legislações ambientais, para citar algumas.

³⁷ No original: There is no present tendency for states to claim, or for the international community to recognize, any such right [of humanitarian intervention]... The reluctance evident in the international community even to experiment with the conception of a right of humanitarian intervention reflect not only a unwillingness to jeopardize the rules of sovereignty and non intervention by conceding such a right to individual states, but also the lack of any agreed doctrine as to what human rights are.

³⁸ Para melhor compreensão dessa questão, *vide* Renato Petrocchi em suas *Considerações sobre o problema da ingerência legítima* (2010), desenvolve um estudo baseado na obra de Philippe Moreau Defarges, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*.

De acordo com a teoria realista/neorealista, os Estados perseguem primariamente seus interesses nacionais e a cooperação deve aportar ganhos para o Estado. Assim, a cooperação nesta vertente é limitada pelo medo da perda e do ganho dos outros Estados.

No âmbito da teoria liberal/neoliberal, as nações cooperam entre si e buscam a paz através do entendimento e as relações entre os Estados não está limitada ao político; inclui o econômico e o cultural. Karl Deutsch (1957) define a cooperação na integração supranacional como a existência de um sentido de comunidade, de instituições e de práticas capazes de assegurar a paz ao longo do tempo. Para que se tenha êxito da cooperação internacional, algumas condições se põem: valores e expectativas, capacidades e processos de comunicação, mobilidade das pessoas, multiplicidade e equilíbrio das transações e possibilidade de previsão recíproca de comportamento. (SMOUTS, 2004).

Para a cooperação internacional as instituições importam devido às condições que se impõem ao sucesso. Contudo, conforme salienta Malamud (2003), é necessário determinar *quais* instituições têm importância, *como* elas efetivamente terão importância e *quais resultados* são esperados dessas instituições.

É pertinente, igualmente, considerar o papel do intergovernamentalismo na cooperação. Este se caracteriza pela aceitação tácita de que os Estados são atores racionais e agem como tal. O comportamento racional dos Estados é impulsionado pelas perspectivas de ganhos (tendo a finalidade de atingir os índices mais altos de ganhos) e freado pelos constrangimentos que possam advir de suas escolhas. Esse comportamento é moldado por uma lógica utilitarista. A cooperação e o conflito são processos resultantes desse comportamento racional por parte dos Estados. Ao aceitar a cooperação, a teoria intergovernamentalista introduz um aspecto importante do liberalismo dentro do conjunto realista que opera a teoria. Cooperar, dentro do processo de tomada de decisão racionalista, é uma opção válida porque traz ganhos maiores que se agisse isoladamente, embora ganhos também são aportados a todos. Contudo, alertam Mariano e Mariano (2002), quando os ganhos dos outros desequilibram a balança de poder entre os Estados que cooperam entre si, o ônus da participação torna-se maior do que a não participação, fazendo com que a cooperação perca seu sentido.

A cooperação institucionalizada acontece de diversas formas. Os principais tipos de cooperação presentes na arena internacional são a técnica, a financeira e assistência alimentar. Essas modalidades de cooperação surgiram no âmbito da reconstrução mundial no pós-guerra e especialmente com a instituição da Resolução no. 200 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Outras formas de cooperação foram sendo desenvolvidas, como a científica e tecnológica e a educacional.

A cooperação internacional, por suas diferentes características e finalidades, pode ser segmentada em cooperação técnica, financeira, científica e tecnológica, e educacional. A seguir, delinea-se as características de cada uma dessas modalidades de cooperação (BRASIL - ESAF, 2009)³⁹:

- (i) Cooperação técnica: transferência de tecnologias, conhecimentos e experiências, de caráter prático, e sem vínculo comercial;
- (ii) Cooperação financeira: concessão em condições privilegiadas de recursos financeiros a outros países;
- (iii) Cooperação científica e tecnológica: intercâmbio de informações e de documentação científica e tecnológica, fomento à pesquisa e intercâmbio de cientistas e pesquisadores;
- (iv) Cooperação educacional: capacitação de pessoal por meio de instrução in loco ou de concessão de bolsas de estudo ou de disponibilização de vagas em instituições de ensino.

O elemento central da cooperação técnica é o intercâmbio de conhecimento, de melhores práticas e experiências exitosas, sem finalidade de ganhos monetários, ou seja, sem fins lucrativos. Segundo Morato Maciel (2009), a ONU⁴⁰ revisou o conceito de assistência técnica e o substituiu por cooperação técnica respondendo as solicitações dos países do Sul - para que “a cooperação ultrapassasse o sentido de uma ajuda vinculada a interesses político-estratégicos e passasse a ser uma fonte de trocas e interesses mútuos, enriquecendo e capacitando todos os entes envolvidos”. (MORATO MACIEL, 2009, p. 221).

Portanto, passe-se de uma relação de filantropia e de cunho paternalista para uma associação de aprendizagem e ganhos mútuos, a partir de uma relação de trocas entre partes desiguais. Os programas de cooperação mantidos pelas Nações Unidas são múltiplos, sendo estes os que estão sendo aplicados atualmente no Brasil e suas respectivas agências: Pro-

³⁹ Conforme apresentação da Escola de Administração Fazendária (ESAF) no IV Seminário de Execução Financeira de Projetos Executados com Recursos Externos em 2009.

⁴⁰ Os princípios gerais da cooperação internacional estão expostos nos artigos 55 e 56, cap. IX, da Carta da ONU. A significativa troca de nomenclatura de `assistência técnica` para `cooperação técnica` ocorreu pela Resolução 1.383 na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1959. Na década de 1970, a ONU introduz o conceito de `cooperação horizontal` - cooperação entre os países do Sul - com o documento *Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD)*. Na década de 1980 a estagnação econômica mundial e o neoliberalismo sendo implantado nos países do Sul, especialmente na América Latina, faz com que a cooperação técnica internacional não atinja resultados de redução da pobreza e aporte melhorias nas condições de vida para as populações pobres desses países. Na década de 1990 e 2000, há um reposicionamento por parte de todos os atores envolvidos, sobretudo da ONU, em vista de potencializar o desenvolvimento humano, e com a Conferência de Monterrey (2002) e a Declaração de Paris (2005), os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) passam a ser norteadores da cooperação internacional.

grama das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT); Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres); Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS); Programa de Voluntários da ONU (UNV); Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA) e Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC).

A inserção e a importância das cidades no cenário global e seu caráter gregário, por meio da atuação em rede, tem sido um dos aspectos mais dinâmicos da governança e cooperação internacional na atualidade, como será elaborado a seguir.

2.7.5 A inserção das cidades como atores da cooperação global

Num mundo cada vez mais urbano, as cidades são por excelência os atores que fazem as interconexões entre o local e o global. Elas se expressam e se articulam como atores sociais na medida em que realiza a articulação instituições políticas e sociedade civil, o que inclui a administração pública, agentes econômicos (públicos e privados), organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. (CASTELLS; BORJA, 1996). Esses autores apontam que

As cidades vêm ganhando, nas últimas décadas, um protagonismo inegável tanto no que se refere à vida cotidiana dos cidadãos - na recuperação do patrimônio, na promoção de grandes transformações urbanísticas, criação de empregos, serviços básicos etc. - quanto no que diz respeito às relações internacionais - atraindo investimentos, promovendo o turismo e grandes eventos, participando ativamente de fóruns mundiais etc. A cidade assume definitivamente centralidade na criação e dinamização de bens simbólicos e no bem-estar de sua população. A partir deste quadro da cidade no interior do processo de globalização e de um conjunto de exemplos que dizem respeito, sobretudo, às grandes urbes européias e latino-americanas. (CASTELLS; BORJA, p. 52, 1996).

Os governos municipais buscam seus interesses diretamente ou por intermédio de associações e redes de cidades, projetam suas cidades no âmbito global utilizando amplamente os instrumentos do *soft power*. O protagonismo das cidades se sobressai nos domínios econômico, político, social e cultural e se traduz na institucionalização de sua representação internacional. Na União Europeia foi formado o Conselho de Municípios e Regiões da Eu-

ropa, Eurocidades, entre outras organizações. Na América do Sul, mais especificamente no âmbito do Mercosul, foi criada a rede Mercocidades, a FLACMA, ramo latino-americano da CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos). Essa organização tem por objetivo representar os interesses dos governos locais e cidades, bem como desenvolver a cooperação com instituições que trabalham para a promoção, desenvolvimento e democracia local. A Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades é outra instituição que promove o protagonismo das cidades e a busca de soluções comuns num âmbito mais abrangente, a arena europeia e latino-americana.

Com o aprofundamento da importância e impacto no nível local as questões ambientais, sob o capitaneamento das Nações Unidas, emergiram diversas organizações de cidades e governos locais e regionais que possuem o foco de seu congressamento e atuação nas questões ambientais, como será mostrado abaixo. A paradiplomacia atua com o conceito de cooperação descentralizada e, a partir daí, forma-se redes de cooperação. Olsson (2003) define que as relações dessas redes são complexas, pois envolvem numerosos elos ou nexos concomitantes entre os diversos atores, estimulados pelas tecnologias de informação e de comunicações, que formam uma sociedade em rede, na qual cada ator está conectado a outros por diferentes naturezas e interesses. Essas redes também são diversificadas, pois abrangem uma grande e variada quantidade de atores.

Após a Segunda Guerra Mundial, as cidades de fronteira, entre a Alemanha e a França, intensificam a cooperação de modo sistemático, dando início à uma das ações da paradiplomacia, que é o processo de irmanamento de cidades. (VIGEVANI, 2006; CNM, 2009). A ideia de formação de cidades-irmãs se expande e atinge todos os continentes. Essas ações, caracterizadas pela cooperação descentralizada, aprofundaram o sentimento de solidariedade entre os povos. A iniciativa de unir as cidades se aprofunda com a globalização e os processos de integração regional, no qual houve a criação de redes de cidades, como Eurocidades, na União Europeia e Mercocidades, no âmbito do Mercosul, bem como o adensamento da paradiplomacia em suas várias facetas, seja econômica, cultural, política e ambiental.

Os governos locais detêm vantagem frente aos governos nacionais porque estão próximos à cidadania e possuem escala menor, o que facilita uma maior flexibilidade e adaptabilidade frente a um mundo dinâmico e em mudanças. (MARZULO; MARX, 2010, p. 10).

Por fim, é digno de nota que as cidades exercem papel preponderante na cena internacional desde a Antiguidade e, nos dias atuais, no qual cerca da metade da população vive em zonas urbanas, as cidades têm-se mostrado mais ativas, dinâmicas e criativas do que o

Estado-nação na busca de soluções mais apropriadas aos desafios atuais. A diversidade e o número de organizações apresentadas abaixo evidenciam esse dinamismo na busca comum e cooperativa de soluções pelas cidades e para as cidades.

2.7.6 O caráter gregário das cidades como estratégia de inserção internacional: a formação de redes de cidades e regiões

A partir do final do século XX, o avanço dos processos de globalização e de intensificação da urbanização – este já ocorrido a partir dos anos 1950 –, além dos problemas ambientais e das consequências das mudanças climáticas, tem desafiado sobremaneira as cidades. Percebendo que os problemas são em grande medida comuns, as cidades, por meio de seus agentes, e tendo a ONU como importante fomentadora, buscam ferramentas de posicionamento e que criam vínculos e relacionamentos internacionais que existem para os governos locais, bem como buscam gerar espaços de intercâmbio de experiências entre os distintos atores envolvidos. Ou seja, as cidades passaram a buscar soluções em fóruns internacionais, o que lhes proporciona um papel mais ativo na esfera internacional. Essa conjuntura demanda dos governos locais uma redefinição de suas agendas e uma exigência de criatividade e inovação no desenho e implementação de políticas públicas.

A projeção internacional das cidades é uma ferramenta fundamental não somente para potencializar sua visibilidade no exterior, mas também para criar oportunidades de desenvolvimento e inovação local. À cidade que possui visibilidade internacional abrem-se portas para a atração de capital e investimentos, aumenta seu prestígio (tanto no âmbito interno como externo), ao mesmo tempo que promove sua participação em espaços de intercâmbio entre governos locais e a articulação com organismos internacionais (como a ONU, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF), câmaras empresariais e demais atores internacionais, tornando-se importante para uma estratégia de desenvolvimento. (SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2016).

Nesta nova configuração mundial e com o novo federalismo, observa-se que o impacto da globalização e das mudanças climáticas exercem força relevante para que os entes subnacionais encontrem espaço para desenvolver e ocupar-se de agendas locais e internacionais comuns. Uma das características que representa a força da paradiplomacia é seu caráter gregário. São inúmeras associações e redes internacionais que congregam entes subnacionais com fins de cooperar entre si. A seguir, apresenta-se algumas delas:

- **Rede Municipal de Mercocidades:** existe desde 1995 com a finalidade de aprofundar a participação das cidades na estrutura do Mercosul e a cooperação entre as cidades do bloco. Mercocidades foi criada conforme o exemplo da Eurocidades, criada em 1989, que serve de plataforma política e cultural das cidades na União Europeia.
- **Governos Locais pela Sustentabilidade – ICLEI** (*Local Governments for Sustainability*): associação internacional de cidades, governos locais e metropolitanos dedicados ao desenvolvimento sustentável. O ICLEI fornece consultoria técnica, treinamento e serviços de informação para capacitação, compartilhamento de conhecimento e apoio ao governo local na implementação do desenvolvimento sustentável em nível local. Ou seja, essa associação apoia as cidades a se tornarem sustentáveis, resilientes, eficientes no uso de recursos, biodiversas, de baixo de carbono; a construir infraestrutura inteligente e a desenvolverem uma economia urbana verde e inclusiva com o objetivo final de alcançar comunidades felizes e saudáveis. (ICLEI, s/d). A gestão dos resíduos sólidos constitui-se num dos principais itens de atuação de apoio aos municípios e conglomerados urbanos. A entidade reúne mais de 1.000 municípios de 83 países engajados em propor e compartilhar soluções relacionadas à sustentabilidade e meio-ambiente. No Brasil são 28 cidades-membros e três estados (Amazonas, Minas Gerais e São Paulo). A ICLEI foi fundada em 1990 no âmbito das Nações Unidas.
- **Aliança dos Prefeitos** (*Covenant of Mayors*): foi lançada em 2008 no seio da União Europeia com a ambição de reunir governos locais voluntariamente empenhados em alcançar e exceder os objetivos da UE em matéria de clima e energia. Em 2017 a organização foi transformada em Aliança Global dos Prefeitos para o Clima e Energia (*Global Covenant of Mayors for Climate & Energy*), tornando-se o maior movimento de governos locais comprometidos com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e os princípios da justiça climática. A aliança centraliza-se em três grandes questões: a mitigação das alterações climáticas, a adaptação aos efeitos adversos das alterações climáticas e o acesso universal à energia segura, limpa e acessível.
- **Pacto dos Prefeitos** (*Compact of Mayors*): de iniciativa do ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, e de seu enviado especial para Cidades e Mudanças Climáticas, Michael Bloomberg, o pacto estabelece uma plataforma comum para captar o impacto das ações coletivas das cidades por meio da medição padronizada de emissões e do risco climático e de relatórios públicos consistentes de seus esforços, além de fornecer evidências de que as cidades são verdadeiras líderes climáticas e que a ação local pode ter um impacto global significativo.

- **Rede C40** (*C40 Cities Climate Leadership Group*): associação de grandes cidades que trabalha em conjunto com a Iniciativa Clinton pelo Clima (Clinton Climate Initiative - CCI). Iniciou reunindo 40 cidades das maiores cidades do mundo, conecta agora (depois de 10 anos) mais de 75 dessas cidades, representando mais de 500 milhões de pessoas e um quarto da economia global. Criada e liderada por cidades, a C40 está focada na luta contra as alterações climáticas e na ação urbana que reduz as emissões de gases com efeito de estufa e os riscos climáticos, aumentando simultaneamente as oportunidades de saúde, bem-estar e econômicas dos cidadãos urbanos. No Brasil participam as cidades de Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.
- **Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU)**: associação de cidades iberoamericanas, que conta com 149 membros, que tem por finalidade promover o modo estratégico de pensar os processos de desenho e gestão de projetos urbanos para alcançar o desenvolvimento sustentável das cidades iberoamericanas. As seguintes cidades brasileiras são associadas ao CIDEU: Belo Horizonte, Brasília, Cairu, Campo Grande, Contagem, Fortaleza, Juiz de Fora, Natal, Nova Iguaçu, Salvador, São Luís e São Paulo.
- **Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) - *United Cities and Local Governments* (UCLG)**: organização de caráter mundial, com sede em Barcelona, que representa e defende os interesses de governos locais no plano mundial. Mais de 1000 cidades de 95 países são filiadas à CGLU, congregando quase metade da população do planeta. Sua missão é a de ser a voz unida e defensora mundial do autogoverno local democrático, promovendo seus valores, objetivos e interesses, através da cooperação entre os governos locais e na comunidade internacional.
- **Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA)**: seção latino-americana, fundada em 1981, das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e tem por objetivo representar os interesses dos governos locais e cidades e promover a democracia local na América Latina.
- **Rede de Cidades Criativas** (*UNESCO Creative Cities Network - UCCN*): criada em 2004 como um dos principais programas da UNESCO para a implantação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, no nível local. A rede reúne 116 cidades em 54 países e promove a cooperação internacional entre as cidades que identificam a criatividade como uma direção estratégica e um impulsionador para a regeneração e o desenvolvimento sustentável. Assim, seu principal objetivo é colocar as indústrias culturais e criativas no centro dos planos de desenvolvimento

e desenvolver a cooperação entre as cidades. Curitiba participa na categoria Design e Florianópolis na de Gastronomia.

- **Federação Latino-americana de Cidades Turísticas:** organismo internacional que congrega municípios que possuem vocação turística do Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai, Peru, Costa Rica, Porto Rico, Argentina e Equador. Esta organização tem como objetivo compartilhar projetos, experiências e realizar intercâmbio dos destinos turísticos, criando um circuito latino-americano, inclusive com um projeto em andamento, o MERCOTUR (Mercado Comum de Turismo do Mercosul).
- **Conselho de Municípios e Regiões da Europa – CMRE** (*Council of European Municipalities and Regions - CEMR*): é a associação europeia mais antiga e ampla associação europeia de governos locais e regionais, reunindo 13.000 governos locais e 60 associações. Ao ser criada, em 1951, seu foco foi o de promover e dar suporte aos programas de irmanamento ou geminações de cidades. Hoje sua atuação concentra-se em influenciar a política e a legislação europeias em todos os domínios que possuem impacto nos municípios e nas regiões e fornecer um fórum de debate entre as autoridades locais e regionais através das suas associações nacionais representativas. A CMRE é a seção europeia da organização mundial Cidades e Governos Locais Unidos.
- **Eurocidades** (*Eurocities*): é uma rede formada pelas principais cidades europeias. Fundada em 1986 por Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milan and Rotterdam, com o objetivo de tornar a cidade o motor da recuperação econômica. Hoje a Eurocidades está presente em 35 e agrega mais de 130 das maiores cidades europeias e 40 cidades parceiras. Sua atuação, por meio de projetos, se espalha nos domínios da cultura, economia, meio ambiente, sociedade do conhecimento, mobilidade, assuntos sociais e cooperação.

A seguir, apresenta-se outras organizações paradiplomáticas que não são formadas por cidades, mas sobretudo por estados e regiões:

- **Comitê das Regiões da União Europeia:** é um órgão consultivo, uma assembléia, que reúne autoridades locais e regionais eleitas de toda a União Europeia. Todas as políticas da UE que afetam o interesse local ou regional são discutidas no comitê e diversas outras políticas, partindo do comitê, são recomendadas à Comissão Europeia. O comitê reúne cerca de 350 representantes locais e regionais e tem voz ativa no processo legislativo da UE, em vista da defesa dos interesses de suas localidades e regiões, no qual são discutidos cerca de 75% do orçamento do bloco. Esse comitê tornou-se um meio pelo qual cidades e regiões da UE possam exercitar sua paradiplomacia e praticam a governança multi-nível.

- **Quatro Motores:** A Associação dos Quatro Motores para a Europa, fundada em 1988, congrega quatro entes subnacionais na Europa, a saber: Baden-Württemberg (estado federado alemão), Lombardia (região italiana), Rhône-Alpes (região francesa) e Catalunha (região autônoma espanhola). Seu objetivo inicial foi a intensificação da integração regional europeia por meio da cooperação econômica, científica, social e tecnológica dessas regiões que são as mais ricas em seus respectivos países.
- **Quatro Motores para o Mercosul:** baseado na experiência europeia e com a cooperação do Paraná com a região de Rhône-Alpes, foi implementado em 2008 esta parceria de cooperação transfronteiriça entre o estado do Paraná, a província argentina de Córdoba, o departamento do Alto Paraná no Paraguai e o de Rivera no Uruguai. Quatro Motores para a Europa põe à disposição do Quatro Motores para o Mercosul sua experiência, na época, de 20 anos e, em 2009, firma acordo de cooperação e investimentos com esta associação do Mercosul.

Constata-se a proeminência das cidades em termos de número de associações que as envolvem e de proposições inovadoras que elas realizam e disponibilizam às outras. De fato, as cidades estão liderando o desenvolvimento, inovação e ampliação de soluções relacionadas à habitação, mobilidade e sociabilidade urbana, emprego, segurança alimentar, eficiência energética, meio ambiente, incluindo questões concernentes aos resíduos sólidos e mudanças climáticas.

Observa-se igualmente que, na bibliografia documental das diversas organizações analisadas, a governança é tema recorrente e central nos objetivos de sua atuação. A governança é apresentada como sendo composta pelos processos políticos e institucionais através dos quais as decisões dos governos locais são tomadas e implementadas. Ela é mais eficaz quando esses processos são participativos, responsáveis, transparentes, eficientes, inclusivos e respeitam o Estado de Direito. A UCLG (2016) afirma que a boa governança é particularmente importante no nível local, onde os governos interagem com os cidadãos e as comunidades numa base diária. Assim, melhorar a governança local é uma ferramenta imprescindível para garantir a paz, impulsionar o desenvolvimento econômico, maximizar a eficiência administrativa e garantir a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

Conclui-se essa seção com Peter Hall (1998) que afirma que na era da informação e inovação, as cidades permanecem mais do que nunca o *locus* da geração de valor e da base material do poder, da produção cultura e seleção social. Por isso, o potencial das cidades é

de ampla dimensão e é mais facilmente realizado na cooperação, por meio de parcerias internacionais e na formação de redes entre seus pares.

Finaliza-se esse capítulo no qual se abordou, teoricamente, as principais temáticas que abrangem o contexto e o processo de internacionalização de um município ou de um estado de uma federação, nas suas diferentes motivações. A partir de uma concepção mais ampla de sociedade civil organizada, abordou-se as OIs; em seguida tratou-se da estrutura de governança global, na qual busca-se convergência por meio dos regimes internacionais e a governança global; na sequência, já numa abordagem que privilegia o empírico, discutiu-se a globalização e seu impacto nas relações econômicas, políticas e sociais que impactam a internacionalização de estados e municípios. Por fim, este capítulo de contextualização, apresentou as estratégias de inserção internacional de entes subnacionais e suas empresas, dando ênfase ao fenômeno da internacionalização e as estratégias de internacionalização das empresas, bem como à cooperação que tornou-se o fio condutor da internacionalização dos entes subnacionais, especialmente das cidades, que tornaram-se importantes atores da sociedade civil internacional organizada, bem como participam ativamente dos esforços de construção de uma estrutura de governança internacional.

Passa-se, a seguir, a tratar do elemento central dessa tese que é a paradiplomacia. Aborda-se seus fundamentos teóricos, seu desenvolvimento, além da relação entre política externa, paradiplomacia e políticas públicas.

CAPÍTULO 3: O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA

O processo de inserção internacional dos estados e municípios (ou províncias, departamentos e comunas, conforme a organização política de cada país) é chamado de paradiplomacia ou diplomacia paralela, em contraposição à diplomacia oficial exercida pelo Ministério das Relações Exteriores. Emprega-se, com frequência, as denominações “diplomacia das cidades”, “diplomacia federativa” ou mesmo “cooperação descentralizada” quando envolve um ente subnacional com OIs, como a ONU e suas agências, Banco Mundial, FMI ou Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A política exterior do governo nacional localiza-se num nível macro, havendo espaço e oportunidades para o ente federado valer-se. Os entes subnacionais compreendem que há muitas oportunidades e formas de inserção internacional que o Estado-nacional, por meio de sua diplomacia oficial, deixa de aproveitar e não promove devidamente suas empresas ou não atrai a contento os investimentos estrangeiros.

Nesta tese pleiteia-se que as políticas de inserção internacional de estados e municípios da federação, chamada de paradiplomacia, são uma forma de política pública. Tal pleito justifica-se pelo fato de que, com a globalização, as empresas, os empregos, a educação e mesmo o bem-estar da população estão expostos à competição global. E a globalização requer novas formas de ação dos governos locais e regionais e, bem como novas formas de interação com o internacional, pois os entes subnacionais precisam estar preparados para competir no cenário global. Disso resulta a necessidade de desenvolver políticas de inserção internacional.

Conforme Krasner (1999), a ordem westfaliana,⁴¹ que afiança os Estados nacionais como soberanos e únicos atores da política internacional, pode ter sempre sido mais ideológica que um fenômeno histórico. Apesar disso, se construiu num modelo tradicional de conceitualizar a política mundial na teoria e na prática. Desde o final do século XX é consenso (KEOHANE; NYE JR, 1977) afirmar que os Estados nacionais não são os únicos atores na cena internacional, bem como não possuem o monopólio de conduzir a política externa e desenvolver atividades diplomáticas (CRIEKEMANS, 2008, p. 3). Na União Europeia (UE), a política externa e as atividades diplomáticas são desenvolvidas concomitantemente no nível do Estado nacional (por ex. França, Alemanha, Portugal), no nível subnacional (por ex.

⁴¹ Ordem internacional estabelecida com os acordos de Westfália em 1648, pondo fim a Guerra dos Trinta Anos ou as guerras religiosas. Esses acordos “instituíram” o princípio da soberania do Estado nacional moderno.

Flandres, Walônia, Catalunha, Rhône-Alpes) e supranacional (no nível da UE)⁴². A UE possui assento em fóruns privilegiados, como na ONU, OMC, FAO, G8, OCDE e participa como entidade política autônoma nas principais negociações mundiais, como nas negociações de paz na Ucrânia em 2014-2015, no acordo nuclear com o Iran em 2015, entre outras negociações.

Nesse capítulo, num primeiro momento, aborda-se a paradiplomacia em âmbito geral, delineando seu conceito, determinantes, formas, motivações, alcances, além da trajetória de consolidação do conceito de *paradiplomacia*, bem como trata da fragilidade do seu quadro teórico, aventando a necessidade da continuidade das pesquisas em paradiplomacia e sugerindo que o institucionalismo, poderia ser um bom encaminhamento para o desenvolvimento teórico da paradiplomacia. Por fim, apresenta-se a paradiplomacia como forma de política pública.

A seguir, conceitua-se a paradiplomacia e procura-se responder a questão central da diplomacia, evidenciando suas motivações ou suas variáveis de análise que fazem com que estados e municípios de uma federação lançam-se no âmbito internacional; apresenta-se os postulados dos fundadores da paradiplomacia e sua consolidação como fenômeno nos campos empírico e teórico, enfim, busca-se o estado da arte das discussões que travam-se em torno da paradiplomacia.

3.1 A TRAJETÓRIA EPISTEMOLÓGICA DA PARADIPLOMACIA

Com a globalização e a conseqüente competição acirrada por mercados, por investimentos estrangeiros diretos e por geração de emprego e renda, observa-se que a inserção internacional de estados e municípios de uma federação, chamados de entes subnacionais ou entes subfederados, é um fenômeno empírico que se expande e se intensifica cada vez mais. Contudo, esta é uma área de estudo menos contemplada entre os acadêmicos das relações internacionais, pois é considerada *low politics* e não *high politics*, como é a política externa. Suas pesquisas iniciais foram realizadas por cientistas políticos que estudavam o federalismo e o neofederalismo.

⁴² O art. 20 do Tratado de Maastricht (1992) determina que as missões diplomáticas e os Estados-membros respeitem, assumam e implementem as posições tomadas pelo Conselho da UE. E após 2010, seguindo orientação do Tratado de Lisboa (2007), as 136 missões diplomáticas da Comissão Europeia ao redor do mundo foram transformadas em missões da União Europeia, sendo que 54 delas ganharam poderes de embaixadas. Estas ocupam uma posição privilegiada, pois emanam as diretrizes às embaixadas dos Estados-membros onde estão sediadas. (RETTMAN, Andrew. EU commissions 'embassies' granted new powers. EU-Observer, 2010. Disponível: <<https://euobserver.com/foreign/29308>>)

A paradiplomacia é um conceito analítico operacional que explica um novo fenômeno político: o crescente envolvimento internacional de governos não centrais (subnacionais). (AGUIRRE, 1999, p. 187). Contudo, os estudos da paradiplomacia surgiram por meio das pesquisas sobre as novas formas de relação federal, o “novo federalismo”, que acidentalmente Duchacek e Soldatos (1990) foram conduzidos ao estudo desse fenômeno. Segundo Zabala,

O neologismo paradiplomacia surgiu nos anos 1980 de forma “inocente e empírica” no campo da política comparada de estados federados e da teoria renovada do federalismo, especificamente na literatura norte-americana, onde o prefixo para designaria além de algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação “diplomática” dos governos subnacionais. (ZABALA, *apud* RIBEIRO, 2008, p. 73).

Como campo teórico de pesquisa, a paradiplomacia tem sua questão central na pergunta: ‘Por que as regiões e unidades subnacionais se engajam em atividades internacionais?’ Em seu marco teórico, a paradiplomacia é definida como o envolvimento internacional ou toda atividade de um ente subfederado realizada em vista de sua promoção no exterior, ou ainda, a atividade exterior das regiões, como a literatura costuma definir (Duchacek 1990, Soldatos 1990, Michelmann 1990, Keating 1999, Hocking 1993, Aldecoa 1999). A paradiplomacia é igualmente conhecida por diplomacia paralela ou diplomacia dos entes subfederados. Por ente subfederado ou subnacional deve-se compreender uma região de um país (federal ou unitário), um estado ou província de uma federação, bem como um município ou uma região metropolitana.

Uma definição amplamente aceita de paradiplomacia foi proposta por Noé Cornago Prieto, que assim a define:

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 de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 252)

Trata-se de uma definição ampla que engloba todos os aspectos da paradiplomacia, considerando os aspectos da interdependência global e as intenções pelas quais governos subnacionais buscam parcerias no exterior, que muitas vezes acontece por meio de contatos formais ou mesmo informais, que podem ocorrer dentro de um quadro jurídico-institucional ou apenas *ad hoc*. E o que está em jogo são interesses econômicos, como a busca por investimentos estrangeiros ou a promoção de suas empresas e de suas exportações, além de inte-

resses sociais e políticos. Não foram evidenciados nessa definição os aspectos culturais da paradiplomacia que constituem uma importante área de atuação da mesma.

3.1.1 Consolidação da paradiplomacia

A base teórica da paradiplomacia foi estabelecida por alguns autores que são considerados os “pais” desta nova epistemologia: Panayotis Soldatos, Ivo Duchacek⁴³, Michael Keating e Francisco Aldecoa, entre outros. A literatura desses autores tende a ser descritiva. Iniciada por Soldatos⁴⁴ (1990) e Duchacek (1990) que descreveram e analisaram a questão do Canadá (mais especificamente da província de Quebec), continuada por Hocking (1993), Keating e Aldecoa (1999) que portaram suas análises sobre as regiões da Espanha, esse saber se desenvolveu, num terceiro momento, com a análise e estudos de casos das regiões da União Europeia, com Gary Marks e Liesbet Hooghe (2002; 2008), que é atualmente a grande característica empírica dessas pesquisas que mantêm sua marca epistemológica na fronteira entre a política externa e a diplomacia, o institucionalismo e o federalismo. Os estudos recentes abordam a variedade de governos regionais e locais e seus tipos específicos de atividades exteriores. (LECOURS, 2002; BLATTER *ET AL.*, 2008; 2009; BURSENS; DEFORCHE, 2010).

Duchacek (1986a; 1986b), um dos pais fundadores da agenda de pesquisa da paradiplomacia, identifica três formas de paradiplomacia: transfronteiriça (*trans-border*), trans-regional e diplomacia global. Esses conceitos serão retomados no tópico seguinte.

Soldatos (1990), por sua vez, apresenta um inventário dos determinantes da atividade paradiplomática, distinguindo entre (i) determinantes domésticos no nível regional; (ii) no nível federal; e (iii) causas externas, como a interdependência global, envolvimento dos atores externos e interdependência regional. O autor enfatiza que “condições favoráveis podem incluir personalidade dos líderes, ingredientes históricos e culturais, clima sociopolítico, importante posição geográfica e recursos, apoio paradiplomático às unidades federadas e

⁴³ Obra já clássica desses dois autores é *Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations* (1990).

⁴⁴ “Panayotis Soldatos é professor de Ciência Política da Universidade de Montreal – Canadá. Vice-presidente do Conselho Canadense para Assuntos Europeus e Diretor geral do Instituto para o estudo de Cidades Internacionais. Na companhia de Hans J. Michelmann, organizou e editou a obra: *Federalism and International Relations – The Role of Subnational Units*. Referência nos estudos da Paradiplomacia, o livro conta com autores como Duchacek, Kincaid, Feldman, Michelmann e Fry, todos abordando o papel das unidades subnacionais nas relações internacionais.” (MORAIS, 2011, p. 26).

legislação que promove o investimento estrangeiro, por exemplo.” (SOLDATOS, 1990, p. 51).

Esses são fatores que favorecem a atividade paradiplomática, mas que carece de um embasamento teórico. Contudo, a obra de Soldatos tem valor, sobretudo, conceitual, pois definiu de forma convincente a paradiplomacia como atividade internacional direta realizada por atores subnacionais, dando apoio, complementando, corrigindo, duplicando ou desafiando a diplomacia central do Estado-nação. (BURSENS; DEFORCHE, 2010, p. 155).

Para Soldatos, a paradiplomacia aponta para uma direta e relativamente autônoma atividade externa, ou seja, as unidades federadas mantêm seus próprios canais de comunicação doméstico e externo com o ambiente internacional e *links* diretos com os atores estrangeiros, com seu próprio corpo de objetivos de política estrangeira e estratégias e com incremento constante de recursos financeiros devotados à paradiplomacia. (SOLDATOS, 1990, p. 34-53).

Michelmann (1990, p. 199-319), por seu turno, lista uma série de razões e motivos para a existência da paradiplomacia, incluindo o econômico, político, cultural e ambiental. Todavia, não estabelece relações de causa e efeito, pois seria necessário determinar que tipo de circunstâncias produzem que tipo de paradiplomacia. Não obstante, Michelmann afirma que a definição constitucional e institucional de países federais são importantes, mas os dispositivos constitucionais do estado nacional no campo das relações internacionais não podem por si só explicar adequadamente as variações no escopo das atividades internacionais por parte de suas unidades federadas. (BURSENS; DEFORCHE, 2010, p. 155). No caso brasileiro, todos os 27 estados da federação e o distrito federal estão expostos aos mesmos dispositivos constitucionais (Art. 21 e 84), contudo, verifica-se diferentes níveis de inserção internacional e de institucionalização de suas ações paradiplomáticas.

Keating (1999) também trata a paradiplomacia como fenômeno empírico, cujas variações (ou os diferentes níveis de inserção internacional e de atividades paradiplomáticas) precisavam ser explicadas. Hocking (1999), por sua vez, sugere a substituição do conceito de paradiplomacia pelo de “diplomacia multicamada” (*multi-layer*) para não haver uma divisão rígida entre os níveis nacional/federal e o subnacional. Na mesma direção, Aldecoa (1999), um dos pais fundadores da paradiplomacia, a define como diplomacia pluri-nacional, caracterizando-a como uma diplomacia multicamada e para descrever a forma como as regiões se envolvem na política da União Europeia.

Aguirre (1999) afirma que *paradiplomacia* é um neologismo, ou seja, uma palavra nova a partir de outras já existentes, atribuindo-lhe novo sentido. Contudo, reconhece que a

palavra nos anos 1990 ganhou força, significado e tornou-se um conceito autônomo, sobretudo um conceito analítico-operacional que explicava um novo fenômeno político: o crescente envolvimento internacional de governos não centrais (subnacionais), dentro do quadro do “novo federalismo” (AGUIRRE, 1999, p. 187).

Se retornar-se à gênese epistemológica da paradiplomacia, verifica-se que esta foi estabelecida por Duchacek (1986a e b). De início (1986a), esse autor propôs os conceitos de (i) microdiplomacia transfronteiriça regional, (ii) microdiplomacia transregional, (iii) paradiplomacia global e (iv) protodiplomacia. O primeiro conceito foi instituído para designar as relações entre estados estadunidenses e províncias canadenses na região de fronteira, ou daqueles com estados mexicanos; o segundo conceito designava as relações entre entes subnacionais da América do Norte; o terceiro os contatos entre unidades subnacionais com ou entre nações distantes, em outros continentes, que incluíam também unidades descentralizadas dos governos centrais, como agências governamentais; por fim, a protodiplomacia designava a relação em um nível mais aprofundado que o ente subnacional desenvolvia, usando suas missões comerciais e/ou culturais no exterior como protoembaixadas, que foi o caso de Quebec. Duchacek compreendia que “a consciência da interdependência global por parte da unidade subnacional e o regionalismo transfronteiriço representa a resposta circunscrita geograficamente aos riscos e oportunidades de cooperação que surgem da contigüidade.” (1986b, p. 13).

Por fim, Duchacek funde os conceitos propostos anteriormente numa única categoria geral: “atividades paradiplomáticas” (*ibid.*, p. 23). Este autor distingue três modelos ou categorias de atividades paradiplomáticas: (i) Regionalismo transfronteiriço (*cross-border regionalism*) ou paradiplomacia regional: conduz a regimes de cooperação regional entre governos periféricos de províncias, estados, cantões ou *Länders*; (ii) Paradiplomacia transregional: refere-se às relações “*trans-sovereign*”, institucionalizadas de não-vizinhos, mas que pertencem às nações de uma região; e (iii) Paradiplomacia global: esta envolve contatos de governos subnacionais com seus pares em outras partes do mundo. Ainda, segundo este autor, novos desenvolvimentos na política doméstica e internacional atraem governos subfederados a desempenhar um papel significativo, mas sem deixar de ser secundário, na cena internacional, já que a primazia é ocupado pela diplomacia do governo central.

O problema decorrente, conforme Aguirre (1999, p. 189), é o “hábito” de tomar os Estados-nação como unidades primárias de análise em política internacional e comparada. A esse respeito, Keohane e Nye Jr. (1977) contribuíram para um novo paradigma teórico de análise de política internacional que era embasado no paradigma estatocêntrico, e passam a

incluir em suas análises de política internacional novos atores não estatais, como corporações transnacionais, grupos de pressão e de interesse, sindicatos, artistas, igrejas, intelectuais, entre outros atores.

Com relação ao conceito de “protodiplomacia”, este foi empregado por Duchacek (1988, p. 22) para exprimir a atividade diplomática preparatória em vista de futura secessão e para o reconhecimento diplomático internacional em tal ocorrência⁴⁵. Com o advento dos escritos de Soldatos, o conceito “Paradiplomacia” ganhou a batalha lexical a respeito das atividades internacionais de governos não centrais (AGUIRRE, 1999, p. 190). E a “Paradiplomacia” entrou para as discussões acadêmicas no quadro das discussões do “novo federalismo” (AGUIRRE, 1999; MOHAMMED; OWTRAM, 2014), resultado das mudanças ocorridas nos estados federais nas décadas de 1970 e 1980, ou seja, as descentralizações ocorridas na Espanha (Catalunha e País Basco), Bélgica (que em 1972 esteve às vias de fato de uma guerra civil, resultando na divisão do país entre Flandres e Walônia), Canadá (Quebec), Reino Unido (Escócia), Dinamarca (Groelândia), Iraque (Curdistão), entre outros movimentos separatistas. Desta forma, o termo Paradiplomacia foi cunhado ao levar em conta a inadequação da tradicional “Diplomacia”, especialmente no que se refere à descentralização do poder central em favor de regiões, transferindo-lhes maior autonomia (como foi o caso da Espanha, Bélgica, Dinamarca, Iraque, Reino Unido) em favor de províncias (como no caso do Canadá) ou de estados e *Länders* de uma federação. Esses entes subnacionais, a partir das discussões do “novo federalismo”, passaram a ter maior autonomia jurisdicional em questões domésticas, o que os motivou a também envolverem-se em política externa, estabelecendo contatos com parceiros ou homônimos estrangeiros em níveis governamentais e não governamentais. (DUCHACEK, 1990, p. 1; MOHAMMED; OWTRAM, 2014, p. 67). Inúmeros desses entes subnacionais estabeleceram representações permanentes em outros países e em OIs. A província canadense do Quebec foi a primeira a estabelecer sua representação permanente junto a um governo estrangeiro. E foi em Paris, em 1964, com sua *Délégation Général du Québec à Paris*.

Desde então, passou-se livremente a utilizar o conceito de “Paradiplomacia” para designar as atividades internacionais de governos não centrais, em contraposição à Diplomacia, reservada às atividades na arena internacional dos governos centrais ou nacionais. (ALDECOA; KEATING, 1999; HOCKING, 1991, 1993; MICHELMAN; SOLDATOS, 1990).

⁴⁵ O autor tem em mente o caso da província do Quebec, em seu país, Canadá, que almeja separação do resto do país.

A maior parte dos entes subnacionais que possuem maior autonomia paradiplomática dispõem de legitimidade para implementar relações exteriores, mas não para formular política externa. Essa é reservada ao Estado nacional, soberano, que representa os interesses nacionais e possui as prerrogativas para engajar o país por meio de celebração de tratados internacionais. Verifica-se, portanto, que os entes executores da paradiplomacia possuem autonomia e não soberania. A esse respeito, Bursens e Deforche (2008) afirmam que é unanimidade que as regiões belgas (Walônia, Frandres e Bruxelas⁴⁶) são as que mais possuem autonomia constitucional para realizarem suas atividades no exterior e são as que mais possuem escritórios de representação no exterior: a Walônia possui 100, a Flandres 93 e a região de Bruxelas 61. (BLATTER *ET AL.*, 2009). Apesar da “unanimidade” e do eurocentrismo da literatura, análise documental mostra que o Curdistão iraquiano detém a mais ampla autonomia constitucional para exercer sua paradiplomacia. (MOHAMMED; OWTRAM, 2014).

A paradiplomacia, além do impulso da globalização e da regionalização (criação de blocos de integração regional), a ascensão das potências emergentes, segundo Hameiri e Jones (2016) também contribuiu para a intensificação das práticas paradiplomáticas em todo o globo. Essas mudanças condicionam a política externa dos países, como a China e outras potências emergentes, com níveis de variação. Assim, na Rússia, a descentralização sob Yeltsin promoveu um *boom* de paradiplomacia pelos governos regionais, antes que a recentralização invertesse esse processo (TKACHENKO, 2002; SHARAFUTDINOVA, 2003); na Índia, a paradiplomacia dos governos locais também é observável, embora pareça menos proeminente do que na China, apesar da constituição democrática formalmente federal da Índia (JENKINS, 2003a, 2003b, DOSSANI; VIJAYKUMAR, 2006; PLAGEMANN; DESTRADE, 2015); na África do Sul, alguns estudiosos também observam um papel internacional crescente para as províncias (VAN WYK, 1997; GELDENHUYS, 1998; CORNELISSEN, 2006; NGANJE, 2014a, 2014b), uma tendência também observada na Nigéria (AKINDELE, 2003) e no Brasil (SETZER, 2014).

3.2 A PARADIPLOMACIA E SUAS MOTIVAÇÕES

⁴⁶ A Bélgica é um Estado federal formado por comunidades, de cunho linguístico e cultural (flamenga, francesa e alemã) e regiões, de cunho econômico e com base territorial (Walônia, Flandres e Bruxelas). Bruxelas compreende a região metropolitana da capital nacional Bruxelas, composta por 19 comunas, sendo bilíngue: francês e flamengo (holandês). A língua da Flandres é o flamengo (falada por 51% da população belga) e da Walônia, o francês (falado por 46% da população do país) e o restante 4% é de língua alemã, inclusive na região da Flandres.

A inserção internacional por parte de estados e municípios (ou outras formas de designar os atores subnacionais, como províncias, *Länders*, cantões, departamentos ou regiões), do ponto de vista empírico, tornou-se uma realidade com o aprofundamento da globalização e a integração de blocos regionais. Os efeitos da globalização na lógica econômica mundial levaram as cidades e estados a repensarem os fatores promotores para o desenvolvimento local.

No Brasil, os estados da federação e municípios têm-se empenhado neste processo de internacionalização, tanto nas modalidades de promoção de suas empresas e exportações, quanto na atração de investimentos estrangeiros diretos, além da promoção do próprio estado ou da cidade no exterior, visando a atração de turistas e eventos. Tais atividades de promoção incluem a organização de missões empresariais e técnicas, participação em feiras e eventos e a celebração de termos de cooperação entre pares internacionais objetivando a busca de soluções já experimentadas em outras partes do mundo no nível local. Estas “soluções” abrangem áreas como o meio-ambiente, mobilidade urbana, governança, atração de eventos e turistas, ou como tornar-se uma cidade digital, cidade criativa e mesmo ações no âmbito do marketing e marca (*branding*) da cidade ou estado⁴⁷. Dos 27 estados brasileiros, 19 apresentam alguma institucionalização específica para o tratamento de assuntos de natureza internacional. (FIGUEIRA, 2011). Com relação às cidades, 30 delas possuem uma estrutura institucionalizada para tratar dos assuntos internacionais e outras 116 possuem uma pessoa responsável por esses assuntos sem ter, contudo, uma área específica, conforme aponta pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios (2009), como será tratado mais adiante.

Destaca-se o peso da globalização como impulsionador da paradiplomacia, pois trouxe a competição global ao nível local e regional, o que motiva o desenvolvimento de novas formas de ação desses governos e de interação com o exterior, especialmente a celebração de parcerias. As políticas de geração de emprego e renda, de educação, ciência e tecnologia destes entes subnacionais procuram estar alinhadas à competição do cenário global.

3.2.1 As variáveis de análise da paradiplomacia

⁴⁷ A diplomacia das cidades ou a construção da identidade ou marca (*branding*) da cidade na esfera internacional não serão objeto de estudo nessa tese.

Keating (1999) pôs a questão “Por que as regiões procuram o exterior?”, e da mesma forma que Soldatos (1990) aponta razões ou motivadores de ordem econômica, cultural e política. Essas três motivações formam consenso na literatura da paradiplomacia e são consideradas as variáveis de análise dessa disciplina:

- i. **Econômica:** as regiões procuram investimentos, mercados para seus produtos, tecnologia para modernização e promover-se como destino turístico. Assim, o interesse econômico dos atores políticos subnacionais se concentra na promoção de suas exportações, atração de investimentos, destacar-se como destino turístico internacional e da defesa de suas empresas. Buscam também colaboração entre empresas, especialmente entre as pequenas e médias para explorar as complementaridades e sinergias que caracterizam seus distritos industriais de sucesso para obterem maior competitividade no mercado. Esta variável é representada e quantificada pelo número de missões comerciais que o ente subnacional realiza ou se possui agência de fomento para seu comércio exterior e agência de atração de investimentos.
- ii. **Cultural:** com sua própria língua e cultura, procura-se recursos e apoio na arena internacional. Engloba motivações para recuperar laços históricos, compartilhamento étnico de regiões transfronteiriças e em questões de cooperação em educação e cultura. Esta variável verifica a quantidade de exposições e eventos culturais realizados pelo ente subnacional no exterior, bem como parcerias e participação em redes de cidades que promovam a identidade.
- iii. **Política:** as regiões e localidades possuem diferentes razões políticas para entrar na arena internacional. Aquelas com aspirações nacionalísticas procuram reconhecimento e legitimidade maior para sua região ou ente subnacional. A variável política representa o grau de representação no exterior, além do grau de autonomia da unidade federada, com relação ao governo central, em poder desenvolver seus interesses econômicos, políticos e culturais no exterior. Ou seja, representa o prestígio dos governantes locais e regionais, interesses político-partidários, posicionamento político, de separatismo (típico da fase da protodiplomacia) e afirmação de identidades com fins políticos e de pressão política interna.

Diferentemente de Soldatos (1990) e Keating (1999), Michelmann (1990 *apud* MATSUMOTO, 2011, p. 44), além das motivações econômica, política e cultural, acrescenta o meio ambiente. Esta caracteriza-se por defender-se de desastres naturais, especialmente em regiões de fronteiras, e para fazer frente aos desafios ecológicos globais, pois seus efeitos

são sentidos no nível local e os governos federais apresentam inaptidão de ser efetivo sozinhos. Nesse século XXI, observa-se que a paradiplomacia das cidades tem crescido pela via ambiental, como será abordado adiante.

Fry (1990), de acordo com estudos empíricos realizados com estados da federação estadunidense, fornece três razões para a existência da paradiplomacia. Estas são: a salvaguarda dos interesses locais e regionais na economia global, o drástico corte dos repasses do orçamento federal aos estados e municípios e a incessante procura por alternativas fontes de recursos. Essas motivações apontadas por Fry (1990) são essencialmente de ordem política e econômica.

Lecours (2002) aponta que a paradiplomacia constitui-se num veículo multifuncional para a promoção de interesses e identidades e classifica as suas motivações em níveis. O primeiro nível refere-se aos *assuntos econômicos* que tem na promoção de suas empresas e atração de investimentos as suas principais motivações. No segundo nível está a *cooperação*. Esta envolve as áreas cultural, educacional, técnica, tecnológica, entre outras. O autor cita o Lander alemão de Baden-Württemberg como um líder nesse nível da paradiplomacia, sendo uma das lideranças na criação do projeto de cooperação “Quatro Motores da Europa” e da Assembleia das Regiões Europeias, além da cooperação Norte-Sul. A região francesa de Rhône-Alpes, bem como a província canadense de Quebec também se destacam nesse nível de paradiplomacia. Os dois primeiros atores citados são parceiros de diversos projetos de cooperação com o estado do Paraná, entre os quais o “Quatro Motores do Mercosul” e da Universidade do Queijo.

Por fim, no terceiro nível, Lecours (2002) posiciona o *político*, que visa consolidar uma identidade distinta daquela promovida pelo Estado nacional, na qual os atores subfederados empenham-se em afirmar sua distinção cultural, autonomia política e o caráter nacional da comunidade ou região que representam. Destacam-se nesse nível Quebec, Flanders, Catalunha e País Basco.

Concebida dessa forma, a paradiplomacia é distinta da diplomacia do Estado-nacional: é funcional, específica e direcionada, sendo muitas vezes oportunística e experimental. Keating (1999) a designa como “estrutura de oportunidade”. Ela também é caracterizada por um alto envolvimento da sociedade civil e do setor privado. (MOHAMMED; OWTRAM, 2014, p. 67-68). As principais ações paradiplomáticas incluem abrir escritórios de representação no exterior, promover o estado ou o município, além de suas empresas, em feiras e eventos internacionais, atrair investimentos, celebrar acordos de cooperação com seus pares e empresas, participar de associações transfronteiriças e fóruns internacionais.

No que tange as razões econômicas, estas têm sua origem no fato que a maioria dos eleitores aponta os governantes, não importando sua esfera de atuação, como incumbidos pela performance econômica. Além disso, os governos locais e regionais conhecem melhor seu território e estão mais próximos dos problemas de suas empresas, especialmente as pequenas e médias, desejosas de entrar nos mercados internacionais.

No que tange as razões políticas, a participação de autoridades políticas locais e regionais em ações externas, como em uma visita ao exterior ou recepção de comitivas estrangeiras, proporciona dividendos políticos, principalmente prestígio. Essas atividades costumam gerar atenção e repercussão na mídia, proporcionando-lhes “aura de estadista cosmopolita, experiente e sofisticado”. (MATSUMOTO, 2011, p. 45).

A orientação político-partidária busca estreitar laços da mesma orientação com seus pares no exterior. A paradiplomacia intensifica-se quando o governo central é de outra corrente ideológica, conforme atesta Michelmann (1990) em seus estudos de casos envolvendo a Áustria e a Alemanha. Quando o governo central era de outro partido que os *Länders*, estes buscavam o ativismo político internacional para afirmar sua identidade política, enfatizando formas diferenciadas de governar.

No que diz respeito à dimensão cultural, esta não se restringe apenas a questões étnicas transfronteiriças, mas também às obrigações constitucionais de educação e cultura. Desse modo, é comum a celebração de parcerias com universidades, intercâmbio de professores e alunos, além de subsídios com bolsas para alunos estrangeiros.

No âmbito do meio ambiente, proposto por Michelmann (1990), como uma fonte de interesse e motivação da paradiplomacia, vem ganhando força e as inúmeras redes, especialmente de cidades, que se constituíram em torno do tema mostram que essa é a variável mais dinâmica da paradiplomacia.

Finalmente, destaca-se que, de acordo com Duchacek (1990), os temas mais recorrentes da atuação internacional das unidades subnacionais são: comércio, investimento, tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, questões sociais, intercâmbios culturais e educacionais, políticas migratórias, tráfico de drogas, epidemias e políticas sanitárias.

3.2.2 Janelas de oportunidades para a paradiplomacia

Além desses determinantes e motivadores internos assinalados acima, há de se considerar as transformações da estrutura de oportunidade internacional, tais como organizações multilaterais que proporcionam acesso direto para as regiões e localidades e a possibilidade

de criar parcerias e cooperação inter-regionais. A literatura (Soldatos, 1993; Keating, 1999, Paquin e Lachapelle, 2005) é unânime em assinalar que as necessidades de desenvolvimento e de crescimento econômico são variáveis centrais na motivação da internacionalização dos atores políticos subnacionais. Keating (1999) destaca a província do Quebec, secundada pela Catalunha e a Flandres, a mais proeminente em desenvolver políticas de competitividade às suas empresas, concedendo a elas generosos benefícios de modo que possam estar em posição de competir no mercado globalizado.

As oportunidades para os entes subnacionais e regiões são maiores dentro do bloco regional no qual estão inseridos e variam de acordo com a estrutura e natureza do bloco. (Keating, 2009). Assim, o Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) apresenta poucas oportunidades para as regiões (ou entes subnacionais) da América do Norte, já na União Europeia (UE) as oportunidades que as regiões e entes subnacionais usufruem são incomparáveis, justificada pela diferente natureza de integração desses dois blocos. O Nafta é uma zona de livre comércio, estando apenas no segundo nível de integração na escala criada por Bella Ballassa⁴⁸(1961), tendo seu foco apenas na integração comercial. Já a UE é uma união monetária (embora que imperfeita, pois apenas 18 dos 27 membros do bloco fazem parte da zona do euro), está no mais alto nível de integração, havendo aprofundado sua integração econômica, política, social e cultural. Na UE, com o Tratado de Maastrich, de 1991, foi criado o Comitê das Regiões, um órgão que acolhe e representa as demandas das 352 regiões do bloco. Já antes da criação do Comitê das Regiões, havia na CEE (Comunidade Econômica Europeia, nível de integração anterior ao da União Europeia) várias políticas regionais, especialmente para desenvolver as regiões menos avançadas, sob o conceito de coesão territorial. Essas diversas políticas, fundos e instituições existentes na UE formam o segmento da Europa das Regiões. Portanto, na UE há vontade política, orçamento (entre 70 e 75% do orçamento total da UE é discutido no Comitê das Regiões) e estratégia para fomentar o conceito de regionalização, desenvolver as regiões e torna-las mais preparadas para competir no mercado global: esse é a *grand* estratégia e objetivo da Europa das Regiões.

3.2.3 Paradiplomacia e sua relação com o desenvolvimento local e o regional

É necessário esclarecer que a literatura designa por região todas as formas de entes subnacionais ou subfederados, como estados, províncias, departamentos, municípios, ou

⁴⁸ O clássico estudo de Bela Ballassa, *Theory of economic integration* (1961), o autor apresenta a integração em cinco níveis, do menor ao maior grau de integração: zona de preferência tributária, zona de livre-comércio, união aduaneira, mercado comum e união monetária.

mesmo regiões administrativas e comunidades que formam uma nação. Segundo Lobo-Fernandes,

o conceito de região, enquanto formação subnacional, é aqui proposto em sentido lato, não apenas como sistema institucional, mas também como sistema de trocas sociais e econômicas sustentadas por instituições próprias, e como um sistema de ação. É na combinação destas várias lógicas que o fenômeno do regionalismo deve ser entendido. O termo subnacional engloba todas as formas de governo eleito entre, por um lado, o Estado central (ou o nível nacional) e, por outro, os níveis mais locais, como conselhos, municipalidades, etc. (2006, s/p).

A política externa usual, conduzida pelo Estado central, assenta-se na defesa do interesse nacional e na relação assimétrica entre Estados. Um dos grandes desafios é a mudança de enfoque de relações assimétricas para relações horizontais, nas quais passa-se de uma pauta assistencialista, tendo uma relação doador-receptor, para relações mais equitativas providas de uma maior apropriação do valor do local e do desenvolvimento.

A paradiplomacia diverge desse contexto de atuação internacional, pois assenta-se na ideia de horizontalidade e descentralização das relações internacionais. As cidades procuram praticar uma relação horizontal em vez de assimétrica, como acontece na relação entre os Estados-nação. Essa mudança de enfoque foi em grande medida resultado de múltiplas formações de redes de cidades com foco na cooperação.

No âmbito das entidades subnacionais, há diferenças entre estados e municípios. Ambos são atores livres de soberania, como são as ONGs, empresas transnacionais, movimentos sociais, entre outros. Os governos municipais são mais livres de soberania que os estados e províncias. Esses estão mais próximos dos governos centrais e aqueles mais próximos aos atores não estatais. (SALOMÓN, 2011). A paradiplomacia dos governos locais (dos municípios e comunas) segue padrões mais definidos que dos governos intermediários (estados, províncias, departamentos e regiões). Os municípios possuem uma maior homogeneidade do que esses últimos, que são mais heterogêneos em termos de competências, responsabilidades e recursos. Assim, os governos locais possuem uma capacidade de aglutinação de interesses e na formação de estruturas de cooperação mais fácil; o resultado é a participação em vários mecanismos de cooperação transnacional, além da interação com OIs clássicas que, por sua vez, contribuem para unir os governantes locais em busca de soluções conjuntas (MATSUMOTO, 2011, p. 40-41), que os une em torno de causas comuns, formando certo nível de consenso a respeito de quais práticas podem fazer parte da política externa local. (SALOMÓN, 2009).

Constata-se que parte da literatura da paradiplomacia não distingue entre governos estaduais (ou provinciais, também chamados de governos regionais) e os governos municipais (também chamados de governos locais), no que tange suas ações internacionais. Da mesma forma, é comum não haver a distinção entre atores locais e regionais, sendo todos atores subnacionais. A literatura inicial (Soldatos, 1990) deu ênfase à paradiplomacia como expressão de governos regionais, ou seja, estados, províncias, departamentos, regiões, cantões, *Länders*, entre outras divisões políticas de um Estado nacional. Já próximo dos anos 2000 houve um renascimento das cidades como atores globais, especialmente por meio de sua participação em redes e associações internacionais de cidades. Melissen (2007) não emprega o conceito de paradiplomacia para esse protagonismo das cidades, reservando-o às ações internacionais dos governos regionais. Com relação às cidades, esse autor usa o conceito de *city diplomacy*.

Há diferenças na forma de atuação desses dois entes subnacionais. Rodrigues (2004) identifica duas dimensões da atuação municipal internacional que a distingue de um estado ou província: (i) há uma atuação bilateral, presente no irmanamento de cidades, por exemplo; e (ii) multilateral, presente nas redes internacionais de cidades. Além disso, os governos locais possuem uma maior proximidade com os movimentos sociais. Por seu turno, os governos regionais seguem uma política externa mais tradicional e mais próxima da empregada pelos governos centrais. Estão presentes nessa política a abertura de escritórios de representação no exterior e rodadas de negociações visando a atração de negócios e investimentos, que se caracteriza por uma abordagem mais estática e de institucionalização mais formal. (MATSUMOTO, 2011, p.).

A variável fundamental da paradiplomacia exercida pelas unidades subnacionais brasileiras, segundo estudo empírico realizado por Vigevani (2006), é o desenvolvimento. Quando cidades e estados passam a ser vistos como agentes do desenvolvimento econômico, intensifica-se a paradiplomacia no Brasil, segundo o autor. O interesse pelo desenvolvimento e pelo *welfare* repercutiram nas áreas de atuação da paradiplomacia dos estados e municípios.

O desenvolvimento local e regional não está mais associado ao protecionismo, mas sim à nova ideia que une desenvolvimento local e paradiplomacia que reside na inserção do local ou da região na economia global. Isso acontece no envolvimento mútuo de atores regionais e locais, como governos, empresas, associações da sociedade civil (como federações de cooperativas, de comércio e da indústria), formando um verdadeiro pacto que resulta em uma paradiplomacia mais agressiva na busca de mercados internacionais para as empresas

locais e regionais, além da atração de investimentos estrangeiros. Políticas públicas para esse fim são formuladas e implementadas. Tanto os estados do Paraná quanto Santa Catarina, e suas capitais, possuem suas agências de desenvolvimento com atuação na atração de investimentos internacionais diretos.

Na UE, a política basilar da Europa das Regiões é a preparação das regiões e localidades para a competição global. Reconhece-se a localidade e a região, ou seja, o território, como motor do desenvolvimento econômico. Por isso, a paradiplomacia apresenta-se como instrumento viabilizador do desenvolvimento local e regional.

3.2.4 O *soft power* como prática paradiplomática

Joseph Nye Jr. (1990, 2004) desenvolveu o conceito de *soft power*, denominando a capacidade de conquistar corações e mentes por meio das ideias, valores e ideologias, também chamado de poder brando, em contraposição ao poder da coerção exercido pela força militar ou econômica, um meio mais arrogante que exerce seu poder por meio de incentivos e ameaças. O poder brando, por seu turno, baseia-se na capacidade de moldar a preferência dos outros e é exercido por meio da sedução e da atração, no qual os valores de quem exerce o poder são admirados, os exemplos emulados e sua prosperidade e políticas são desejadas. A habilidade de estabelecer preferências usualmente é associada a ativos intangíveis, como uma personalidade atraente, cultura, valores políticos e instituições, além de políticas que são vistas como legítimas ou tendo autoridade moral. O poder brando é, portanto, essencialmente poder de atração. (NYE, 2004, p. 5-6).

O resultado desse poder de atração, que é o *soft power*, é a formação de seguidores que desejam “copiar” o exemplo e seguir suas políticas. No plano nacional, o Brasil, na era do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010, sem ter os meios do *hard power* ou poder duro das grandes potências mundiais, exerceu com maestria o poder brando e projetou-se no cenário internacional como potência emergente, líder regional e como importante *global player*. (MARTINS, 2011). As políticas sociais brasileiras, especialmente o Bolsa Família, foi emulada por cerca de 65 países. No plano paradiplomático, o estado da Bahia promove sua cultura para criar uma imagem positiva do estado, no âmbito simbólico, e atrair turistas estrangeiros (BADARÓ, 2013) e Curitiba projetou-se no cenário internacional, sendo suas políticas de mobilidade urbana, em partir a de transporte público coletivo, além das políticas ambientais, emuladas mundo afora, por meio do saber técnico e personalidade de seu ex-prefeito, Jaime Lerner, como será detalhado mais adiante.

Como os entes subnacionais não possuem força militar e um governador constitucionalmente não pode declarar guerra ou celebrar a paz, mas nada o impede de guiar a administração de seu estado para tratar de assuntos externos relacionados ao comércio, captação de investimentos, desenvolver a cooperação técnica ou a identidade e a cultura de seu estado ou de seu município, no caso de prefeitos. A paradiplomacia é exercida, sobretudo, pelo poder brando, um poder simpático, tendo destaque o âmbito ou o poder cultural, pois muito contribui para transmitir e projetar uma imagem positiva.

Badaró (2013, p. 126) destaca que a presença da dimensão cultural é fenômeno antigo na política externa dos países. Na era colonial já se praticava de alguma forma o *soft power*. As nações colonizadoras buscavam influenciar diretamente as elites locais, propagando seu sistema de valores e hábitos de comportamento. Assim, “ser civilizado” era incorporar os hábitos de vestir-se, alimentar-se, falar a língua, enfim, consumir a cultura da metrópole. Num segundo momento, a projeção de uma imagem positiva do país colonizador era trabalhada a partir da disseminação da língua e de seu patrimônio cultural. Mais tarde criaram-se centros culturais de países colonizadores para manter sua boa imagem e sua presença, incluindo de suas corporações e produtos, de forma simpática. “O objetivo imediato era favorecer uma estratégia complementar de penetração pacífica como reforço à implantação política e econômica.” (*ibid.*, p. 127).

A paradiplomacia cultural é um primoroso método de elevar o perfil internacional de um ente subfederado de uma forma positiva. O âmbito cultural pode desempenhar um papel ativo na condução de uma grande variedade de atividades que abarca desde a organização e realização de festivais de música, mostras de artes plásticas e cinema, tradução de livros, concessão de bolsas de estudo e aperfeiçoamento a estudantes, artistas e professores, realização de seminários, conferências e *road-shows*, entre outras intervenções. Essas ações objetivam despertar afinidades e projetar a identidade do ente subfederado no exterior. Quebec, Catalunha, Rhône-Alpes, Valônia, Flandres, Baden-Württemberg, Buenos Aires, Londres, São Paulo, entre outras, sabem muito bem promover mundo afora sua identidade e cultura, mas não exclui a paradiplomacia econômica (atração de investimentos e abertura de novos mercados), a cooperação descentralizada (ajuda ao desenvolvimento, intercâmbios culturais, cooperação educacional, técnica, tecnológica e outras) e política (afirmação de identidade e autonomia política). (LECOURS, 2008).

De acordo com Badaró (2012), a dimensão estratégica da diplomacia ou da paradiplomacia cultural se assenta nas seguintes variáveis:

Diversidade cultural. A adoção da Convenção da Unesco sobre Proteção

e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em 2005, reafirma as ligações entre cultura, desenvolvimento e diálogo intercultural, e enfatiza a necessidade de cooperação internacional e de construção de capacidades, que são altamente relevantes para a prática da mobilidade cultural.

Dimensão econômica da cultura. O comércio de bens e serviços culturais vem recebendo maior atenção nas políticas públicas, influenciando fortemente as políticas culturais de apoio à mobilidade, que passam a incorporar subvenções a segmentos da economia da cultura, como o apoio à participação setorial em feiras de livros e música, por exemplo.

Diplomacia cultural. O crescente entendimento de que a cultura é um dos mais importantes vetores de projeção internacional de um povo faz com que um número cada vez maior de países desenvolva estratégias voltadas para a construção da imagem do país através da cultura.

Redes sociais. O incremento dos movimentos transnacionais nas artes tem intensificado e aprofundado os contatos e o intercâmbio entre organizações culturais e artistas, tornando as redes independentes e as parcerias culturais estratégias exitosas de difusão cultural.

Cooperação regional. A mobilidade tem sido vista como um instrumento de integração regional. A União Europeia criou uma agenda para a cultura na qual o diálogo intercultural é tomado por base para a integração regional. (BADARÓ, 2012, p. 129).

Portanto, a identidade é uma importante característica da variável cultural, na qual a cultura é usada para apresentar uma identidade desejada ao mundo e reforçar uma imagem positiva no exterior. A promoção cultural é um instrumento eficaz que está ao alcance do ente subnacional para elevar seu perfil internacional com o fim de conquistar a opinião pública, o turismo, o investimento estrangeiro e o aumento do seu comércio exterior, passando, assim, a incorporar a dimensão econômica.

3.4 A FRAGILIDADE E PERSPECTIVAS DO QUADRO TEÓRICO DA PARADIPLOMACIA

A paradiplomacia constantemente se depara com seus limites; seu quadro teórico tornou-se insuficiente para generalizar e explicar toda a diversidade, motivação e atores envolvidos nas atividades externas dos entes subnacionais. Essa seção expõe a fragilidade do arcabouço teórico da paradiplomacia e avança as perspectivas teóricas para a disciplina e argumenta que o neoinstitucionalismo pode ser um ferramental útil ao quadro teórico da paradiplomacia para explicar como os entes políticos subnacionais adquirem agência internacional.

3.4.1 Fragilidade do quadro teórico da paradiplomacia

As pesquisas em paradiplomacia têm sido muito construtivas e obtido sucesso para a conceitualização das atividades externas de entes subnacionais e para fazer um inventário descritivo das atividades e instrumentos paradiplomáticos. (BURSENS; DEFORCHE, 2008, p. 2). Outros estudiosos (Blatter *et al.*, 2008, p. 469) identificaram importantes lacunas nas pesquisas da paradiplomacia. Estas consistem, sobretudo, em estudos de casos que não possuem e não usam verdadeiramente um quadro teórico sistemático, ou quando usam, são bastante diferentes uns dos outros, tornando difícil a generalização teórica; não se formula hipóteses embasadas teoricamente, mas lista-se atividades ou categorias de atividades de política externa regional.

No atual estágio da literatura, verifica-se que não se pode fazer generalização de atividade estrangeira realizadas por ente subnacional. Para isso, precisa-se de hipóteses embasadas teoricamente para poder discutir “sob que condições que tipo de regiões desenvolverá que tipo de atividade”. (BURSENS; DEFORCHE, 2010, p. 153).

Verifica-se a evolução das competências regionais para conduzir políticas exteriores. E o que faz a autoridade regional operacional? Na visão de Lecours (2002), a literatura da paradiplomacia sofre de duas carências ou pontos fracos: (i) a ausência de uma perspectiva teórica geral que possa explicar como os governos regionais adquiriram agência internacional, o que molda sua política externa, suas relações internacionais e seu comportamento negociador; e (ii) a falta de foco na construção de quadros analíticos gerais que possam guiar o estudo da paradiplomacia. (LECOURS, 2002, p. 92). Segundo o autor, tem havido pouco esforço para fundamentar o estudo da paradiplomacia numa perspectiva teórica que poderia servir como base para um quadro explicativo geral.

A falta de legitimidade na atuação externa dos entes subnacionais e a ausência de uma capacidade legal de atuar além de suas fronteiras domésticas têm suas raízes no fato que as regras e práticas da política internacional foi desenhada e estabelecida pelos Estados e para os Estados-nacionais. O poder de agência dos Estados previu legitimidade às suas regras e práticas que tendem a excluir outros potenciais atores com poder de agência da arena internacional. As principais OIs e regionais, como a ONU, UNESCO e UE, geralmente reservam o status de membro aos Estados nacionais. O mesmo acontece nos acordos econômicos regionais, como o Nafta ou Mercosul, ou ainda em alianças militares, incluindo a diplomacia da paz e da guerra. Constata-se que Estados são peças centrais das instituições e regimes de segurança, comércio, economia e finanças globais, como na OMC, Conselho de Segurança da ONU, OTAN, Banco Mundial, FMI, entre outras. (LECOURS, 2002, p. 94).

3.4.2 Novas perspectivas teóricas

Em vista das fragilidades apontadas acima é necessário pensar em alternativas teóricas em vista a preencher essas lacunas. Contudo, as regras e regimes internacionais possibilitam que outros que buscam status de ator possam atuar na cena internacional. Agentes políticos e econômicos, como movimentos sociais, organizações não-governamentais e empresas multinacionais motivadas pela globalização estão intensificando sua inserção e se tornando atores proeminentes na política mundial e em importantes negociações, como aquelas relacionadas ao clima e meio ambiente. Não obstante, os entes políticos subnacionais possuem mais dificuldades de se inserir na política mundial e devem usar os tradicionais canais da diplomacia que tendem a estar fechados para eles. Assim, estados e municípios de uma federação usam de criatividade, por meios alternativos, para exercer sua política internacional. Observa-se que as cidades e municípios conseguiram uma maior inserção como atores internacionais que os entes regionais (estados, províncias e regiões autônomas). Estes encontram maior resistência por parte dos Estados nacionais, pois envolve a sua soberania e são desejosos de conduzir uma política externa coerente e uníssona.

Fatores intrínsecos ao Estado central, como a formação e consolidação de uma identidade nacional, a ordem política e social, além da doutrina do interesse nacional, a soberania e a integração nacional, entre outros fatores, dificultam, a partir de uma perspectiva política interna, que governos de estados, províncias e regiões autônomas constituam seu poder de agência internacional. (LECOURS, 2002, p. 95).

Esse modelo de Estado nacional westfaliano, contudo, influenciado pela pressão das forças globalizadoras (apontadas na seção 3.1), está se reconfigurando, o que resulta em maior abertura e possibilidades de inserção internacional para os entes subnacionais. De fato, combinando as pesquisas em políticas públicas, novo federalismo e institucionalismo, a investigação da paradiplomacia tende a avançar. Observa-se que novas perspectivas teóricas sobre as práticas paradiplomáticas estão surgindo, apoiadas por evidências empíricas crescentes e estando conectadas com o surgimento do estado pós-westfaliano em outras partes do mundo, além do Ocidente desenvolvido, recebendo destaque as potências emergentes como África do Sul, Brasil, China, Índia, Indonésia, Coreia, Rússia, entre outros.

As evidências mostram que os Estados de potências emergentes também se transformaram nas últimas décadas, tornando-se pós-westfalianos, quer dizer, mais fragmentados, uma vez que agências centrais anteriormente poderosas distribuem poder e recursos para várias agências - públicas e privadas - e passam para um modelo de "estado regulador"; des-

centralizados, uma vez que o controle sobre as políticas e os recursos é transferido para as regiões, províncias e centros urbanos, incluso as regiões metropolitanas; e internacionalizados, à medida que diferentes níveis e aparelhos de Estado se unem, formam ou promovem formas diferentes de governança e regulação transnacionais. (HAMEIRI; JONES, 2016).

O mundo pós-westfaliano ensejou o surgimento da prática da diplomacia federativa que foi intensificada com a globalização e a formação de blocos de integração regional. O marco teórico da paradiplomacia tem recebido aportes de diversas disciplinas, não havendo uma fundamentação teórica específica e única. Serve-se de aportes da Sociologia, especificamente o viés neoinstitucionalista, conforme a versão de James March e Johan Olsen (1984, 1989, 1995); das Relações Internacionais ampara-se na diplomacia e especialmente no emprego do institucionalismo liberal e a teoria da interdependência de Robert Keohane e Joseph Nye (1989, 2001), além do federalismo e do conceito de governança multinível de Liesbet Hooghe e Gary Marks (2002) e Marks e Hooghe (2008). Contudo, busca-se novas perspectivas teóricas para a paradiplomacia para que a mesma se desenvolva como disciplina autônoma.

Usualmente se estrutura e compreende as atividades externas dos entes subnacionais a partir do quadro teórico da paradiplomacia, bem como da governança multinível – especialmente desenvolvida no contexto da União Europeia por Gary Marks e Liesbet Hooghe (2002, 2008), tendo destaque as tradições norte-americana e europeia. Esta última baseia-se na sua própria experiência, aportando a governança multinível ao quadro teórico da paradiplomacia; aquela aporta a conceitualização da globalização, regimes e as instituições internacionais ou transnacionais, como a ONU, OMC, OTAN, NAFTA, entre outras, que deteriora a soberania do Estado-nação (KEATING, 1999), conforme estabelecido pelo modelo westfaliano e apontado acima.

Há problemas no desenvolvimento de um quadro teórico sólido, contudo as atividades paradiplomáticas tornaram-se um fenômeno empírico para as relações internacionais que não pode mais evitar o seu enfrentamento. (BURSENS, DEFORCHE, 2010, p. 157). A literatura paradiplomática desenvolveu conceituações úteis, inventários e instrumentos de atividades paradiplomáticas, mas ainda continuam sendo muito mais uma pesquisa descritiva do que normativa.

Por sua vez, Paquin e Lachapelle (2005, p. 77-89) tentam enfrentar a questão conceitual da paradiplomacia. Em primeiro lugar é colocada a questão central: “Por que as regiões praticam relações internacionais?” Os autores afirmam que não é fácil generalizar as explicações devido à variedade de objetivos e motivações que os entes subnacionais inse-

rem-se na prática de relações internacionais e apontam para três variáveis explicativas de nível macro (sem, contudo, avaliar variáveis no nível micro): (i) crise do Estado-nação e globalização (Governos locais buscam investimentos internacionais para suas regiões e localidades); (ii) nacionalismo (especialmente no caso da Catalunha, País Basco, Flandres e Quebec que promovem suas respectivas identidades culturais); e (iii) internacionalização. Com relação à esta última variável, os autores estranhamente afirmam que as questões das relações internacionais são dominadas por temas que têm pouco a ver com a realidade local e regional. Contudo, questões ligadas ao meio-ambiente, saúde pública, educação, comunicação, serviço social, transportes, planejamento e ocupação do solo, entre outros, são questões que também estão sob a jurisdição dos entes subnacionais, especialmente nos estados federados ou descentralizados (PAQUIN; LACHAPELLE, 2005, p. 86). Esses autores concluem que a paradiplomacia se desenvolve mais em federações do que em Estados unitários e, sobretudo, onde há regiões autônomas, como na Espanha. Além desta observação empírica, os autores ressaltam o papel do empreendedor político, no qual o desenvolvimento da atividade paradiplomática está grandemente em função da personalidade dos políticos (*ibid*, p. 88.).

A seguir, nas duas próximas seções, procura-se avançar respondendo as seguintes questões: há determinantes que explicam as atividades paradiplomáticas? Em que medida o modelo de Estado influencia a paradiplomacia? Em que circunstância e em que medida uma política de internacionalização é eficiente em um dado local pode ser transferida e ser igualmente eficiente em outro?

3.4.3 Determinantes da paradiplomacia

Para o estudo da explicação causal da paradiplomacia é essencial conhecer quais são suas determinantes ou as condições favoráveis da paradiplomacia, um conceito que se diferencia dos interesses, mas que também é estudado na análise das causas da paradiplomacia. (MATSUMOTO, 2011, p. 42). Nesta tese, os interesses são caracterizados como motivações, como é comumente abordado pela literatura. Contudo, há de se ter em mente que, devido sua proximidade conceitual, na maior das vezes, interesses, motivações e determinantes se confundem.

Assim, os interesses ou motivações são de âmbito econômico, político, cultural e ambiental. Esses são os clássicos componentes de todo estudo paradiplomático. As determinantes ou condições favoráveis, por seu turno, segundo Soldatos (1990, p. 50-51) incluem a

personalidade dos líderes, clima sócio-político, posição geográfica privilegiada e recursos, apoio à paradiplomacia das unidades federadas e legislação que promova o investimento estrangeiro.

Com relação aos interesses, baseia-se nas preferências do gestor subnacional querer ou não se lançar em atuação externa. No Brasil, conforme pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios detectou que 60% dos gestores municipais possuem interesse em assuntos internacionais e na internacionalização dos seus municípios. Contudo, apenas 2,63% possuem alguma atuação internacional. (CNM, 2009).

O modelo de determinantes desenvolvido por Soldatos (1990) concebe e abrange três níveis de explicação para o fenômeno: o internacional (sendo a globalização a grande determinante que se manifesta na interdependência), o doméstico-nacional (tendo a forma de federalismo como principal determinante) e o doméstico-local (sendo as condições econômicas, geográficas e políticas as determinantes para se analisar). De acordo com o autor (1990 *apud* Matsumoto, 2011, p. 55), a paradiplomacia surge da crise de representação das unidades subnacionais no nível sistêmico mundial e do desempenho da política externa do Estado, na qual ambos – o Estado central e o ente subnacional – competem por papéis na política externa. Esse fenômeno é mais frequente onde o processo de formação do Estado-nação não está concluído e onde a descentralização - *de facto* e *de jure* – permite um papel mais ativo às unidades constituintes de uma nação nas relações exteriores. Atualmente observa-se que esse fenômeno, parte da análise empírica de Soldatos nos anos 1980, não se restringe apenas às federações e nem às economias industriais avançadas e nem apenas às democracias. (MATSUMOTO, 2011, p. 56).

Como causas ou determinantes externas, Soldatos (1990) aponta a interdependência global, bem como nos níveis macrorregional (como a União Europeia ou América do Sul) e microrregional (como o Mercosul), além do envolvimento de atores externos.

A interdependência no âmbito externo, ou seja, da política internacional, é um conceito das relações internacionais cunhado por Keohane e Nye (2001, p. 7). Para esses autores, a interdependência representa a dependência mútua; assim, a interdependência na política internacional refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre os atores nos diferentes países. E o que diferencia a interdependência da interconectividade são os custos envolvidos. A interdependência envolve custos recíprocos nas relações que são tão relevantes que os atores envolvidos são mutuamente sensíveis e vulneráveis, já a interconectividade não envolve custos. (MATSUMOTO, 2011, p. 62). Um exemplo clássico é a dependência do Ocidente ao petróleo do Oriente Médio. O benefício para ambas as par-

tes é, de um lado, ter fornecimento energético barato e, de outro, obter recursos financeiros para cobrir seus gastos internos. Por outro lado, há os custos da insegurança causada pela vulnerabilidade causada por essa dependência para ambas as partes. Do mesmo modo, a China depende da continuidade do consumo americano de seus produtos para poder manter a produção e o emprego e, assim, evitar convulsões internas que poderiam mesmo desestabilizar politicamente o país. De outro lado, os Estados Unidos precisam da China com economia sólida para poder continuar a comprar massivamente os títulos de sua dívida para não levar o país à falência. Desse modo, a interdependência acontece tanto na competição quanto na cooperação. Os entes subnacionais tornam-se interdependentes, sobretudo, na cooperação.

3.4.4 O neoinstitucionalismo e a paradiplomacia: nexos eletivos

Bursens e Deforche (2010) propõem que é necessário extrapolar o quadro teórico da paradiplomacia e complementar com elementos explicativos do institucionalismo e acreditam que este, especialmente sua vertente histórica, possui o potencial de uma teorização mais normativa da paradiplomacia. O neoinstitucionalismo pode robustecer o quadro teórico da paradiplomacia, pois esta corrente entende que as instituições têm papel fundamental no desenvolvimento de comportamentos individuais e de ação coletiva, por meio de políticas públicas. O neoinstitucionalismo mantém o foco no papel das instituições, especialmente em sua estrutura física, organizacional, legal, bem como nas culturas, crenças, paradigmas, entre outros aspectos. (MARCH; OLSEN, 2008).

Como discutido no primeiro capítulo, o institucionalismo afirma que as instituições importam, pois elas moldam os resultados da ação política. Contudo, não se desconsidera que os atores têm suas preferências. No caso específico da paradiplomacia, pode-se verificar como a política internacional foi moldada após passar pelo processo político, considerando especialmente as instituições e atores, tendo maior ênfase as instituições. (BURSENS; DEFORCHE, 2010, p. 158-159). Nesse processo, as decisões dão forma às opções futuras; dessa maneira os resultados são bastantes previsíveis. Ou seja, os resultados são bastante determinados pelos constrangimentos institucionais, bem como pelas preferências dos atores (*ibid.*, p. 159). Este apanhado teórico explica porque é concedido aos entes subnacionais determinado nível e determinado tipo de poder de política externa e explica as evidências empírica da atuação internacional de estados e municípios. (*id.*).

Nesse contexto, os estados e municípios da federação, ou seja, as organizações políticas regionais e locais, na medida em que são tomados e abordados como entidades sociais inseridas em um sistema social internacional, formado por OIs, podem ter seus interesses e identidades moldados pelas normas, ações e objetivos dessas organizações. Nessa perspectiva neoinstitucionalista, as políticas externas e domésticas desses entes subnacionais influenciam sua agenda internacional, bem como podem ser influenciadas por suas normas, princípios, regras e padrões de comportamentos emanados a partir das OIs (*id.*). Por exemplo, o ente federativo que faz parte da organização Cidades Sustentáveis, molda suas políticas e comportamentos para posicionar-se de acordo com as normas e objetivos dessa organização, bem como influencia essa organização com suas políticas e práticas próprias de sucesso. Da mesma forma, o ente da federação que deseja atrair investimentos internacionais adequa seu ambiente de negócios, oferece incentivos e infra-estrutura de acordo com as expectativas dos futuros investidores.

Os grupos de *advocacy* (ou de defesa) exercem influência sobre a escolha da organização internacional que a cidade ou estado da federação irá fazer parte ou mesmo influenciam no direcionamento da realização de missões empresariais e participação em eventos e feiras internacionais. Esses são grupos que compartilham um repertório de ideias e posicionamentos políticos e que agem em uma área setorial específica.

Dessa forma, o institucionalismo histórico pode ser útil em responder por que certas regiões adquirem um conjunto particular de poderes de política externas, enquanto outros não. (BURSENS; DEFORCHE, 2010, p. 157-158). Uma das direções apontadas pelo neoinstitucionalismo histórico (MARCH; OLSEN, 1989) é que atores políticos lutam para tornar suas preferências em políticas. Contudo, esses atores são constrangidos pelo contexto institucional ou, anteriormente, já na criação da instituição. Elas, diferentemente do ator político, possuem uma racionalidade específica e uma perspectiva de duração dilatada, conforme o conceito de dependência de trajetória. Além disso, de acordo com o conceito de momentos críticos, a esfera e o contexto externo são cambiantes e tensões e variações sucedem-se. Novos rumos são considerados nessas situações.

3.4.5 Estrutura, agência e determinantes institucionais da paradiplomacia

A conceitualização de agência internacional dos estados, províncias e regiões decorre da estrutura doméstica e da estrutura de oportunidades internacionais. Nesse contexto, o neoinstitucionalismo possui potencial teórico de avançar para compreender e generalizar a

paradiplomacia. Nessa visão, o Estado não é somente uma “caixa-preta” que reúne de forma neutra, interesses e identidades, ao contrário, reflete uma força crucial na formação de resultados sociais, políticos e culturais. Por isso, o neoinstitucionalismo advoga fazer das forças políticas a variável independente ou a variável interveniente chave.

O neoinstitucionalismo possui a capacidade de explicar as raízes domésticas da paradiplomacia, exemplificado pelo caso da região belga da Wallônia, que desenvolveu uma robusta presença internacional institucionalizada. (LECOURS, 2002, p. 97-112). A agência internacional da Wallônia pode ser compreendida a partir de três conjuntos de instituições domésticas. O primeiro conjunto é formado pelo fato da ausência de partidos políticos de alcance nacional. Os partidos políticos são divididos e tem seu alcance limitado pelas comunidades lingüísticas regionais (Flanders e Wallônia), pelo regime lingüístico que é gerador de conflitos internos e pela divisão do poder do governo central que reforça a produção de projetos políticos descentralizadores, envolvendo a construção, consolidação e promoção de identidades culturais. (LECOURS, 2002, p. 97). E, no que tange a esfera internacional, definido à configuração interna, ela tornou-se terreno fértil à geração de políticas para a promoção desses objetivos.

O segundo conjunto de instituições que explicam as raízes domésticas da paradiplomacia, no caso em tela da Wallônia, é a organização política do país na divisão de três regiões: Flanders, Wallônia e Bruxelas-Capital; e em três comunidades lingüísticas: flamenga, francesa e alemã. Esta última, no que tange à organização política, está inserida dentro da região da Flanders e não possui autonomia como as três regiões. O formato de federalismo descentralizado que o país adotou foi igualmente relevante, pois a Wallônia pode se dotar de instituições típicas do federalismo que contribuíram para sua agência internacional.

Por fim, a terceira variável doméstica que condiciona a presença da Wallônia no âmbito internacional foi o arcabouço constitucional do reino. A Bélgica, antes um Estado unitário, por meio de uma reforma constitucional, passou a ser um Estado federado com amplas provisões constitucionais que dá às regiões e comunidades descentralização e meios para promover-se internacionalmente, incluindo poderes para negociar e assinar tratados em assuntos externos, nas áreas de sua jurisdição. (LECOURS, 2002, p. 98).

Embora as variáveis domésticas sejam relevantes e condicionam a atuação externa de um entre subfederado, as estruturas políticas internacionais conformam-se como variáveis igualmente importantes em tornar estados, províncias e regiões em agentes internacionais capazes de participar de negociações multilaterais. As regiões e localidades dos Estados-membros da UE encontram estrutura amigável no seio da própria UE com o Comitê das Re-

giões (CoR), que as envolve em negociações internacionais. O mesmo acontece em outras áreas de integração regional, nas quais os entes subnacionais formam ou encontram aparato institucional adequados para sua inserção internacional no bloco que os fazem ganhar legitimidade. No caso da UE, atualmente o CoR é composto por cerca de 350 representações de regiões e localidades do bloco. Desse modo, a UE, por meio de uma estrutura adequada, transforma suas regiões em agentes internacionais.

No caso da Wallônia, além do CoR, essa região possui à disposição outra instituição internacional, a Francofonia, uma estrutura formada pelos países de língua francesa de apoio à língua e cultura francesa, além da cooperação técnica e científica.

Assim, resgatando Soldatos (1990) e com base em Lecours (2002), pode-se estabelecer um quadro analítico, baseado no institucionalismo e neoinstitucionalismo, que constituem as determinantes estruturais da paradiplomacia. Essas determinantes estão ancoradas nos níveis doméstico (nacional), continental e global, conforme são explicitadas no quadro 6.

Nível	Fatores Determinadores da Paradiplomacia
Nacional	Quadro constitucional: é dada ou não competências internacionais às regiões? Relações intergovernamentais: são conflitivas ou cooperativas? A representação dos governos regionais em instituições federais: participam ou não de instituições do governo federal? Agenda política externa: está focada na alta (como a segurança) ou na baixa política (como o comércio)?
Continental	Refere-se às oportunidades criadas por regimes econômicos ou políticos, como a União Europeia: os entes subnacionais encontram estrutura favorável para inserirem-se?
Global	Refere-se ao papel das OIs de alcance global: a boa vontade dos Estados-membros e economia global representam estruturas de oportunidades?

QUADRO 6 – DETERMINANTES ESTRUTURAIS DA PARADIPLOMACIA

FONTE: LECOURE (2002). Elaboração do autor

Desse modo, Lecours (2002) e Bursens e Deforche (2010) servem-se do institucionalismo histórico para explicitar a evolução das competências externas das regiões. Trazendo a paradiplomacia para um nível de alcance explicativo ao focar no contexto das instituições nacionais e internacionais e como essas instituições capacitam e constroem a preferência dos estados, províncias e regiões a adquirir competências em matéria de política externa. (BURSENS; DEFORCHE, 2010, p. 170).

Em suma, a paradiplomacia é um conceito em consolidação que é, por vezes, denominada por protodiplomacia, diplomacia paralela, diplomacia das regiões, diplomacia

multinível ou diplomacia federativa. Contudo, essas denominações referem-se a um fenômeno empírico irrefutável, que é a maior proeminência internacional dos entes subnacionais. E ao introduzir novos atores no palco das relações internacionais – estados, províncias, regiões e municípios –, a paradiplomacia contribui para uma maior complexidade das próprias relações internacionais e traz um desafio para sua teoria que reluta em incluir os entes subnacionais na sua epistemologia.

A seguir, passa-se aos argumentos da paradiplomacia como forma de política pública.

3.5 A PARADIPLOMACIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Esta seção examina a relação entre paradiplomacia e política pública. Por sua vez, a política externa de uma nação⁴⁹, exercida por meio de sua diplomacia, está estreitamente relacionada ao interesse nacional, mas não se afasta dos interesses de seus grandes atores econômicos privados. Da mesma forma, a inserção internacional de estados e municípios possui sua agenda que conforma aos interesses desses dos atores econômicos privados, da necessidade de desenvolvimento local e regional e o consequente bem-estar de suas populações.

O objetivo dessa seção é demonstrar que paradiplomacia é uma forma de política pública e que as duas são faces de uma mesma moeda. O campo de estudo das políticas públicas, devido sua abrangência empírica e sua natural interdisciplinaridade, é um dos mais promissores em termos de ampliação teórico-empírica. Dentre as novas áreas de estudo de análise de políticas públicas está o da política externa. (TUDE; SANTANA, 2010; MILANI; PINHEIRO, 2013; SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Esta é compreendida como uma forma

⁴⁹ De acordo com Rourke (1989), há diversas forças que agem na elaboração da política internacional, como o nacionalismo, tipos de ideias, ideologias (como religião, teorias sociais, teorias econômicas, teorias políticas); tipo de moral, ética e ideias humanitárias (como liberdade, dilemas morais como “*os fins justificam os meios?*”). Há três variáveis que explicam e através das quais pode-se compreender a política externa dos países: (i) ideacionais: efeitos das ideologias ou identidades culturais na política externa; (ii) institucionais: efeitos dos tipos de instituições de representação; (iii) econômico-comerciais: efeitos dos tipos de políticas econômicas. (MORAVCSIK, 2008, *in* SALOMÓN, PINHEIRO, 2013, p. 45-46). Para Moravcsik (2008), as variáveis domésticas ganham precedência, mas sem desconsiderar as variáveis sistêmicas da política internacional. Contudo, para Wendt (1992), numa análise construtivista, não são os Estados individuais, mas as próprias ideias, normas, identidades e interesses que modificam a relação entre os países. E os diversos atores (estatais ou não estatais) participam desse processo de criação e difusão de normas e políticas no sistema internacional.

O interesse nacional era razoavelmente separado dos interesses das empresas privadas, mas com a competição global e a necessidade de geração de emprego e renda fizeram com que os governantes, em suas missões diplomáticas, passassem a levar em suas comitivas os empresários, bem como receber em seus gabinetes e dar tratamento similar a chefes de estados aos grandes empresários internacionais. De mesmo, a formação e manutenção de blocos de comércio regionais, que possuem seu foco na intensificação do comércio e negócios intra-bloco, despendem grandes esforços da diplomacia e fomentam a paradiplomacia.

de política pública, pois depreende-se da clássica formulação do “Estado em ação” (EASTON, 1953), ou da compreensão empírica de Thomas Dye (1984) que define políticas públicas como o que o governo faz ou deixa de fazer.

3.5.1 A lógica do ‘Estado em ação’

Os estudos de políticas públicas buscam compreender o papel que o Estado desempenha na relação com a sociedade: uma relação complexa, envolta em conflitos e buscas por consensos. Captar a lógica dessa relação é a grande tarefa da análise de políticas públicas e o que remete à questão sobre a função do Estado. Esta pode ser colocada como “questão de fundo” para compreender a relação entre Estado, políticas públicas e sociedade.

É importante fazer a ressalva que Estado e governo não são as mesmas coisas. Sucintamente, define-se Estado como o ente político que visa a reprodução de uma ordem e sendo o garantidor da ordem social, sendo o centro de poder formado pelo conjunto das instituições políticas, como os órgãos legislativos, judiciário, exército, a instituição Presidência da República, o Banco Central, a Constituição, entre outras instituições de caráter permanente. Já o Governo é a administração passageira com seus programas e projetos vencedores de uma eleição e que, portanto, representa os anseios da sociedade em um período histórico específico. O primeiro tem caráter permanente, já o segundo, temporário.

Políticas públicas, neste contexto, são entendidas como o “Estado em ação”, sendo o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. (DE MATTOS HÖFLING, 2001, p. 31). Muller e Surel assinalam a complexidade desta inter-relação entre os diversos atores, a sociedade e seus grupos sociais, governo e Estado, que se relacionam e se influenciam reciprocamente em um espaço de conflitos e consensos:

[...] a ação do Estado pode ser considerada como o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir. (MULLER; SUREL, 2004, p. 11).

Compreende-se políticas públicas como a ação do Estado que procura se legitimar, ou seja, sendo justificado e aceito por toda a sociedade, evitando conflitos ostensivos. O principal conflito na sociedade se dá pela distribuição dos recursos escassos, a riqueza. Gra-

ças Rua (2012) argumenta que a vida em sociedade é complexa e frequentemente envolve conflito. Como o custo da coerção é elevado, as sociedades recorrem à política para construir consensos. Para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro dos limites administráveis. (RUA, 2012, p. 14-5). Celina Souza define que a essência do debate em política pública está entre a “solução reacional de problemas” e o “embate em torno de ideias e interesses.” (SOUZA, 2012, p. 68-9).

O ‘Estado em ação’, ou seja, as políticas públicas são tratadas por diversas abordagens teóricas. Elaborou-se um quadro comparativo no qual relaciona-se a premissa básica de cada uma das principais teorias: *quem* participa do processo de elaboração da política pública, *como* as decisões são tomadas e *como* o processo é constituído, e por fim, quais são as *implicações* para o público que a teoria proporciona e suas *hipóteses*.

Teoria	Premissa	Quem	Como	Implicações/ hipóteses
Institucionalismo	Política pública como output institucional	Poderes executivo, legislativo e judiciário	As políticas são autoritariamente determinadas, implementadas e executadas por estas instituições (Legitimidade, universalidade e coerção)	os indivíduos têm pouco impacto; estrutura / design afeta os resultados
Modelo de Processo	Política pública como atividade política	eleitores, grupos de interesse, legisladores, presidentes, burocratas, juízes	Problema de identidade, agenda definida, formular propostas de políticas, políticas legítimas, implementar políticas, avaliar as políticas	Quem participa tem um impacto crítico ou determinante no processo
Teoria do grupo	A política pública como equilíbrio do grupo	grupos de interesse, seus aliados no governo	A luta entre grupos de interesse com o Legislativo/Executivo como árbitros de gerir conflitos de grupo e estabelecer regras do jogo	Grupos sempre se unem para pressionar por questões particulares; todos os interesses terão uma oportunidade para a representação
Teoria das Elites	A política pública como a preferência das elites	elites que têm poder, capacidade/habilidade de alocar valor	Implementação das preferências e valores da elite governante; funcionários públicos apenas implementam políticas decididas pelas elites	Público é apático; elites acordam com as normas; a ação política é meramente simbólica, protege o status quo
Racionalismo	Políticas públicas como ganho social máximo	Os tomadores de decisão (todos os valores sociais, políticos, econômicos sacrificados ou atingidos por uma escolha política), independentemente da quantidade de dinheiro	Escolher alternativas políticas que permitem ganhos superiores para a sociedade e benefícios ao maior quantidade de indivíduos	Assume que as preferências de valores da sociedade como um todo podem ser conhecidas e ponderadas

		(Bentham, Mills)		
Incrementalismo	Política pública como variações do passado	Decisores políticos, legisladores, outros com participação em programas ou problemas em curso	Continuação das atividades do governo passado com modificações apenas incrementais	Aceita a legitimidade dos programas estabelecidos; medo de consequências inesperadas; custos irre recuperáveis em outros programas podem minimizar as oportunidades de mudança radical
Teoria dos Jogos	Política pública como escolha racional em situações competitivas	Jogadores/tomadores de decisão que tem escolhas a fazer e o resultado depende da escolha feita por cada um (pressupõe racionalidade na tomada de decisões)	Cada jogador tem metas e recursos; a estratégia é desenvolvida em vista dos movimentos possíveis do adversário e os valores de recompensa que constituem os resultados do jogo	Execuções repetidas devem levar a melhores resultados de políticas
Teoria da Escolha Pública	Política pública como tomada de decisão coletiva por indivíduos com interesses próprios	Indivíduos racionais auto-interessados irão cooperar na política e na economia para atingir seus objetivos	Indivíduos se unem na política para o seu próprio benefício mútuo; governo deve responder às falhas de mercado	Indivíduos têm informação suficiente para saber o que está em seu melhor interesse
Teoria dos Sistemas	Política pública como saída (output) do sistema	Indivíduos, grupos ou nações, dependendo da dimensão do problema	O ambiente pode estimular entradas (inputs) para o sistema político, produzindo saídas (outputs) e retroalimentação (feedback)	Sistemas implicam um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade que funciona para transformar demandas em decisões oficiais que exigem o apoio de toda a sociedade; implica que os elementos do sistema estão interrelacionados, que o sistema possa responder às forças em seu ambiente e que vai fazê-lo para preservar a si mesmo
Modelo da Lata de Lixo de Kingdon	Política como tomada de decisão circunstancial	Participantes dentro e fora do governo	Escolha de oportunidade é uma lata de lixo, na qual vários tipos de problemas e soluções são despejados pelos participantes à medida que eles são gerados; resultados políticos são uma função da mistura do lixo: problemas, soluções, participantes e recursos participantes na lata e como a lata é processada	Cada um dos atores e processos podem operar tanto como um impulso ou como uma restrição; fluxos operam em grande parte independentes uns dos outros

QUADRO 7 – SUMÁRIO DAS ABORDAGENS TEÓRICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

FONTE: O autor, baseado em PROCOPIUCK (2013) e SECCHI (2014)

Salomón e Pinheiro afirmam que “a política externa é, com efeito, uma política pública” (2013, p. 41) e sua especificidade, segundas as autoras, é sua implementação além das fronteiras domésticas. Com atestado por essas autoras, há consenso na literatura que a política externa é uma forma de política pública. Contudo, tal consenso não há com relação à paradiplomacia, ou ao menos os teóricos da paradiplomacia não evidenciam tal postulado. Para isso, apresenta-se cinco argumentos em favor desse postulado, o de que a paradiplomacia é uma forma de política pública: (i) a paradiplomacia como o ‘Estado em ação’, (ii) a paradiplomacia como forma de diplomacia e política exterior, (iii) os motivadores da ação internacional dos entes subnacionais, (iv) o processo de formação da agenda e, por fim, (v) os atores da paradiplomacia. Esses argumentos mantêm a lógica do referencial teórico das políticas públicas, especialmente no que se refere ao ciclo ou processo de políticas públicas que estão presentes no engajamento internacional de estados, municípios ou de regiões.

3.5.2 Paradiplomacia como o ‘Estado em ação’

Com a democratização do Brasil em 1985 e com a promulgação da Constituição brasileira de 1988 tem sido delegado ao Estado um papel mais relevante na sociedade e em especial no âmbito social. E como corolário, a área de políticas públicas vem se consolidando como processo empírico da atividade política e como campo teórico próprio e autônomo – sendo um campo multidisciplinar - e como instrumento analítico importante para compreender as relações da sociedade para com o Estado e deste para com aquela, incluindo a compreensão das ações de internacionalização de estados e municípios da federação. Esse campo de estudo também intenta examinar o comportamento dos atores sociais no processo de formulação da agenda e da política, buscando entender *o porquê* e *para quem* a política é elaborada (SERAFIM; DIAS, 2011), o que inclui a análise das demandas e agendas que são apresentadas e discutidas na arena pública, por parte dos agentes econômicos, políticos e sociais.

A definição mais aceita pelos pesquisadores da área é a de que políticas públicas é “o Estado em ação” (EASTON, 1953). Esta é uma forma de compreender políticas públicas como processo, sendo este essencialmente político, pois, segundo Procopiuck (2013, p.139), “é o meio pelo qual a sociedade se organiza, regula e governa.” E conforme ensina Birkland (2010), é um processo político porque se constitui em processo – que é parte de um sistema -

que se situa na esfera pública e envolve decisões políticas destinadas a enfrentar problemas que afetam coletivamente a comunidade ou segmentos dela. (BIRKLAND, 2010).

De acordo com Secchi (2014), a razão de ser das políticas públicas se justifica pelo fato de que Estado e sociedade não são entes isolados. O Estado sofre influências, demandas e pressões da sociedade e influencia esta por intermédio das políticas públicas. Por isso, justifica-se que pode-se definir políticas públicas como o Estado atuando na sociedade, via projetos, ações, diretrizes, princípios norteadores do poder público. É o conjunto de decisões proposta pelo ente público em uma determinada área.

Um dos conceitos centrais na análise de políticas públicas é a compreensão do processo ou ciclo de políticas públicas. Na verdade, trata-se de um complexo processo político, pois envolve os diversos atores da política pública, seja os atores governamentais, como os políticos, designados politicamente, burocratas e juízes, seja os atores não governamentais, como grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*, destinatários das políticas públicas, ONGs, fornecedores, organismos internacionais, financiadores, comunidades epistêmicas e especialistas. (SECCHI, 2014, p. 101).

3.5.3 Motivadores da ação internacional

Esse argumento diz respeito que as motivações da inserção internacional de estados e municípios da federação - sejam de ordem econômica, cultural ou política, ou ainda ambiental - são extensões de suas políticas de geração de emprego, desenvolvimento econômico e tecnológico, preocupação com o meio ambiente e, sobretudo, a busca do aumento da qualidade de vida para os cidadãos. Portanto, são todos elementos das mais importantes e prementes políticas públicas dos governantes locais e regionais que são levadas ao exterior para que soluções sejam potencializadas e resulte em maior bem-estar aos cidadãos locais.

Como exemplo, cita-se novamente o caso do estado do Paraná que possuía como políticas públicas a geração de emprego, qualificação de sua mão de obra, incremento tecnológico, destacando-se o objetivo de agregar valor à produção leiteira do estado com a produção de queijos. Dentre os acordos internacionais firmados pelo estado, destacou-se um celebrado em 2004 com a região de Rhône-Alpes, na França. A partir desse acordo, foram aportados ao Paraná conhecimentos importantes na área de nanotecnologia e produção de alimentos. Deste último, distingue-se a criação em 2007, e inaugurada em 2009, da Escola Tecnológica de Leite e Queijos dos Campos Gerais, no quadro da Universidade Estadual de Ponta Grossa, o que concretizou a implementação das várias políticas públicas, mencionadas

acima, por meio de um acordo de cooperação internacional, que contou com transferência de tecnologia e *know-how* e o intercâmbio de profissionais e estudantes entre Rhône-Alpes e Paraná.

Com relação ao estado de Santa Catarina, a estratégia da Secretaria de Assuntos Internacionais, entrevista realizada com Marcelo Trevisani, Consultor Geral e secretário interino (no momento da aplicação do primeiro questionário), é possuir uma equipe de inteligência e conhecimento do Estado, que possa integrar em um único projeto as diversas vocações do estado, com os seus centros de pesquisas e desenvolvimento (sediados em universidades), aos outros países que tenham e queiram disponibilizar e utilizar as informações para projetos em comum. Tal modelo operacional também é realizado para tratar da manutenção dos empresários locais, bem como para atrair investidores que venham participar de uma rede de fornecedores e serviços existentes no Estado ou que trarão um novo mercado.

Com relação ao Paraná, as principais motivações para a sua internacionalização, ou seja, as razões para estar inserido internacionalmente, em ordem decrescente, foram apontados, nessa pesquisa, a atração de investimentos, o aumento das exportações das empresas paranaenses, a celebração de acordos de cooperação com diferentes países, o reconhecimento do estado no exterior e a alavancagem do turismo.

Já para o estado de Santa Catarina foram citados os seguintes fatores motivadores de sua inserção internacional: a manutenção ou o alcance de um melhor posicionamento econômico nacionalmente, a manutenção da balança comercial do estado, a manutenção das empresas catarinenses estabelecidas com a promoção das mesmas no exterior, a visibilidade do Estado e seu potencial econômico e a valorização das raízes comerciais e culturais através da história dos imigrantes.

Portanto, verifica-se a prática paradiplomática desses dois estados está fortemente ancorada em políticas públicas de cunho econômico.

3.5.4 Processo de formação da agenda

O terceiro elemento desta argumentação em favor do postulado de que a paradiplomacia é uma forma de política pública diz respeito ao processo de formação da agenda. Por sua vez, Secchi (2014, p. 46) define a agenda como “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”. Também pode ser entendido como a inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público, ou ainda quando um problema adquiriu o status de “problema público”, como a saúde, educação, segurança,

desemprego, miséria, desigualdade social, corrupção, tráfego nas grandes cidades, meio ambiente, inflação, salário, etc. De forma mais pontual, esses problemas entram na agenda da mídia, de grupos sociais ou do governo e são elaboradas políticas como a de atração de investimento estrangeiro, de turistas estrangeiros, de novas tecnologias para sanar problemas locais (por ex. relacionados ao meio-ambiente, trânsito, educação, entre outros) e fazem parte do processo político usual das políticas públicas, não havendo separação e diferenciação de uma ou outra agenda, sendo que as ações externas vêm a complementar e robustecer as internas ou, ainda, podem ser consideradas políticas alternativas.

Cobb e Ross (1997, p. 3) caracterizam a formação da agenda como “a política de selecionar questões para consideração ativa”⁵⁰. Para esses autores (*ibid.*, p. 3-4), conflitos de agenda não são apenas sobre que questões o governo decide agir, mas também sobre interpretações concorrentes de problemas políticos e as visões de mundo alternativas que estão por trás dessas questões. Cobb e Elder (1983, *apud* SECCHI, 2014, p. 47-48) propõem a existência de três condições para que um problema entre na agenda de política:

- (i) atenção: diferentes atores (grupos de interesse, mídia, cidadãos, entre outros) devem entender a situação como merecedora de intervenção;
- (ii) resolutividade: as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis;
- (iii) competência: o problema deve tocar responsabilidades públicas.

De modo semelhante, mas com um escopo mais amplo, Birkland define que “é o resultado de uma sociedade agindo por intermédio de instituições políticas e sociais para definir os significados dos problemas e da gama de solução aceitável”. (1997, p. 11). Por sua vez, John Kingdom (1995) afirma que participantes ativos e os processos através dos quais as questões ganham prominência constituem fatores que têm poder de direcionar a formação da agenda e o desenvolvimento de políticas alternativas. E as questões ganham proeminência sobretudo por meio da mídia. Seu papel recebe crescente atenção nos estudos de formação da agenda e no processo de políticas públicas como um todo e na relação da mídia com as elites.

3.5.5 Atores da paradiplomacia

Os atores envolvidos no processo político internacional também são os mesmos envolvidos no processo político doméstico dos estados e municípios: os mandatários do poder

⁵⁰ No original: “the politics of selecting issues for active considerations”.

executivo (governador e prefeito), do poder legislativo (deputados e vereadores também se envolvem na inserção internacional e celebram convênios para suas respectivas entidades políticas), secretários da administração dos estados e das prefeituras, empresários, grupos de pressão e sociedade civil organizada (associações, federação das indústrias, sindicatos de trabalhadores), universidades e instituições de ensino e pesquisa, enfim, todos esses atores que participam do processo de políticas públicas locais também participam e se envolvem de alguma maneira nas ações internacionais de seus municípios ou estados.

Fora da esfera do governo estadual, a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e o Sebrae-PR são atores importantes da paradiplomacia do Paraná, pois mantêm atividades que visam a internacionalização das empresas do Paraná. No seio da FIEP funciona o Centro Internacional de Negócios (CIN) que coordena todas as atividades internacionais da instituição e capacita atuais e potenciais exportadores, além de prestar consultoria de mercado para a internacionalização das empresas do estado.

São inúmeros os atores envolvidos nas atividades paradiplomáticas. Esses atores, no âmbito internacional, relacionam-se com seus pares de governos regionais e locais, bem como em organismos multilaterais, como a Unesco, Organização Mundial do Turismo e, sobretudo, associações como Quatro Motores (Associação Quatro Motores para a Europa; Quatro Motores Mercosul), Mercocidades, Eurocidades, Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ICLEI (Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, entre elas o Governos Locais pela Sustentabilidade), entre outras associações.

Políticas públicas é certamente uma área de conflitos e barganhas, na qual os vários atores interessados (*stakeholders*) competem entre si por vantagens no exercício do poder e na alocação de recursos. O processo de políticas públicas, representado pelo ciclo de políticas, é um modelo teórico que procura simplificar uma realidade altamente complexa que é a interação do Estado com a sociedade e esta, incluindo seus grupos de interesse e lobbies, para com o Estado. Este modelo tem sua utilidade para operacionalizar a análise dessa relação confusa e dinâmica, mas não possui função dogmática.

Representantes de vários desses atores mencionados foram entrevistados em nossa pesquisa de campo e serão apresentados mais adiante.

3.5.6 Argumentos finais

A política pública tem sido prisioneira do conceito de "Estado". No entanto, com a globalização o Estado está sendo reconfigurado. Por meio de "parcerias público-privadas

globais" e "redes de executivos transnacionais", novas formas de autoridade estão surgindo através de processos de políticas globais e regionais que coexistem com os processos de políticas do Estado-nação. (STONE, 2008). A política pública praticada na arena global pode parecer, mas não é distinta nem desvinculada dos processos nacionais de formulação de políticas. Se uma instituição pública [local ou regional] usa meios, como a paradiplomacia, para atingir seus objetivos (sejam troca de conhecimentos e cooperação, aumento do comércio internacional, atração de investimentos estrangeiros diretos, turismo, desenvolvimento econômico, etc.), ela executa uma política pública, fenômeno pelo qual acontece a “transnacionalização de políticas”, na qual os atores internacionais e as redes transnacionais são identificadas como um veículo importante para a difusão de políticas e práticas não apenas a nível transnacional, mas em locais emergentes de governança global (STONE, 2004), como as OIs que estados, municípios e outros atores e coalizões de defesa se afiliam, que formam comunidades de políticas transnacionais.

Pelas pesquisas abordadas anteriormente, pode-se observar que a paradiplomacia é diversa. A motivação, a estrutura e o poder de agência exercidos pelos entes federados brasileiros não são os mesmos daqueles presentes no exercício da paradiplomacia da Catalunha, País Basco, Flanders ou mesmo por Quebec ou ainda pelo Curdistão iraquiano. Diversamente do caso brasileiro, nessas regiões o viés político-nacionalístico está acima do econômico e da cooperação. Lá as motivações primeiras são a busca da construção de uma identidade nacional e o reconhecimento internacional da região, contudo, sem deixar de lado a atração de investimentos e a promoção das exportações de sua produção e expansão internacional de suas empresas, onde estes governos regionais, suas agências econômicas e o setor privado, inspirados pelo neocorporativismo, trabalham juntos numa lógica de construção de um projeto de região e nação (PAQUIN; LACHAPELLE, 2005, p. 80-81) com o objetivo de integrar suas respectivas regiões aos mercados internacionais mais competitivos. Com esta constatação, verifica-se também o caráter de políticas públicas nessas iniciativas e nas interações locais e regionais com o internacional.

O dinamismo, a simultaneidade e a complexidade das demandas da sociedade, por meio de suas agendas e dos diversos atores envolvidos, exercem pressão para que novas concepções teóricas e novas agendas de pesquisa sejam investigadas, especialmente que a paradiplomacia seja abordada como uma forma de política pública. Nesse respeito, a paradiplomacia está contribuindo para o rompimento do modelo tradicional de Estado westfaliano, estatocêntrico e soberano, bem como contribuindo para a construção de uma nova ordem mundial em torno do local, do regional e do supranacional. Certamente está se obser-

vando o renascimento de uma ordem ‘pré-westfaliana’, com unidades políticas atomizadas e com novos desafiantes na cena internacional, hoje chamada de ‘pós-westfaliana’.

Nesse capítulo verificou-se que há consenso na literatura de que a política externa nacional é uma forma de política pública, sobretudo pelo fato de que há uma verdadeira politização das ações externas do governo central, sendo essas questões colocadas na agenda do governo, na qual os problemas externos tornam-se também problemas internos. Contudo, não há o mesmo consenso com relação à paradiplomacia, ou os teóricos da paradiplomacia não evidenciam este postulado ou não possuem esta agenda de pesquisa. Todavia, baseado na clássica definição de políticas públicas de David Easton (1953), entende-se que na paradiplomacia está presente o conceito de “Estado em ação”, pois, como posto acima, sobretudo com a globalização e a interdependência, os problemas de além fronteiras não estão separados dos domésticos e locais, especialmente quando se trata de regiões transfronteiriças; verifica-se que a globalização acelerou tais processos; o ciclo da política pública – um modelo conceitual de análise – também está presente nas políticas que são objetos da paradiplomacia (formação da agenda, formulação da política e implementação); os atores envolvidos atuam nos vários estágios da política (grupos de interesse e de pressão, mídia, ONGs, especialistas, sociedade organizada, agentes políticos, entre outros), havendo uma verdadeira politização de ações externas tanto do governo central quanto dos governos subnacionais.

Assim, a inserção e as ações internacionais dos entes subnacionais (municípios, estados ou regiões ou outras formas de organização política subnacional) não deixam de ser formas de política pública e se justificam pelo fato de que, com a globalização, a “ágora global” está se expandindo e diversificando, na qual a constituição da ágora - seus valores, discursos, símbolos, normas, instituições e práticas - são também criadas por outros atores não estatais, como a federação de indústrias, a organização das cooperativas, ONGs ambientais, que adquiriram ou se apropriaram da autoridade pública ao responder unilateralmente ou em problemas de política global. Os processos políticos globais emergiram com governos, OIs e atores não-estatais que respondem problemas políticos, como problemas transfronteiriços, que engloba a lavagem de capitais, poluição ou o tráfico de droga no âmbito do movimento transfronteiriço; problemas de propriedade comum em relação aos oceanos, à Antártida, à atmosfera; e problemas simultâneos e semelhantes em áreas de educação, saúde, bem-estar, urbanização e crescimento populacional, entre outros. Esses problemas, tratados no âmbito das OIs que os entes subnacionais criaram, levaram a novas formas de autoridade "soft" (STONE, 2008) ou o poder brando, baseado na cooperação.

Na sequência, partindo do mais geral, apresenta-se um capítulo com dados empíricos secundários, baseado na mais ampla pesquisa sobre o estado da paradiplomacia no Brasil, realizada pela Confederação Nacional dos Municípios, para, em seguida, tratar dos dois estudos de casos particulares propostos a serem analisados nessa tese: a paradiplomacia nos estados do Paraná e de Santa Catarina.

CAPÍTULO 4: A PARADIPLOMACIA NO BRASIL

Aponta-se que os primeiros contatos internacionais dos entes subfederados brasileiros remontam à Velha República. Maia e Saraiva (2012), evidenciam o exercício da paradiplomacia financeira na República Velha (1890-1930), quando o país realiza uma descentralização federativa, deixando de ser um estado unitário, tendo como forma de governo a monarquia, para ser uma república federada, composta por províncias. Nesse período, as províncias participaram ativamente nos mercados internacionais de capitais na captação de recursos com a emissão de títulos nos mercados financeiros internacionais. Essas operações financeiras internacionais são interrompidas com a Revolução de 1930 e a instauração de um governo centralizador por Getúlio Vargas.

No século XXI tornou-se lugar que os municípios, além dos estados, bem como empresas, ONGs e demais organizações da sociedade civil atinjam seus objetivos recorrendo ao âmbito internacional. No Brasil, já a partir dos anos 1990 e, sobretudo, a partir dos anos 2000, diversos municípios buscaram o exterior. Em 2008 eram 146 deles, dos quais 30 possuíam uma área internacional estruturada, como uma secretaria, agência ou gabinete, e 116 dos municípios contavam com uma pessoa da administração municipal responsável pelos contatos e ações internacionais do município. Geralmente essa pessoa detém o status de secretário municipal de alguma secretaria, como a de Planejamento, Administração, Turismo, entre outras.

Na paradiplomacia contemporânea, as cidades de Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ e Campinas/SP foram as primeiras a estabelecer uma área internacional estruturada para aprimorar e intensificar suas atividades de relações internacionais nos anos 1980 e início de 1990. Suas motivações primordiais eram a captação de recursos e investimentos e a participação em redes de cidades. A Conferência do Clima Rio 92, promovida pelas Nações Unidas certamente teve efeito motivador para a internacionalização dos governos locais e regionais brasileiros.

Este capítulo tem o enfoque na diplomacia municipal e possui o objetivo de apresentar uma radiografia da internacionalização dos municípios brasileiros, baseado, em grande medida, nos dados primários obtidos por meio de extensa pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) junto a todos os 5.562 municípios brasileiros. Nesse capítulo, distingue-se os municípios que possuem uma área estruturada para a internacionalização, os que possuem apenas uma pessoa responsável pelos assuntos internacionais no município, aqueles que possuem vontade de internacionalizar-se e aqueles que não a pos-

suem, cruzando esses dados com o tamanho do município em termos populacional, PIB e IDH-M. Além de realizar essas análises, esse capítulo identifica o status governamental daqueles que ocupam cargo nessa área, o status governamental que possui a estrutura de internacionalização criada no município, bem como identifica as prioridades e os desafios desse processo de internacionalização.

4.1 PESQUISA, EMPÍRIA E LEGALIDADE: NOTAS DE CONTEXTUALIZAÇÃO

No Brasil a paradiplomacia tem sido estudada, em grande medida, a partir dos estudos de casos e das questões legais, incluindo a abordagem histórica da internacionalização dos municípios e estados brasileiros. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) tem feito os mais completos e abrangentes estudos de campo com relação aos municípios. A contribuição teórica também tem estado presente nos estudos e dentre os principais autores destacam-se Vigevani *et al.* (2004), Brigagão (2005), Vigevani (2006; 2008), Salomón (2008), Pinheiro e Milani (2012), Rodrigues (2004), entre outros. Tullo Vigevani e Mónica Salomón empenham-se a explicar o nexos causal da paradiplomacia no Brasil.

Gilberto Rodrigues fez seu aporte teórico com o conceito de “política externa federativa”, que assim o define: “Estratégia própria de um estado ou município, desenvolvido no âmbito de sua autonomia, visando a sua inserção internacional, de forma individual ou coletiva”. (2004, p. 40). Assim, o autor entende a paradiplomacia como a política externa federativa dos estados e municípios. Já o conceito de “diplomacia federativa”, usado pela primeira vez pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia em 1995, é usado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) para indicar as ações internacionais de estados e municípios brasileiros no âmbito da política externa. Esses conceitos, segundo Rodrigues, não deixam de ser uma contribuição brasileira para esse tema. (2004 p. 12-13).

Com a Constituição de 1988, as cidades ganham protagonismo e acontece a descentralização de serviços à população. Com a descentralização política e a maior autonomia local no âmbito do novo federalismo brasileiro, as cidades definem projetos de desenvolvimento local e regional e são impulsionadas a buscarem parcerias além das fronteiras nacionais e a participarem em organizações supranacionais de âmbito regional e global. Esse ativismo internacional é motivado, de um lado, pela pressão da globalização e da governança global, ou seja, pela tomada de consciência da vantagem em buscar soluções concertadas e comuns, no âmbito global, para problemas comuns, e de outro, pela necessidade de propor-

cionar melhores condições de vida aos seus cidadãos, pela via do desenvolvimento econômico e social.

Portanto, no Brasil, estados e municípios são entidades federativas autônomas que cada vez mais formulam e executam política externa própria. O Itamaraty denominou esse ativismo de “diplomacia federativa”, que aceita essa tendência de descentralização da *low politics*. Já do ponto de vista dos estados e municípios, esse fenômeno é denominado de política externa federativa. (BRIGAGÃO, 2005, p. 19). Contudo, não há uma política de Estado que impulsiona as ações de internacionalização de estados e municípios. A legitimidade da ação internacional dos entes subnacionais não está clara. Ela se ampara nas legislações nacionais, na qual, por exemplo, na Argentina é amparada na legislação, já no Brasil é omissa. Assim, as iniciativas de estados e municípios, desde que não colidem com a política externa de Estado ou a *high politics*, é tolerada. No âmbito internacional há o direito das OIs, que estados e municípios fazem parte de inúmeras delas, o que dá legitimidade na arena externa. Por fim, é digno de nota que o Brasil reconhece a paradiplomacia no âmbito do Mercosul, pois foi de sua iniciativa a criação, em dezembro de 2004, do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. A importância desse fórum está na superação dos entraves quanto à legitimidade e legalidade da paradiplomacia no Mercosul, porém, internamente o texto constitucional brasileiro não reconhece a paradiplomacia. (RODRIGUES, 2006). Passa-se, a seguir, ao estudo do estado da paradiplomacia dos municípios brasileiros.

4.2 O ESTADO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) realizou, no segundo semestre de 2007 e durante o ano de 2008, a pesquisa mais abrangente sobre o real estado da paradiplomacia no Brasil, na qual foram contatados todos os 5.562 municípios brasileiros. O recorte temporal foi a administração municipal de 2005 a 2008. O questionário completo foi respondido por mais de 95% dos municípios. Os resultados da pesquisa foram publicados nos documentos *Observatório da Cooperação descentralizada no Brasil* (2009), contendo substancialmente os dados quantitativos e as respectivas análises, e *As áreas internacionais dos municípios brasileiros* (2011), que, baseado nas entrevistas com os responsáveis da área internacional, abarca a parte qualitativa da pesquisa. Ambos os documentos estão detalhados abaixo.

Com essa pesquisa a CNM pode elaborar um cadastro de mais de 3.500 gestores que se ocupam exclusivamente ou como função parcial da área internacional dos municípios ou que tinham interesse em internacionalizar-se. Com essa rede, a CNM pode, em conjunto, sensibilizar e realizar projetos internacionais, que inclui a criação de uma cartilha que mostra o passo-a-passo para que um município, independente de seu tamanho, pudesse criar uma estrutura física e institucional para viabilizar sua internacionalização. (CNM, 2016).

4.2.1 Níveis de internacionalização dos municípios brasileiros

No que concerne ao nível de internacionalização dos municípios brasileiros, a pesquisada da CNM (2009) criou seis categorias de municípios. A categoria 1 abrange os municípios que possuem uma área internacional estruturada, havendo mais de um funcionário dedicado a executar ações e políticas direcionadas às relações internacionais do município. Na categoria 2 estão os municípios que não possuem uma estrutura física e possuem apenas um funcionário, lotado em outro órgão da Administração Municipal, que responde pelas questões internacionais no município. Na categoria 3 estão os municípios que não estão nas duas categorias anteriores mas que manifestaram interesse em internacionalizar-se. Na categoria 4 estão aqueles municípios que não possuem área internacional, não possuem nenhuma pessoa responsável por esses assuntos, bem como não possuem interesse. Por fim, a categoria 5, na qual estão os municípios que não souberam informar. Além dessas, foi criada a categoria 0 para aqueles municípios que não foi possível o contato. (CNM, 2009, p. 41-42). O resultado dessa categorização estão dispostos na tabela 1, abaixo.

TABELA 1 – O ESTADO DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Categoria	Descrição	No. de municípios	% do total de municípios
1	Possuem área internacional estruturada	30	0,54
2	Possuem responsável por assuntos internacionais	116	2,09
3	Possuem interesse em assuntos internacionais	3.419	61,47
4	Não possuem área, responsável ou interesse	1.727	31,05
5	Não souberam informar	42	0,76
0	Não contatados	228	4,10
Total		5.562	100

FONTE: CNM (2009, p. 45). Adaptação do autor

Observa-se que o número de municípios que possuem estrutura física e institucional de internacionalização é muito reduzido. Apenas 30 deles possuem tal estrutura, sendo 0,54 do total de municípios. Estes são: Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Camaçari/BA, Campinas/SP, Cascavel/PR, Curitiba/PR, Diadema/SP, Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Guarulhos/SP, Itanhaém/SP, Itu/SP, Jundiaí/SP, Maringá/PR, Osasco/SP, Porto Alegre/ES, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Santa Maria/RS, Santo André/SP, Santos/SP, São Carlos/SP, São José do Rio Preto/SP, São Paulo/SP, São Vicente/SP, Suzano/SP e Vitória/ES.

Constata-se que o Estado de São Paulo amplamente lidera o ranking dos estados que possuem o maior número de governos locais com estrutura internacional, com mais de 50%. Ressalte-se que esses dados se referem à administração municipal de 2005-2008 e que mudanças posteriores ocorreram. E apenas 2% dos municípios possuem um responsável para assuntos internacionais, sem haver uma área internacional estruturada. Por outro lado, a pesquisa aponta um dado positivo: mais de 60% dos entrevistados afirmam que possuem interesse na internacionalização de seu município. Com esse grau de abertura internacional favorável, há possibilidades de desenvolver uma administração municipal que interaja e aproveite os fóruns e redes internacionais para compartilhar experiências, desenvolver a cooperação técnica, obter financiamentos e investimentos estrangeiros diretos, promover as exportações, participar de intercâmbios e outras oportunidades que a paradiplomacia oferece.

Confrontando os dados acima com a população, observa-se que apenas municípios com mais de 50 mil habitantes possuem estrutura internacional e se concentra naqueles com mais de 500 mil habitantes, conforme mostra a tabela 2.

TABELA 2 – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E CATEGORIAS DE INTERNACIONALIZAÇÃO

Porte	População do Mun.	No. Mun.	Categ.1	Categ.2	Categ.3	Categ.4	Categ.5	Categ.0	Total
1	Até 5.000	1.266		15	786	428	4	33	1.266
2	5.001 a 15.000	2.125		23	1.286	712	20	87	2.125
3	15.001 a 25.000	879		9	557	261	6	46	879
4	25.001 a 50.000	708		12	460	190	10	36	708
5	50.001 a 100.000	319	1	13	205	82		18	319
6	100.001 a 3000.000	185	7	21	102	46	2	7	185
7	3000.001 a 500.000	44	9	6	20	8		1	44
8	Acima de 500.001	36	13	17	6				36
Total			30	116	3.419	1.727	42	228	5.562

FONTE: CNM (2009). Elaboração do autor

Legenda: Categorias de internacionalização: 1 – Municípios que possuem área internacional estruturada; 2 – Possuem responsável por assuntos internacionais; 3 – Possuem interesse em assuntos internacionais; 4 – não possuem área, responsável nem interesse; 5 – Não souberam informar; 0 – Não contatados.

A partir dos dados da internacionalização dos municípios brasileiros apresentados acima, conclui-se que não há uma área internacional em municípios de pequeno porte; esta concentra-se naqueles de grande porte. Certamente os custos de manutenção de uma área internacional e a necessidade de mão de obra qualificada para manter essa área tornam essa possibilidade inacessível aos pequenos municípios brasileiros. (CNM, 2009, p. 95). Contudo, 15 municípios de até 5.000 habitantes e 23 de até 15.000 habitantes possuem um responsável pela interface internacional do município. Observa-se também que seis municípios de grande porte, ou seja, com mais de 500 mil habitantes, não possuem nem área e nem responsável por assuntos internacionais, apesar de possuírem interesse: São Luís/MA, São Gonçalo/RJ, Duque de Caxias/RJ, Teresina/PI, Jaboatão dos Guararapes/PE e Aracajú/SE.

Ainda, na tabela acima, identifica-se que 102 municípios com população de 100 mil a 300 mil habitantes não possuem área internacional estruturada, nem responsável e não tem interesse na área internacional. Observa-se igualmente que há seis municípios com população acima de 500 mil habitantes que não possuem área internacional, nem responsável, mas que possuem interesse em internacionalizar-se.

4.2.2 Breve histórico da internacionalização dos municípios brasileiros

Dos 30 municípios que possuem área internacional institucionalizada, 16 deles estruturaram-se na gestão 2005-2008 e oito na gestão 2001-2004. Sob a influência da ECO/92, a cidade do Rio de Janeiro/RJ arquitetou sua Coordenadoria de Relações Internacionais em 1993. Desde então, no Rio de Janeiro, esse área é chefiada por um diplomata de carreira, o que traz vantagens pelo fácil acesso ao Itamaraty, pela experiência internacional do diplomata e seu domínio de outros idiomas. (CNM, 2009, p. 25-26).

Porto Alegre estruturou sua área internacional, em 1993, sob a motivação de captação de recursos. Questões relacionadas à cooperação internacional entraram em seguida na pauta da nova secretaria, em 1996, fato que dinamizou as relações externas de Porto Alegre com a atração de grandes eventos mundiais, como o Fórum Social Mundial que sobremaneira contribuiu para a projeção da cidade globalmente e sua inserção em redes de cidades.

No Paraná, a primeira cidade a criar sua estrutura internacional foi Maringá, em 1997, a partir de uma demanda surgida no Conselho de Desenvolvimento Econômico para

trazer mais dinamismo econômico ao município. Somente em 2001 Curitiba criou sua área internacional estruturada no seio da administração municipal de modo muito influenciado pelo governo do estado que já possuía ações internacionais e estrutura para apoiar seus relacionamentos e ações no exterior. Em seguida, a paradiplomacia é estruturada em Cascavel e Foz do Iguaçu em 2005. Cascavel impulsionada pelo desenvolvimento do agronegócio e Foz do Iguaçu pelo turismo. (CNM, 2011).

No estado de Santa Catarina, Florianópolis foi a primeira cidade a implantar sua área internacional em 2004. Sua principal motivação foi a atração de turistas visando o incremento do emprego e renda para a população, lastreado no desejo de tornar-se a capital turística do Mercosul.

O fluxo histórico de internacionalização continuou rapidamente como mostra o quadro 8 abaixo.

Gestão	Lista de Municípios	Ano	Total
1993-1996	Rio de Janeiro	1993	4
	Porto Alegre		
	Campinas	1994	
	Belo Horizonte	1995	
1997-2000	Santo André	1997	2
	Maringá		
2001-2004	São Paulo	2001	8
	Curitiba		
	Recife		
	Jundiá		
	São Carlos		
	São Vicente		
	Jacareí		
	Florianópolis	2004	
2005-2008	Cascavel	2005	16
	Suzano		
	Itanhaém		
	Itu		
	Diadema		
	Guarulhos		
	São José do Rio Preto		
	Santa Maria		
	Salvador		
	Vitória		
	Santos		
	Camaçari		
	Foz do Iguaçu		
	Belém		
	Osasco	2007	
	São Bernardo do Campo		

QUADRO 8 – FLUXO HISTÓRICO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
 FONTE: CNM (2011, p. 26-27)

Usualmente as secretarias ou assessorias são criadas para institucionalizar e coordenar as atividades internacionais já existentes nesses municípios, bem como nos estados; não significa o início das atividades paradiplomáticas dos entes subfederados, mas a intensificação de suas relações internacionais e a vontade de agir mais organizadamente, tendo um órgão específico que coordena todas as atividades internacionais da administração. (SALOMÓN; NUNES, 2007). Dessa forma, define-se as diretrizes de internacionalização, tendo destaque o aprofundamento da cooperação técnica orientada para um viés de desenvolvimento econômico, com foco na atração de investimentos. (CNM, 2011, p. 27).

Em alguns casos, como em Belo Horizonte e Curitiba, a Secretaria de Assuntos Internacionais também possui a missão de articular a atuação do município e suas ações internacionais com o conjunto da sociedade, como universidades, entidades de classe, setor privado, organizações da sociedade civil e com os governos federais e estaduais.

Com relação aos estados da federação, Rio de Janeiro foi o primeiro a criar uma área internacional na administração do estado, no Governo de Leonel Brizola (1983-1987). Em seguida, no Governo de Pedro Simon (1987-1990), o Rio Grande do Sul cria sua Secretaria Especial para Assuntos Internacionais.

4.2.3 A institucionalização da internacionalização nas administrações municipais

A autonomia da internacionalização está relacionada ao status governamental que a estrutura ou o cargo possui. No Brasil não há um padrão definido, sendo que mais de um terço das áreas internacionais municipais foram organizadas na forma de Secretaria, mas também há assessorias, coordenadorias, diretorias, departamentos, conselhos e autarquias (como agência). Contudo, nem todas essas nomenclaturas possuem o status de Secretaria. (CNM, 2011, p. 22). A autonomia também não é alcançada pelo fato que poucas áreas de relações internacionais possuem dotação orçamentária específica.

Das 30 prefeituras que possuem uma área internacional estruturada, o número médio de funcionários é cinco. São Paulo destaca-se com seus 38 colaboradores e, sobretudo, com formação específica na área desses colaboradores. A formação mais empregada é a de Relações Internacionais.

No que se refere ao formato de institucionalização dos municípios que possuem estrutura internacional, chamada de “status governamental” na pesquisa da CNM, elas possuem diversas denominações, sendo que a maioria possui de fato uma Secretaria de Relações

Internacionais (12 do total de 30 municípios com estrutura institucional). Outras possuem caráter *ad hoc* e estão sediadas no Gabinete do Prefeito (6 delas) ou em outras secretarias (também seis delas), como nas secretarias de Turismo, Cultura, Governo e Gestão, ou ainda possuem uma agência (3 delas) ou estão na Secretaria de Desenvolvimento Econômico (2 delas) ou de Planejamento (1 delas). (CNM, 2009, p. 58-60).

Com essa divisão da localização da estrutura internacional, observa-se qual o enfoque e qual a motivação que o município deseja imprimir à sua internacionalização. Por ex., a rubrica “agência” geralmente denota o caráter de desenvolvimento municipal que a administração deseja dar à sua internacionalização.

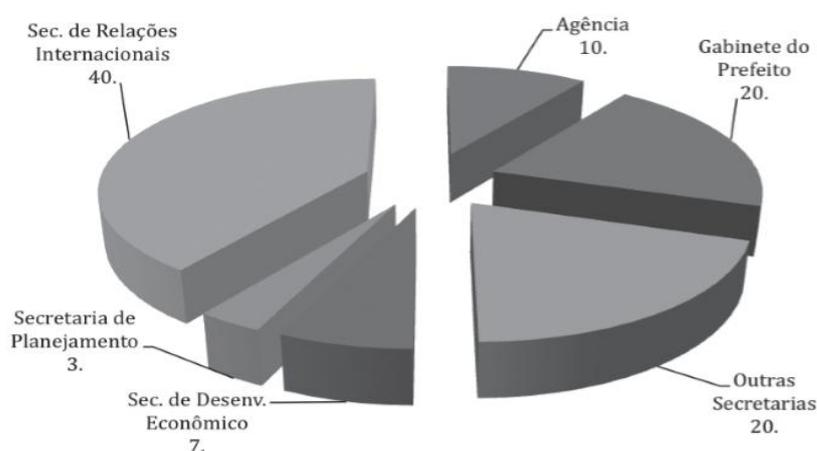


FIGURA 5 – FORMATO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DA CATEGORIA 1 EM PERCENTUAIS
Fonte: CNM (2009, p. 60)

Como evidenciado na figura 5, a internacionalização desses 30 municípios brasileiros não está sempre alojada em uma secretaria de assuntos internacionais ou denominação congênere, mas nas diferentes estruturas da administração municipal. Os agentes políticos que ocupam esse cargo também possuem diversas denominações, como verifica-se na figura 6.

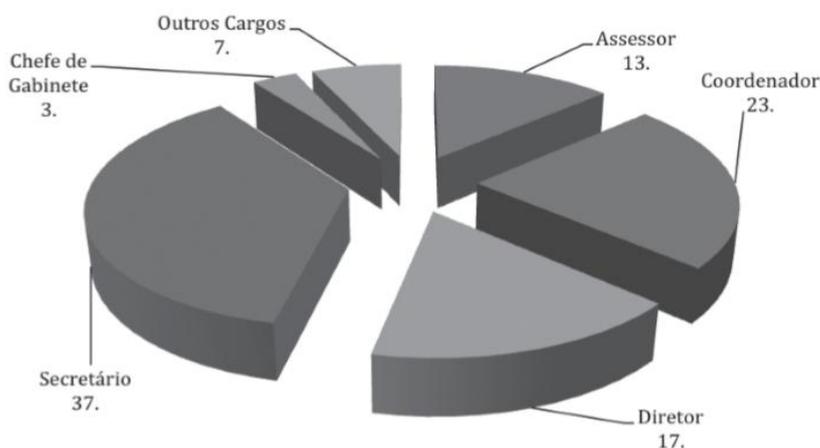


FIGURA 6 – NOMENCLATURA DO CARGO DO RESPONSÁVEL PELA ÁREA INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 1 EM PERCENTUAIS

FONTE: CNM (2009, p. 66)

A denominação mais recorrente dos cargos são secretários, coordenadores, diretores e assessores. Na categoria 2, quando o município mantém apenas uma pessoa que responde pela área internacional, presente em 116 administrações municipais, a maioria são secretários de alguma secretaria e, bem atrás, aparece os chefes de gabinetes, assessor ou diretor, como mostra a figura 7.

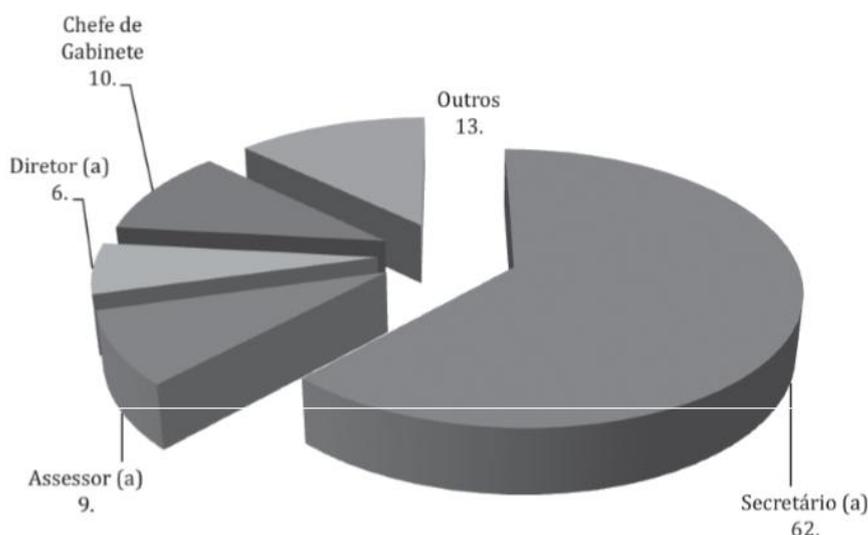


FIGURA 7 – NOMENCLATURA DO CARGO DO RESPONSÁVEL PELA ÁREA INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 2 EM PERCENTUAIS

FONTE: CNM (2009, p. 73)

No que diz respeito à localização ou lotação do responsável pelos assuntos internacionais nos municípios que não possuem uma área internacional estruturada, há uma concentração maior da lotação está no Gabinete do Prefeito, seguida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e de Administração, como mostra o quadro 9 abaixo.

Status Governamental	Total
Gabinete do Prefeito	35
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	25
Secretaria de Administração	23
Outras secretarias	20
Secretaria de Planejamento	11
Agência	2
TOTAL	116

QUADRO 9 – STATUS GOVERNAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 2

FONTE: CNM (2009, p. 61)

Pela localização (ou lotação) do assessor internacional dos municípios que não possuem uma área internacional estruturada, mas que possuem atuação internacional (categoria 2), constata-se, novamente, que a motivação econômica sobressai-se no rol das motivações propostos pela literatura, que são: econômica, política, cultural e ambiental.

4.2.3 A territorialização da paradiplomacia no Brasil

É pertinente observar como se dá a distribuição territorial ou a localização nos estados da federação os municípios que possuem área internacional estruturada (categoria 1) e um responsável pela área internacional (categoria 2). Da análise dos dados coletados pela CNM (2009), identifica-se que São Paulo é o estado da federação com o maior número de municípios com institucionalização de sua internacionalização, ou seja, possuem uma estrutura e/ou um responsável pelos assuntos internacionais. Ou seja, o estado de São Paulo possui 38 municípios que estão inseridos na categoria 1 e 2, seguido pelo Rio Grande do Sul, com 21 municípios. Na sequência aparece o Paraná com 14 municípios, Minas Gerais com 12 e Santa Catarina, ocupando a quinta posição, com 10 municípios.

Na outra ponta, observa-se que há três estados que não possuem nenhuma administração municipal, nem mesmo suas capitais, com estrutura ou responsáveis pelos assuntos internacionais: Acre, Amapá e Piauí. Alagoas, Rondônia e Sergipe estão presentes com apenas um município com alguma forma de internacionalização. Destaca-se, assim, a participação internacional das municipalidades dos estados das regiões Sudeste e Sul. Contudo, nessas regiões é notório a baixa presença dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, sendo apenas 6 deles. O Centro-Oeste não está presente na categoria 1 e apenas quatro municípios das regiões Norte e Nordeste estão presentes nessa categoria. Os restantes 26 municípios da categoria 1 são das regiões Sudeste e Sul, sendo que apenas no Estado de São Paulo estão presentes 16 deles, ou seja, 54%. Não obstante, em termos proporcionais, pelo número de municípios, o Estado de Roraima é o mais internacionalizado, seguido por Rio de Janeiro e São Paulo. A figura 10 sintetiza esses dados.

UF	Categoria		Total (1 e 2)	Total de Municípios	% de presença de 1 e 2
	1	2			
AC	0	0	0	22	0
AL	0	1	1	102	0,98
AM	0	2	2	62	3,23
AP	0	0	0	16	0
BA	2	3	5	417	1,20
CE	0	5	5	184	2,72
ES	1	2	3	78	3,85
GO	0	3	3	246	1,22
MA	0	2	2	217	0,92
MG	1	11	12	853	1,41
MS	0	3	3	78	3,85
MT	0	3	3	141	2,13
PA	1	3	4	143	2,80
PB	0	2	2	223	0,90
PE	1	1	2	184	1,09
PI	0	0	0	223	0
PR	4	10	14	399	3,51
RJ	1	5	6	92	6,52
RN	0	3	3	167	1,80
RO	0	1	1	52	1,92
RR	0	2	2	15	13,33
RS	2	19	21	496	4,23
SC	1	9	10	293	3,41
SE	0	1	1	75	1,33
SP	16	22	38	645	5,89
TO	0	3	3	139	2,16
TOTAL	30	116	146	5.562	2,62

QUADRO 10 – DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

FONTE: CNM (2009, p. 88-89)

A pesquisa da CNM também estuda a correlação entre educação superior e verificou que nos municípios das categorias 1 e 2 há forte presença do ensino superior e dos cursos de Comércio Exterior e Relações Internacionais. Contudo, não concluiu se há uma relação de cause e efeito. O fato é que a presença desses dois cursos fornecem a demanda por mão de obra especializada dessas áreas, tanto nos setores públicos e privados. Os municí-

pios, ao possuírem uma área internacional estruturada ou ao menos um profissional responsável por assuntos internacionais “estariam em sintonia” com as atividades internacionais presentes no município. (CNM, 2009, p. 110).

4.2.4 A relação PIB, desenvolvimento humano e internacionalização

O estudo da Confederação Nacional dos Municípios (2009, p. 111), verificou que a concentração de riqueza no município tem relação direta com a estrutura internacional. A categoria 1, com 30 municípios, ou 0,54% do total dos municípios brasileiros, responde por 34,04% do PIB total (o total da produção de riquezas do país no período de um ano). Esses municípios possuem uma média de 23,5 bilhões de reais; os da categoria 2 cai para 2,2 bilhões de reais; e das outras categorias é de 200 milhões de reais, conforme mostra o quadro 11.

Categorias	Quant. de Municípios	% dos Municípios	Soma do PIB (2005)	% do PIB total	Média do PIB
Municípios de categoria 1	30	0,54	703.450.892.300,00	34,04	23.448.363.076,67
Municípios de categoria 2	116	2,09	263.215.250.200,00	12,74	2.269.096.984,49
Municípios das categorias restantes	5.416	97,37	1.100.033.666.000,00	53,23	203.108.136,26
TOTAL	5.562	100	2.066.699.809.000,00	100	–

QUADRO 11 – RELAÇÃO PIB E INTERNACIONALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
FONTE: CNM (2009, p. 111)

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), este foi desenvolvido por economistas, como Amartya Sen, ligados ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esse índice é uma medida usada para classificar os países em seu grau de desenvolvimento humano que, além do econômico, medido pelo PIB per capita, inclui a expectativa de vida da população e o nível de escolaridade, contemplando, assim, três dimensões: saúde, educação e renda. Os países são classificados, numa métrica de 0 a 1, em IDH muito alto (acima de 0,900), alto (0,800 – 0,899), médio (0,500 – 0,799) e baixo (0 – 0,499). O Brasil enquadra no nível alto (com 0,820) no IDH.

Já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é uma adaptação metodológica brasileira do IDH que avalia os dados de cada município seguindo as mesmas dimensões.

A pesquisa da CNM mostra que os melhores índices de desenvolvimento humano estão nos municípios da categoria 1 de internacionalização, sendo que 22 dos 30 municípios dessa categoria estão no índice alto de classificação, como mostra o quadro 12 abaixo.

Municípios	Quantidade de Municípios com IDH alto (0,8 a 1)	%	Quantidade de Municípios com IDH médio (0,5 a 0,799)	%	Quantidade de Municípios com IDH baixo (0 a 0,499)	%
Categoria 1	22	3,84	8	0,16	0	0
Categoria 2	39	6,81	76	1,55	0	0
Categorias restantes	512	89,35	4827	98,29	21	100
TOTAL	573	100	4911	100	21	100

QUADRO 12 – RELAÇÃO ENTRE IDH-M E INTERNACIONALIZAÇÃO
FONTE: CNM (2009, p. 113)

4.2.5 Prioridades, dificuldades e áreas de atuação internacional

Posta a pergunta aos gestores das áreas internacionais (municípios da categoria 1) sobre quais eram sua prioridade, a cooperação técnica foi colocada como a primeira prioridade, seguida da captação de recursos internacionais, assessoria ao gabinete, comércio exterior e, em quinto lugar, o fomento ao turismo.

Ranking das prioridades das áreas internacionais dos Municípios de categoria 1	
1º	Cooperação técnica
2º	Captação de recursos internacionais
3º	Assessoria ao gabinete
4º	Comércio exterior
5º	Fomento ao turismo

QUADRO 13 – RANKING DAS PRIORIDADES DAS ÁREAS INTERNACIONAIS – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 1
FONTE: CNM (2009, p. 121)

Com relação aos municípios da categoria 2, aqueles que não possuem estrutura, mas apenas uma pessoal responsável pelos assuntos internacionais), a primeira prioridade ou motivação é a captação de recursos internacionais, seguido pelo fomento ao turismo e pela cooperação técnica, comércio exterior e, por fim, a assessoria ao gabinete.

Ranking das prioridades dos responsáveis pelas áreas internacionais dos Municípios de categoria 2	
1º	Captação de recursos internacionais
2º	Fomento ao turismo
3º	Cooperação técnica
4º	Comércio exterior
5º	Assessoria ao gabinete

QUADRO 14 – RANKING DAS PRIORIDADES DAS ÁREAS INTERNACIONAIS – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 2

FONTE: CNM (2009, p. 121)

Como posto acima, identifica-se motivadores variados para a internacionalização dos municípios brasileiros. Em certos casos, a motivação inicial é transformada mais adiante de acordo com o diagnóstico e os novos projetos e aspirações que se atribui ao município, além do fato da mudança de gestor municipal e gestor da área internacional, tendo também reflexo a mudança partidária à frente do município.

No que diz respeito aos seus mais importantes obstáculos para a inserção internacional que as administrações locais enfrentam, constata-se que as dificuldades apontadas pelas duas categorias de municípios são diversas. É oportuno observar que, *grosso modo*, a categoria 1 (aqueles municípios já estruturados para inserirem-se internacionalmente) são na prática as médias e grandes cidades e os da categoria 2 são os pequenos e médios municípios.

Para os municípios da categoria 1, mais da metade indicam a falta de recursos financeiros e humanos como os grandes desafios para a realização de atividades internacionais. Por isso, justifica-se, como solução dada no nível da administração local o grande número de integração das atividades internacionais com outras secretarias, formação de conselhos para atuação internacional e mesmo o aproveitamento de estudantes estrangeiros. (CNI, 2011). Assim, na análise quantitativa, a primeira dificuldade é a manutenção da estrutura interna, seguida da ausência de legislação específica e carência de auxílio do governo federal, como mostra o quadro 15 a seguir.

Maiores dificuldades encontradas pelas áreas internacionais dos Municípios de categoria 1	
1º	Manutenção da estrutura interna
2º	Ausência de legislação específica para o tema
3º	Falta de auxílio e assistência do governo federal
4º	Falta de quadro-técnico capacitado
5º	Excesso de exigências das agências doadoras

QUADRO 15 – RANKING DAS DIFICULDADES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 1

FONTE: CNM (2009, p. 122)

Para os municípios da categoria 2, a grande dificuldade é a carência de um quadro técnico capacitado. Por sua vez, a falta de auxílio do governo federal está em quinto lugar no ranking de suas dificuldades, como mostra o quadro 16 abaixo.

Maiores dificuldades encontradas pelos responsáveis por assuntos internacionais (Municípios de Categoria 2)	
1º	Falta de quadro-técnico capacitado
2º	Manutenção da estrutura interna
3º	Ausência de legislação específica para o tema
4º	Excesso de exigências das agências doadoras
5º	Falta de auxílio e assistência do governo federal

QUADRO 16 – RANKING DAS DIFICULDADES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO – MUNICÍPIOS DA CATEGORIA 2

FONTE: CNM (2009, p. 123)

A seguir, passa-se a avaliar a entidades que existem no Brasil para apoiar e dinamizar a internacionalização dos entes federados brasileiros.

4.2.6 Apoio institucional à paradiplomacia no Brasil

Os municípios visam realizar seus objetivos de desenvolvimento de políticas públicas, especialmente no que diz respeito à captação de recursos técnicos e desenvolvimento à educação, cultura e economia local. As diversas iniciativas tomadas pelos municípios fortalecem as cidades como atores internacionais. (RODRIGUES, 2004).

Os municípios brasileiros estão organizados na sua inserção internacional e contam com o apoio de entidades. Há estrutura institucional que dá suporte à internacionalização das cidades e municípios brasileiros. A esse respeito destacam-se as seguintes organizações:

- **Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI):** esse fórum reúne secretários, coordenadores e assessores de estados e municípios brasileiros relacionados à paradiplomacia e visa o fortalecimento das estruturas locais de relações internacionais por meio da capacitação e de ações estruturantes.
- **Confederação Nacional dos Municípios (CNM):** essa importante instituição do federalismo brasileiro possui uma área internacional dentre as suas áreas temática, na qual assessora os municípios na sua internacionalização, incluindo a celebração de parcerias e cooperação e na aplicação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, programa da ONU, nos

municípios brasileiros, além da produção de conhecimento, por meio de pesquisas de campo.

- **Associação Brasileira de Municípios (ABM):** fundada em 1946, dentre seus objetivos destacam-se a formulação de diretrizes do movimento municipalista brasileiro, visando a descentralização administrativa e econômica, a fim de dotar os municípios de recursos financeiros, técnicos e administrativos, além do aperfeiçoamento da gestão municipal. A ABM, nos seus grupos de trabalhos, possui um dedicado à Cooperação Internacional e do Mercosul.

Essas entidades fazem parte e/ou assessoram os municípios brasileiros a tomar parte desses principais fóruns e associações internacionais: Federação Americana de Cidades Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma), Cidade e Governos Locais Unidos (CGLU), Comitê de Assessoramento das Nações Unidas para os Municípios (Unacla), Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (Cideu), Plano Diretores como Mecanismos de Equidade (PDP-Cida), Projeto CapaCidades de Desenvolvimento Humano Local (CNM-PNUD), entre outras.

Com relação aos estados, estes contam com o Fórum RI 27 e a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria Geral da Presidência da República.

- **FÓRUM RI 27:** sua origem remonta a 2015 quando a Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais (SAI) do governo de Santa Catarina cria um evento, em Florianópolis, para promover o debate sobre a paradiplomacia com a participação dos estados-membros da federação brasileira e distrito federal, além de especialistas internacionais e representantes do governo federal. Desse evento resultou a criação do Fórum RI 27, o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Relações Internacionais, o primeiro da sua espécie. Nessa primeira reunião, representantes da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Roraima, São Paulo, Santa Catarina e do Distrito Federal discutiram a constituição permanente do Fórum e abordaram a forma de atuação internacional dos estados federados, contemplando os aspectos jurídico, político e social. O secretário da Secretaria de Assuntos Internacionais de Santa Catarina, Carlos Aduino Virmond, foi eleito o primeiro presidente do fórum. Na segunda reunião, em 2016, em Brasília, juntaram-se ao Fórum os estados do Acre e do Amapá e o Rio Grande do Sul está em vias de tornar-se membro. (FORUM RI 27, 2017).

Nos objetivos do Fórum consta o fomento da atuação internacional dos entes federados brasileiros nas diversas áreas, em conformidade com as competências previamente

dispostas pela Constituição Federal e com as normas do direito internacional. O fórum visa, assim, desenvolver uma agenda de objetivos comuns aos estados federados e a sua atuação internacional. (*id.*).

As reuniões do Fórum resultaram na aproximação dos estados federados e no intercâmbio de experiências de âmbito internacional, e a partir daí estabeleceram uma pauta comum a todas as unidades federativas com a finalidade de elevar o nível da atuação dos estados na paradiplomacia. Tendo em vista as mudanças no cenário internacional e, sobretudo, com os efeitos derivados da globalização repercutindo de forma imediata no contexto local e regional, motivou os estados federados a buscar no âmbito internacional alternativas para o desenvolvimento por meio de ações complementares àquelas realizadas pela diplomacia central. (FORUM RI 27, 2017).

- **Subchefia de Assuntos Federativos:** parte integrante da Secretaria de Governo da Presidência da República, esta subchefia é uma forma de apoio institucionalizado da paradiplomacia brasileira. A secretaria possui três eixos de atuação: Atendimento Institucional, Cooperação Federativa e Cooperação Internacional Federativa. Com respeito a esse último, consta em sua atuação as relações com a Organização dos Estados Americanos, com o Mercosul (especialmente o Foro Consultivo de estados e províncias), a cooperação com regiões italianas, políticas de fronteiras e apoio às iniciativas dos municípios e estados brasileiros. (BRASIL. Secretaria de Governo, s/d).

- **Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares:** trata-se de uma assessoria do Ministério das Relações Exteriores, criada em 1996, diretamente ligada ao ministro para tratar da diplomacia federativa, sendo ponto focal no Itamaraty para a coordenação da diplomacia com estados e municípios engajados em ações externas, ou seja, da paradiplomacia. O Itamaraty reconheceu a nova realidade da paradiplomacia praticada pelos entes federados e procura coordenar o ativismo paradiplomático, que inclui a organização de missões ao exterior, recebimento de missões e autoridades estrangeiras e o desenvolvimento de iniciativas e programas voltados ao aproveitamento de oportunidades de parceria que o mundo oferece. A coordenação, apoio e relacionamento com os estados e municípios são realizados por meio dos nove escritórios de representação do Itamaraty, localizados em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Manaus, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre, bem como por outras unidades do Itamaraty, como o Departamento de Promoção Comercial, a Agência Brasileira de Cooperação, o próprio Cerimonial e os Departamen-

tos geográficos e temáticos, além da extensa rede diplomática e consular no mundo. (BRASIL, MRE, 2012).

Como síntese do capítulo, verificou-se que cerca da metade das capitais brasileiras possuem uma forma institucionalizada de inserção internacional, ou seja, possuem uma secretaria ou uma estrutura semelhante. Contudo, considerando a totalidade dos municípios brasileiros, o número é ínfimo (0,64% praticam alguma forma de inserção internacional) diante de inúmeras e variadas oportunidades que o meio internacional pode oferecer aos municípios. Os próprios gestores municipais da área internacional apontaram suas dificuldades, pois não dispõem de recursos e meios, principalmente de pessoal capacitado para realizar a paradiplomacia. Em suma, ressalte-se que a atuação internacional dos municípios e estados da federação não é uma atividade-fim, mas atividade-meio, que permite que conhecimentos, ferramentas e parceiros internacionais sejam agregados aos esforços de aperfeiçoar a administração local, fortalecer a governança local e melhorar as condições de vida da população dos municípios. (CNM, 2016, p. 13).

A seguir, passa-se à apresentação e análise da pesquisa de campo relacionada à paradiplomacia nos estados do Paraná e Santa Catarina.

CAPÍTULO 5: A PARADIPLOMACIA NO PARANÁ E EM SANTA CATARINA

Similarmente à diplomacia oficial do Estado nacional e sua política exterior, a paradiplomacia é a entidade política (*polity*) subnacional que o estado ou o município se põe em ação no âmbito internacional. Paraná e Santa Catarina e suas capitais realizam sua paradiplomacia por meio de negociações, acordos, protocolos, convênios, políticas públicas ou irmanamentos de cidades que celebram com seus homônimos no exterior, bem como por meio da afiliação em associações e entidades diversas. Esses instrumentos são empregados com o intuito de defender e promover os interesses locais, quer sejam públicos ou privados, atrair investimentos estrangeiros diretos, melhorar a qualidade de vida da população, promover a imagem da cidade ou do estado no exterior, atrair eventos e turistas, debater, buscar e oferecer soluções para problemas comuns, serem atores políticos reconhecidos internacionalmente entre seus pares, entre outros motivos. Para estarem mais bem inseridos no âmbito internacional, esses entes subnacionais criaram instituições e políticas visando perenidade em suas ações. Estas instituições são secretarias de estado ou do município, ou ainda, assessorias e coordenadorias dentro de uma secretaria de estado. E as políticas públicas são relacionadas à internacionalização referem-se à atração de investimento, capacitação de mão de obra, entre outras.

Este capítulo é o resultado da pesquisa de campo desta tese. Com essa pesquisa pôde-se mapear o estado da inserção internacional do Paraná e Santa Catarina e suas capitais, bem como identificar suas motivações, determinantes, desafios, agendas e ações, além de avaliar se existem formas de institucionalização em estruturas organizacionais e políticas públicas na paradiplomacia dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais.

Fez-se algumas digressões históricas para poder melhor situar a trajetória e as motivações dos atores políticos, no caso do Paraná. Nesse sentido, o fenômeno societário pode ser compreendido a partir da historicidade, que foi a história dos próprios atores da paradiplomacia contadas por eles próprios. Há de se ter distanciamento e consciência que a história contada é uma interpretação e um instrumento de poder e a realidade interpretada pode ser distorcida por interesses. A interpretação ou a visão de mundo possui variações de acordo com o cargo que se ocupa e o legado que se quer deixar ou ainda de acordo com a trajetória pessoal e formação. Assim, um engenheiro não vê a mesma realidade que um economista ou um analista internacional, ou ainda um cientista político ou sociólogo. A realidade é multifa-

cetada e é mais bem compreendida a partir da interdisciplinaridade⁵¹ que esta tese ensejou adotar tanto na sua abordagem teórica quanto na empírica.

Para poder melhor compreender⁵² a inserção internacional desses dois estados, procedeu-se da seguinte forma: foram selecionados os atores e agentes centrais da paradiplomacia e foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e/ou enviado um questionário com perguntas abertas e fechadas, como será apresentado na sequência. No estado do Paraná, na estrutura do poder estadual, o questionário foi respondido pela Coordenação de Assuntos Internacionais (CAI)⁵³ da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral, pela Assessoria de Relações Internacionais da Casa Civil e pela Agência Paraná de Desenvolvimento, órgão ligado à Secretaria de do Planejamento e Coordenação Geral e incumbido pela atração de investimentos ao estado. Ainda no âmbito estadual, foram realizadas entrevistas com a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) por meio de seu Centro Internacional de Negócios (CIN), com a Organização das Cooperativas do Estado do Paraná (OCEPAR) e com o Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEX) da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), no Paraná sediado na Secretaria do Ensino

⁵¹ Faz-se necessário fazer uma diferenciação destes vários conceitos similares e conexos, mas com significados diferentes. Segundo os parâmetros curriculares nacionais (PCN), multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade são formas possíveis de articulação das diversas disciplinas. Multidisciplinaridade envolve mais de uma disciplina, sendo que cada disciplina envolvida mantém sua metodologia e teoria, sem modificações e não havendo integração dos resultados obtidos e não se explora a articulação. Interdisciplinaridade envolve mais de uma disciplina. Aqui adota-se uma perspectiva teórico-metodológica comum para as disciplinas envolvidas, promove-se a integração dos resultados obtidos e busca-se a solução dos problemas através da articulação de disciplinas. Contudo, os interesses próprios de cada disciplina são preservados. A transdisciplinaridade representa um nível de integração disciplinar além da interdisciplinaridade, sendo uma etapa superior de integração onde não existe fronteira entre as disciplinas. Busca-se relações entre os diversos saberes (ciências exatas, humanas e artes) numa democracia cognitiva, onde nenhum saber é mais importante que outro. (BRASIL – MEC, 1998).

⁵² Aqui reafirma-se o caráter qualitativo dessa tese, embora tenha-se trazido diversos elementos quantitativos. Em termos metodológicos, *compreender* é elemento central do método qualitativo: participar, apreender, interpretar, ou seja, busca-se uma visão “de dentro” do problema de estudo e tem-se o foco em pormenorizar a forma como as pessoas constroem o mundo à sua volta. Nesse âmbito, Weber se deparou com a questão: que método adotar, *Erklären* (falar sobre, explicar) ou *Verstehen* (compreender), ou seja, quantitativo ou qualitativo? Weber voltou-se a Wilhelm Dilthey (2010) que observara que a diferença entre ciências do espírito e ciências da natureza residia no fato que os seus objetos de estudo são distintos. Assim, as ciências naturais, que possuem como objeto de estudo a natureza (exterior ao homem), usa-se o princípio da “explicação” (*Erklären*), no qual busca-se leis causais. Já as ciências sociais possuem como objeto de estudo as experiências vividas e o mundo social como criação humana (o homem é o sujeito e objeto de estudo num determinado contexto histórico). Portanto, é mais adequado usar o princípio da “compreensão” (*Verstehen*), no qual busca-se compreender o sentido da ação ou a percepção do sentido que o ator atribui à sua conduta, dentro de um quadro histórico temporal. (WEBER, 1994; DILTHEY, 2010a e b). Flick (2009, p. 16) postula que a pesquisa qualitativa deve usar o texto como material empírico (em vez de números), partir da noção da construção social das realidades em estudo, portar seu interesse nas perspectivas dos participantes, em suas práticas cotidianas e em seu conhecimento habitual acerca da questão em estudo.

⁵³ Observa-se que a Coordenadoria de Assuntos Internacionais estava lotada na Secretaria da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul (SEIM). Esta secretaria foi assumida pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Paraná, a partir de 1º. de janeiro de 2015, início do segundo mandato do Governo de Beto Richa.

Superior, Ciência e Tecnologia (SETI). No âmbito municipal, foram realizadas entrevistas e aplicado o questionário na Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Curitiba.

Com relação ao estado de Santa Catarina, o questionário foi respondido pela Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, representando o governo do estado, bem como pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) por meio de seu Centro Internacional de Negócios (CIN) e pelo Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEX). No âmbito de sua capital, o questionário foi respondido pela Secretaria Municipal de Turismo, tendo em visto o fato que a Assessoria Municipal de Relações Internacionais fora extinta ao final da gestão municipal de 2013-2016.

5.1 ESTRUTURAS, INSTITUCIONALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA PARADIPLOMACIA NO PARANÁ E EM SANTA CATARINA

Os estudos de casos podem ser analisados à luz do neoinstitucionalismo sociológico, histórico e da escolha racional, tendo destaque ao primeiro. Nessa via de análise, condições favoráveis ao exercício da paradiplomacia podem incluir personalidade e projeto pessoal dos líderes, aspectos culturais, ingredientes históricos, incluindo a dependência da trajetória e pontos críticos. O legado do passado, de acordo com o institucionalismo histórico, é uma força importante por trás das ações do presente e do futuro. Outras conjunções propícias ao exercício da paradiplomacia são o clima sociopolítico e a importância da posição geográfica e disponibilidade de recursos.

Os dois estados sulinos, objeto dessa pesquisa de campo, possuem similaridades e diferenças no seu processo de inserção internacional. Semelhanças com relação às condições favoráveis proporcionada pela localização geográfica no seio do Mercosul, sendo fronteiriços e com boas conexões aéreas, rodoviárias e marítimas com países do bloco. E possuem diferenças no que tange ao nível de institucionalização de sua paradiplomacia e atuação dos empreendedores e atores políticos relacionados à inserção internacional de seus estados e respectivas capitais, como será abordado a seguir.

5.1.1 A paradiplomacia transfronteiriça

A extensão territorial fronteiriça do PR é superior à de SC, perfazendo 293 km com a Argentina e 208 km com o Paraguai; SC possui 246 km de fronteira com a Argentina. A

paradiplomacia transfronteiriça é ativa nesses dois estados da federação brasileira, onde projetos comuns de cooperação e desenvolvimento são elaborados com maior ênfase depois da criação do Mercosul. Diversas iniciativas locais de cooperação e integração estão sendo realizadas, especialmente por meio de articulação intermunicipal em consórcios e programas e projetos regionais. A diversidade e a complexidade das relações transfronteiriças e a sua estrutura socioeconômica são caracterizadas pela complementaridade e pela interdependência.

Nesse contexto destaca-se o projeto de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Brasil e Argentina, celebrado em 2005 com o objetivo de regularizar as condições de trabalho e o transporte entre as cidades vizinhas dos dois países. Uma das políticas estabelecidas entre as cidades vinculadas aconteceu entre Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen (Província de Misiones, Argentina), que resultou na instituição de um consórcio público intermunicipal, interestadual e internacional, que tem o nome de Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), com o intuito de melhorar a comunicação entre esses municípios e o desenvolvimento social e econômico da região, além da realização de atividades e projetos conjuntos para promover a saúde, educação, turismo, intercâmbio cultural, complementação produtiva e implementação de programas regionais de cooperação nacional e internacional. Nessa mesma região transfronteiriça foi criado o Projeto Fronteiras Cooperativas com o fim de desenvolver a cultura empreendedora, geração de negócios, cooperativismo e associativismo. Esse projeto se divide em duas vertentes: Fronteiras Cooperativas Sudoeste, reunindo os municípios de Barracão (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen (Argentina), e Fronteiras Cooperativas Oeste, do qual participam Foz do Iguaçu (PR), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). (ANDREATTA, 2016, p. 31-32).

A Hidroelétrica de Itaipu Binacional desenvolve diversos projetos, alguns deles por meio de ONGs, que alcançam os municípios fronteiriços do estado do Paraná e do departamento do Alto Paraná no Paraguai. Um desses projetos é o Programa Cultivando Água Boa, instituído com o fim de proteger a Bacia Hidrográfica do Paraná 3 que cobre os municípios lindeiros do lago Itaipu de ambos os países. Atualmente a Itaipu Binacional mantém 20 programas na fronteira com o propósito de recuperar microbacias, proteger matas ciliares e biodiversidade, além da promoção de valores e saberes que valorizam a proteção ambiental e a convivência ética, envolvendo dois mil parceiros, como órgãos governamentais das três esferas, ONGs, instituições de ensino, cooperativas, associações comunitárias, empresas, tribos indígenas, entre outras. Os conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social dos mu-

nicípios de Foz do Iguaçu (CODEFOZ) e de Ciudad del Este (CODELESTE) são exemplos da cooperação descentralizada por meio de redes relacionais e processos multiníveis com ações voltadas para a melhoria da infraestrutura e o desenvolvimento social, econômico e cultural da região. Problemas comuns são socializados em vista de buscarem soluções também em comum (ANDREATTA, 2016, p. 33), pois compreendeu-se que a complexidade e a interdependência da região exigem soluções que passe pela solidariedade e a cooperação descentralizada.

Contudo, a paradiplomacia dos dois estados pesquisados não se restringe à cooperação transfronteiriça mercosulina. Projetos de cooperação e acordos de irmanamento de cidades alcançam os cinco continentes. Sobretudo o Paraná contou com atores políticos que impulsionaram a internacionalização, num primeiro momento de Curitiba e, em seguida, do estado.

5.1.2 Atores políticos da paradiplomacia no Paraná: Jaime Lerner e Roberto Requião

No Paraná, a paradiplomacia do município de Curitiba e do estado é marcada pela personalidade do então prefeito e governador Jaime Lerner (prefeito nos períodos de 1971-1974, 1979-1983 e 1989-1993 e governador nos períodos de 1995-1998 e 1999-2002), que estava determinado a levar Curitiba à convivência com a elite mundial do planejamento e desenvolvimento urbano de vanguarda e, desse modo, poder ser *case* das melhores práticas internacionais em gestão urbana, especialmente no que se refere à mobilidade urbana com ênfase no transporte coletivo e questões ambientais, incluindo a coleta de lixo. Trata-se de um misto de projeto pessoal e o desafio de mostrar ao planeta que uma cidade do terceiro mundo ou da semi-periferia podia dar lição às cidades do primeiro mundo e modelo a ser seguido. Tornou-se comum ver⁵⁴ reportagens de jornais, revistas e programas de televisão a respeito de Curitiba na Europa em meados de 1990 e início de 2000, incluindo a participação de Curitiba com um *stand* quando o Brasil foi convidado especial da feira Flandres Expo na cidade belga de Gent em 1993. Com essa investida internacional, Curitiba se distanciou do padrão de cidades brasileiras ou do terceiro mundo e desenvolveu a marca de “Cidade Ecológica” e o posicionamento de “cidade de primeiro mundo”, amparados por suas políticas de planejamento urbano, sistema eficiente e de baixo custo de transporte coletivo e de meio-ambiente, incluindo a coleta e seleção de lixo. Este posicionamento internacional e suas po-

⁵⁴ Esses fatos relatados referem-se à minha experiência pessoal quando residia na Bélgica nos anos 1990.

líticas públicas tornaram-se argumento de campanhas eleitorais (nos anos 1990 e início de 2000) e motivo para vitórias em eleições e reeleições de candidatos e prefeitos relacionados ao projeto de planejamento de Curitiba do ex-prefeito e ex-governador Jaime Lerner.

Como governador, Lerner encontrou um estado preso em sua trajetória de vocação agrícola e consolidada nesse segmento. O governador usou de seu prestígio internacional para quebrar a dependência dessa trajetória e tornar o estado também uma potência industrial. Com uma política de atração de investimentos, trouxe importantes empresas automobilística, como a Daimler Chrysler (inaugurada em Campo Largo em junho de 1998), a Renault (inaugurada em São José dos Pinhais em dezembro de 1998) e a Audi/Volkswagen (inaugurada em São José dos Pinhais em janeiro de 1999), que vieram juntar-se à Volvo que já produzia desde 1779. Empresas fornecedoras dessa cadeia produtiva vieram instalar-se em Curitiba e região metropolitana, como a Brose, Coppo, Delphi, Faurecia, Koyo, Peguform, Simoldes, Valeo, Vallourec, entre diversas outras, perfazendo cerca de 300 empresas fornecedoras.

A principal política de atração dos investimentos estrangeiros consistia numa política fiscal de prorrogação do pagamento do ICMS por quatro anos e isenções de ISS e IPTU por dez anos por parte dos municípios. Além dos atrativos fiscais, o Paraná contava com mão de obra capacitada e centros de pesquisa em universidades e, além disso, foi criado o Centro Automotivo, parceria entre a Federação das Indústrias do Paraná (FIEPR), Senai, Cefet-PR, Isad-PUC e as montadoras, que foi importante para o desenvolvimento da indústria automobilística, especialmente por meio de treinamento de pessoas para trabalhar no setor automotivo, incluindo cursos em operações de lataria, montagem de carros, logística e solda. (SESSO FILHO *ET AL.*, 2004).

A industrialização, com foco na indústria automobilística, fez com que a economia do Paraná nos anos 1990 e início de 2000 mudasse de perfil, passando de um estado agrícola ao industrial. Contudo, a partir do século XXI, com maior destaque a partir da segunda década, o agronegócio ganhou força e tornou-se o segmento mais dinâmico do estado. Alavancada pelo setor automobilístico e pela agroindústria, entre 2002 e 2013, por exemplo, a produção industrial do estado cresceu 59,47% contra 26,63% da média nacional. (GASPARIN, 2014).

Roberto Requião, em 2003, sucedeu Jaime Lerner no comando do estado do Paraná no seu segundo mandato. Sua política deu destaque ao Mercosul e à integração e cooperação regional. Nesse sentido, criou a Secretaria da Indústria, Comércio e Relações com o Mercosul, fomentou a realização de um foro informal chamado de RIP – Rede de Relações Inter-

nacionais do Paraná, coordenado por Santiago Gallo do Codesul (Conselho de Desenvolvimento do Cone Sul). A RIP reunia secretários ou altos representantes de secretarias do estado (eram frequentes a participação de secretários das secretarias da Educação, da Cultura, da Indústria, Comércio e Relações com o Mercosul e do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia).

No período do governo de Roberto Requião, destacam-se o acordo celebrado com o Projeto Quatro Motores da Europa e a constituição do Quatro Motores do Mercosul, e a parceria com a região francesa de Rhône-Alpes, que teve como interlocutor, no estado, a Secretaria de estado de Ensino Superior, Ciência e Tecnologia, como será detalhado abaixo.

Em suma, avalia-se que no PR os atores políticos e seu empreendedorismo tiveram participação mais evidenciada no desenvolvimento da inserção internacional do estado e de sua capital do que ocorreu em SC. No estado catarinense, a paradiplomacia foi desenvolvida com ênfase na construção de uma estrutura institucional, como será abordado adiante.

5.1.3 Estruturas institucionais da paradiplomacia no governo do estado do Paraná

Constatou-se na pesquisa que no segundo governo de Roberto Requião (2003-2010) foi agregada à Secretaria da Indústria e Comércio, o caráter internacional, tornando-se Secretaria da Indústria, Comércio e Relações com o Mercosul. A natureza internacional da secretaria foi institucionalizada com a criação da Coordenadoria de Assuntos do Mercosul e Coordenadoria de Assuntos Internacionais. Essa última possuía os seguintes objetivos:

Prospectar e promover oportunidades de negócios com outros países, fomentando o intercâmbio comercial.

Incentivar o segmento industrial paranaense na busca de inovações tecnológicas que permitam aos seus produtos alcançar padrão internacional.

Promover, coordenar e acompanhar missões empresariais de outros países, visando à atração de investidores internacionais.

Estabelecer e manter intercâmbio técnico e de informações com organismos internacionais voltados ao desenvolvimento econômico.

Criar mecanismos e elementos técnicos para divulgação de informações relativas aos segmentos industrial, comercial e de serviços do Estado do Paraná, destinados ao mercado internacional.

Executar a integração técnica com os órgãos públicos federais responsáveis pela área de comércio exterior.

Criar programas específicos de incentivo à exportação, direcionados a empresários paranaenses, bem como a viabilização da adequação dos produtos às necessidades do mercado externo.

Desenvolver estudos e pesquisas para identificação de novos mercados internacionais potencialmente interessados nos produtos paranaenses. (GOVERNO DO PARANÁ. SEIM, 2008).

Nos governos de Carlos Alberto Richa (2011-2018), esta secretaria foi extinta e os assuntos internacionais são tratados pela Casa Civil, que possui o Cerimonial e a Assessoria Especial de Relações Internacionais (essa assessoria tem a função de cerimonial), pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, que possui uma área de Cooperação Internacional, bem como pela Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), que conta com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais (CAI). Essa coordenadoria foi criada com a seguinte missão e objetivos:

Prospectar e promover oportunidades com outros países, fomentando o intercâmbio comercial e incentivando o segmento paranaense na busca de inovações tecnológicas que permitam aos seus produtos alcançar padrão internacional.

[...] promover e acompanhar missões internacionais com a finalidade de aproveitar e identificar oportunidades para as empresas paranaenses, visando a internacionalização das mesmas, bem como, criar programas específicos de apoio a exportação, direcionados a empresários paranaenses, adequando seus produtos às necessidades do mercado externo. (GOVERNO DO PARANÁ. SEPL, s/d).

No que concerne a prospecção e promoção das oportunidades com outros países e o cumprimento dos objetivos, foi apontado em entrevistas que há dificuldades em sua realização por falta de apoio da estrutura do governo, falta de uma estrutura de pessoal condizente com a especialização e o tamanho da tarefa. E muito do que é realizado, como missões ao exterior, é feito com o apoio de parceiros como a Fiep, a Ocepar e o governo federal. E com relação às missões, foram realizadas em 2015 três missões organizadas pela coordenadoria.

5.1.3.1 Panorama da paradiplomacia paranaense no segundo governo de Beto Richa (2015-2018)

O estado do Paraná, na atualidade, não possui formalmente uma estrutura única, centralizada, na qual concentra as relações internacionais do estado. As principais secretarias de estado e órgãos do governo que possuem uma estrutura institucionalizada e com pessoal para realizar a paradiplomacia são: a Casa Civil, que possui o Cerimonial e a Assessoria Especial de Relações Internacionais, a Secretaria para Assuntos Estratégicos que possui a área de Parcerias Internacionais, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, que conta com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais (CAI) e a Agência Paraná de Desenvolvimento (APD) que mantém vínculo com essa secretaria, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) possui a Coordenadoria de Relações Internacionais responsável pelas parcerias nas áreas de educação superior e pesquisa, entre outros. Constatou-se,

na pesquisa, que as relações internacionais do estado do Paraná estão descentralizadas, na qual as secretarias e os principais órgãos do governo e as empresas de economia mista, como a Sanepar (águas e esgoto) e Copel (eletricidade e internet) possuem uma assessoria ou coordenadoria internacional. A Sanepar, por exemplo, possui sólidas parcerias com o exterior, sobretudo relacionadas à área de meio-ambiente, incluindo universidades, agências de desenvolvimento e cooperação e empresas privadas. Segundo Gustavo R. Collere Possetti, assessor de Pesquisa e Desenvolvimento da Sanepar, há 11 projetos de cooperação internacional que o mesmo coordena.

Mais recentemente, a partir de 2016, ganha força de coordenação dos assuntos internacionais do estado do Paraná a Secretaria para Assuntos Estratégicos⁵⁵, estando à frente Flávio Arns. O secretário, com o qual esta pesquisa realizou duas entrevistas, tem sua trajetória ligada à UFPR, onde é professor (cedido ao estado) no Departamento de Educação; foi também senador e vice-governador e secretário de Educação no primeiro mandato do governador Beto Richa (2011-2013). Essa secretaria, além das áreas de Inclusão Digital, Relações Estratégicas com a Sociedade e Energias Renováveis, possui a área de Parcerias Internacionais que é coordenada por Jorge Wekerlin e tem como assessor Filipe Braga Farhat. Entrevistas foram realizadas com esses dois servidores, bem como questões foram respondidas por e-mail para que se pudesse compreender a dinâmica desse órgão que procura centralizar a articulação da paradiplomacia do governo do Paraná.

Na área internacional seu foco está na articulação e normatização de parcerias internacionais, que a partir da análise das informações disponíveis, procedeu-se ao levantamento e avaliação das parcerias e cooperações existentes nas secretarias e órgãos do estado. A área de Parcerias Internacionais da SEAE propôs-se as seguintes metas para o período 2015-2018: levantar e avaliar as parcerias existentes; criar sistema integrado de acompanhamento; elaborar manual com a normatização legal e técnica; elaborar o Plano de Ação; e articular e coordenar a execução do Plano de Ação. Com isso, espera-se ter informação de parcerias disponíveis e avaliadas, procedimentos normatizados para o estabelecimento de parcerias e a instalação de Comitê Intersecretarial para avaliação de processos de intercâmbios. (GOVERNO DO PARANÁ. SEAE, 2015).

⁵⁵ A rigor, embora seja referida como Secretaria, dentro e fora da estrutura do governo, a Secretaria para Assuntos Estratégicos não constitui-se em uma secretaria de estado, mas a partir do decreto 20 de 1º de janeiro de 2015, o governador cria o cargo de Secretário Especial para Assuntos Estratégicos para assessorar o governador na promoção de ações de integração e desenvolvimento de parcerias internacionais, sendo que o suporte técnico-administrativo (pessoal) e despesas são fornecido e custeado pela Casa Civil. Essa secretaria especial possui as seguintes áreas de atuação institucionalizadas no seio da mesma: Inclusão Digital, Relações Estratégicas com a Sociedade, Parcerias Internacionais e Energias Renováveis.

A sistemática de trabalho é a articulação das atividades de relações internacionais de todas as secretarias e órgãos de estado por meio de Pontos Focais e dos Registros de Atos Internacionais (RAI). A rede de pontos focais funciona da seguinte forma: cada secretário nomeia um funcionário que se torna o elo para participar de todos os eventos relacionados ao âmbito internacional na sua secretaria ou órgão e reporta, por meio de uma ata, à área de Parcerias Internacionais da Secretaria para Assuntos Estratégicos que, por sua vez encaminha à Coordenadoria de Assuntos Internacionais (CAI) da Secretaria da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) para o Registro de Atos Internacionais (RAI). Os pontos focais, além dos coordenadores de áreas internacionais participam bimensalmente de uma reunião para que todos possam estar informados e acompanhar o que está acontecendo nas relações internacionais do estado, sobretudo para informar e discutir os projetos e parcerias internacionais em andamento nas diversas secretarias e órgãos. Os secretários e todos os pontos focais recebem a ata da reunião dessa reunião bimensal. As viagens internacionais de qualquer membro das secretarias e órgãos são finalizadas com um relatório da viagem, no qual delinea-se os resultados efetivos da viagem, de acordo com o formulário concebido pela área de Parcerias Internacionais da Secretaria para Assuntos Estratégicos (SEAE) que, por sua vez, o encaminha à CAI para alimentar o RAI e tornar essas informações disponíveis a todos pela intranet. Dessa forma, todo o governo sabe a respeito de todas as parcerias que estão sendo realizadas. Contudo, o sistema não está disponível ao cidadão e à comunidade acadêmica.

Segundo o Secretário, “procura-se criar um trabalho articulado em função dos objetivos que são propostos”, afirma Arns em entrevista para esta tese⁵⁶. Além do trabalho documental e de socialização das atividades internacionais intra-governo, o foco da secretaria também está na potencialização e na articulação dos diversos contatos, missões e autoridades internacionais que chegam ao Paraná com as secretarias e órgãos responsáveis pelas áreas ou tema de discussão ou de proposta de cooperação. Foi assim o ocorrido em 27 de abril de 2017 numa reunião no gabinete do Secretário Arns sobre uma proposta de tecnologia alternativa para a revitalização do Rio Belém apresentada pelo cônsul honorário da Hungria em Curitiba, da qual também participei como convidado e pude praticar a observação participante de um evento que coloca em prática o trabalho de articulação da Secretaria para Assuntos Estratégicos. Participaram dessa reunião, além do Secretário Arns, representando o governador, o cônsul honorário, os representantes dos Pontos Focais, diretores, coordena-

⁵⁶ Entrevista concedida em 25 de abril de 2017 na sede da Secretaria de Assuntos Estratégicos no Palácio das Araucárias.

res e assessores de secretarias estaduais, municipais e órgãos relacionados ao meio-ambiente, como da vice-governadora, das Parcerias Internacionais da SEAE, da área de projetos e da coordenadoria internacional da SEPL, da presidência e da área de pesquisa e desenvolvimento da Sanepar, das relações internacionais da Prefeitura Municipal de Curitiba, do Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento do município de Curitiba, da Secretaria Municipal do Meio-Ambiente e de Obras Públicas, além do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (IPPUC). Ao término de uma hora e meia de apresentações, questionamentos e debates, a reunião terminou com encaminhamentos práticos, que no âmbito técnico e de pilotagem para o tratamento e reciclagem das águas do Rio Belém será capitaneado pela Sanepar, incluindo os demais parceiros na análise da proposta de uma companhia húngara e eventuais resultados. Todo o processo é monitorado e articulado pela área de Parcerias Internacionais da SEAE.

As autoridades, especialmente quando se trata de embaixador, cônsul geral ou importantes agências de desenvolvimento, são preferencialmente recebidas no Palácio do Iguaçu, pelo governador em seu gabinete, em seguida descem para as reuniões de trabalho no próprio palácio, no Gabinete de Gestão Integrada (GGI).

Ainda na estrutura do governo do estado do Paraná, tem destaque na paradiplomacia a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), possui a Coordenadoria de Relações Internacionais que tem seu foco na cooperação internacional no âmbito educacional e técnico. Esta coordenadoria supervisiona o âmbito educacional dos seguintes projetos de cooperação:

Rede Zicosur Universitário (Zona de Integração do Centro Oeste da América Latina e do Sul) - abrange os países da Argentina e Paraguai e prevê o intercâmbio de professores e estudantes e pesquisas conjuntas nas Instituições de Ensino Superior do Norte Grande Argentino, Paraguai e Paraná.

Projeto “Quatro Motores do Mercosul”: atuar em áreas como meio ambiente, economia, cultura e ensino superior. A rede favorece as relações de troca de conhecimentos e de informações tecnológicas e um maior intercâmbio entre as universidades.

Protocolo de Acordo no Domínio Científico e Universitário entre o Paraná e a região de Rhône Alpes - estabelece cooperações nos domínios do ensino superior, da pesquisa e da tecnologia, a fim de reforçar o desenvolvimento econômico, social e cultural das regiões. Desse protocolo resultou a criação da Escola Técnica do Leite e Queijo dos Campos Gerais com a região de Rhône-Alpes.

Protocolo de Cooperação entre o Estado do Paraná – Brasil representado pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o Estado de Baden Württemberg – Alemanha representado pelo Ministério da Economia, com o objetivo aprofundar a colaboração iniciada com universidades alemãs nas áreas do ensino superior, da investigação científica e da tecnologia. (GOVERNO DO PARANÁ. SETI, s/d).

Essas parcerias citadas acima estão em vigor, todavia, sem o vigor necessário para torná-las produtivas e relevantes ao estado. Por seu turno, todas as sete universidades estaduais do Paraná (UEL, UEM, UEPG, Unioeste, Unicentro, UENP e Unespar) também mantêm suas relações de intercâmbio, de cooperação internacional e fazem parte de redes internacionais ou consórcios de ensino superior.

A Agência Paraná Desenvolvimento (ADP), responsável pela divulgação das políticas e incentivos fiscais, que são gerados pela Secretaria da Fazenda, e é o braço do governo paranaense incumbido pela atração de investimentos ao estado e será abordada separadamente como um ator que complementa a internacionalização do Paraná.

Passa-se, a seguir, a analisar a institucionalização da paradiplomacia do estado de Santa Catarina.

5.1.4 Estruturas institucionais da paradiplomacia no governo do estado de Santa Catarina

Constatou-se nesta pesquisa que o estado de Santa Catarina desde 2003 tem sua paradiplomacia exercida com status de secretaria de estado, quando o então governador Luiz Henrique da Silveira criou a Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais (SAI). Essa secretaria, que centraliza a paradiplomacia do estado, ganhou seu atual formato a partir de uma reforma em 2011, sendo então composta por um Secretário de Estado, três consultorias ligadas ao secretário: Consultor Geral ou Secretário Adjunto, Jurídico e de Articulação Internacional. A cúpula da administração da secretaria se completa com três diretorias: de Economia Internacional (tendo uma gerência nesta área), de Cooperação Internacional e de Missões, Recepções e Eventos (tendo as gerências de Eventos e de Missões internacionais). A estrutura se complementa com a gerência de Planejamento, Administração, Finanças e Contabilidade, gerência de Recepções, gerência de Apoio Operacional, gerência de Gestão de Pessoas e gerência de Gestão Documental, como mostra a Figura 8.

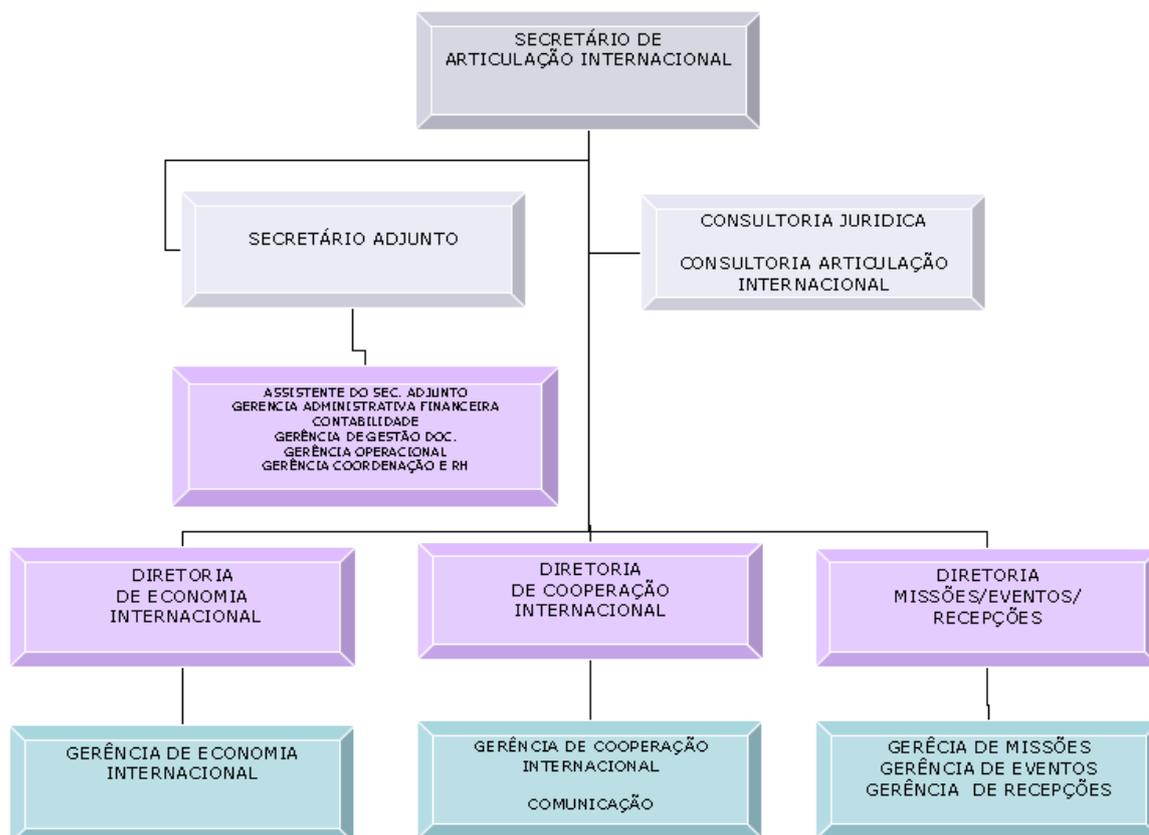


FIGURA 8 – A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PARADIPLOMACIA NO GOVERNO DE SANTA CATARINA

FONTE: GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. SAI - SECRETARIA EXECUTIVA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS (2017)

Observa-se uma estrutura organizacional complexa, o que faz com que esse estado tenha uma institucionalização sólida e centralizada. Além dessa secretaria executiva que coordena todas as atividades paradiplomáticas do estado, as secretarias e alguns órgãos do governo mantêm ações e convênios de cooperação no âmbito internacional. Além disso, o estado também conta com o Investe SC, que será tratada separadamente.

5.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS DA PARADIPLOMACIA DOS GOVERNOS DOS ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Passa-se a apresentar os dados coletados pela pesquisa empírica junto à estrutura administrativa dos governos estaduais, ou seja, a Coordenação de Assuntos Internacionais (CAI) da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) e Assessoria de Relações Internacionais (ARI) da Casa Civil, com informações complementadas pela área de Parcerias Internacionais da Secretaria para Assuntos Estratégicos (SEAE), do governo do estado do PR, e a Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais (SAI) do governo do estado de SC.

No governo catarinense a pesquisa foi respondida por Marcelo José Trevisani em 23 de fevereiro de 2015, enquanto ocupava interinamente o cargo de Secretário de Assuntos Internacionais do estado, e o questionário foi atualizado e novamente respondido em 10 de abril de 2017. Para melhor apurar os fatos e informações, foram realizadas diversas trocas de e-mails e conversa telefônica. Na trajetória de Marcelo Trevisani consta sua formação em Administração, 10 anos de experiência no mercado internacional na iniciativa privada e desde 2011 atua na SAI como Consultor Geral para Assuntos Internacionais (definido no organograma como Secretário Adjunto) que, por diversas ocasiões, ocupou simultaneamente o cargo de Secretário de Estado na SAI.

No governo do Paraná as pesquisas foram respondidas pela Coordenação de Assuntos Internacionais da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral em 6 de fevereiro de 2015 por Aline Albano Justus, coordenadora da área, e em 17 de março de 2017 por Jéssica Byczkowski, assistente técnica da coordenação, tendo como trajetória acadêmica a formação em Relações Internacionais. Aline Albano Justus também participou da atualização da pesquisa, por meio de esclarecimentos adicionais por telefone. A coordenadora da área internacional do governo do Paraná é formada em Relações Internacionais e em Comércio Exterior e ocupa o cargo (em comissão) desde 2011. Ainda no âmbito do governo do estado do Paraná, o questionário também foi respondido pela Assessoria de Relações Internacionais da Casa Civil, na pessoa de sua assessora, Carolina Battistela Dalledone.

Com as pesquisas pôde-se compreender como os estados do Paraná e Santa Catarina estão estruturados institucionalmente para realizar sua inserção internacional, quais são suas motivações, seus desafios, missões que realizam, quais associações internacionais fazem parte, que políticas de incentivo à atração de investimentos e de fomento às exportações de suas empresas praticam, que benefícios o estado e a população auferem de sua internacionalização, enfim, questionou-se também sobre o posicionamento e a ambição internacional do estado e se há preocupação de construir uma “marca” do estado no exterior. A seguir, apresenta-se os dados obtidos dessas questões que foram formuladas em um questionário com 11 questões abertas e fechadas (Anexo I). Observe-se que a pesquisa foi realizada em dois momentos – em início de 2015 e início de 2017. Será evidenciado as respostas desses dois momentos para observar a evolução, sobretudo, no que se refere ao posicionamento quanto às motivações, dificuldades e benefícios da internacionalização desses dois estados da federação.

5.2.1 Motivações para a internacionalização

Com relação ao primeiro item da pesquisa, para o estado do Paraná as principais motivações para a sua internacionalização, ou seja, as razões para estar inserido internacionalmente, em ordem decrescente, foram apontados a atração de investimentos, o aumento das exportações das empresas paranaenses, a celebração de acordos de cooperação com diferentes países, o reconhecimento do Estado no exterior e a alavancagem do turismo. Já para o Estado de Santa Catarina foram: a manutenção ou o alcance de um melhor posicionamento econômico nacionalmente, a manutenção da balança comercial do estado, a manutenção das empresas catarinenses estabelecidas com a promoção das mesmas no exterior, a visibilidade do Estado e seu potencial econômico e a valorização das raízes comerciais e culturais através da história dos imigrantes.

No segundo momento da pesquisa, no Paraná ganharam destaques as motivações de cunho econômico, e em Santa Catarina os motivadores foram diversificados, como mostra o quadro 17, em perspectiva comparada, com relação às respostas obtidas no início dos anos de 2015 e de 2017, entre os dois estados, em ordem de prioridade.

Ano	PARANÁ	SANTA CATARINA
2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atração de investimentos 2. Aumento das exportações das empresas paranaenses 3. Desenvolver acordos de cooperação com diferentes países 4. Reconhecimento do Estado no exterior 5. Alavancar o Turismo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se manter ou alcançar um melhor posicionamento econômico nacionalmente 2. Manutenção da balança comercial de SC 3. Manutenção das empresas Catarinenses estabelecidas com a promoção das mesmas no exterior 4. Visualização do Estado e seu potencial econômico 5. Valorização das raízes comerciais e culturais através da história dos imigrantes
2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conquistar novos mercados (garante o desenvolvimento tecnológico no estado a partir do incentivo com outros mercados) 2. Melhorar a balança comercial do estado 3. O benefício mutuo trazido pelo relacionamento com outros países (como as cidades-irmãs) 4. Divulgação do estado como agente internacional 5. O Paraná tem muito a oferecer e a receber. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser competitivo no mercado Internacional 2. Preencher as lacunas do setor produtivo com os melhores parceiros. 3. Melhorar o conhecimento das universidades e centros de desenvolvimentos de novos profissionais, criando assim uma cadeia de novos investidores ou empresários 4. Equilibrar as diferenças sócio-econômicas e melhorar a qualidade de vida dos Catarinenses. 5. Mostrar que nossa cultura, nossas belezas e oportunidades novas.

QUADRO 17 – MOTIVADORES DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC EM PERSPECTIVA TEMPORAL COMPARADA (RESPOSTAS NÃO MOTIVADAS)

FONTE: O autor (2017) com dados da pesquisa de campo conduzidas em 2015 e 2017

Foi solicitado no formulário de pesquisa que fossem apresentadas as razões próprias ou as motivações para a internacionalização do seu estado em ordem decrescente de fator de relevância (de 1 a 5). Os itens elencados acima foram razões próprias, sem motivação de resposta. E quando foram apresentados os motivadores propostos pela literatura e solicitado para ordenar do mais ao menos relevante para sua internacionalização, para SC foi dada a seguinte ordem de prioridade: econômica, cultural, ambiental e política. Com relação ao Paraná, a respondente não soube responder.

A seguir, passa-se a analisar as vantagens que os dois estados dessa pesquisa vêm em sua internacionalização.

5.2.2 Vantagens da internacionalização

Com respeito às vantagens que esses estados e seus cidadãos usufruem ou auferem dessa internacionalização (em ordem decrescente), foram citados, para o Paraná, os investimentos estrangeiros no estado, o aumento das exportações, os acordos de cooperação que provêm a troca de informações, tecnologias, etc, o reconhecimento internacional positivo do estado (como a capital do transporte coletivo) e o desenvolvimento do turismo no estado. Para SC, foram citadas as seguintes vantagens que o estado usufrui de sua internacionalização (também em ordem decrescente): aumento do investimento estrangeiro direto, aumento da oferta de mão de obra, equalização social, melhoria do turismo internacional e turismo de eventos, e melhoria do mercado exportador.

Para que esses dados possam ser comparados de forma mais efetiva, os resultados da pesquisa, acrescidos da atualização realizada em 2017, são expostos no Quadro 18, a seguir.

Ano	PARANÁ	SANTA CATARINA
2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investimentos estrangeiros no estado 2. Aumento das exportações 3. Acordos de Cooperação que provem a troca de informações, tecnologias, etc 4. Estabelecer o reconhecimento internacional positivo do estado. Ex Capital do transporte coletivo 5. Desenvolver o turismo no Estado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento do investimento estrangeiro direto 2. Aumento da oferta de mão de obra 3. Equalização social 4. Melhoria do turismo internacional e turismo de eventos 5. Melhoria do mercado exportador
2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento de investimentos no Estado 2. Maiores possibilidades de intercâmbio para alunos e profissionais capacitados 3. Maior visibilidade do Estado para atrair 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acesso através das parcerias universitárias ao conhecimento global de projetos internacionais 2. Transferências de tecnologias 3. Qualificação empresarial e funcional

	eventos estrangeiros, sendo positivo para esfera cultural 4. Aumento de oportunidades para os cidadãos	4. Melhoraria na economia 5. Abertura de novos ofícios e ocupação de mão de obra
--	---	---

QUADRO 18 – VANTAGENS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC EM PERSPECTIVA TEMPORAL COMPARADA (RESPOSTAS NÃO MOTIVADAS)

FONTE: O autor (2017) com dados da pesquisa de campo conduzidas em 2015 e 2017

Observa-se que as vantagens que a internacionalização traz aos estados são maiormente de natureza econômica, contudo, destaca-se os benefícios auferidos por SC na pesquisa realizada em 2017, como as parcerias com universidades e acesso ao conhecimento global, transferência de tecnologia e a qualificação empresarial.

Concernente às vantagens que o estado de SC e seus cidadãos auferem pela internacionalização do estado, apontadas por Marcelo Trevisani na atualização da pesquisa em 2017, cada item foram assim explicitados com mais detalhes e exemplos pelo respondente:

- 1) **Acesso através das parcerias universitárias ao conhecimento global de projetos internacionais:** Programa do Governo na criação dos cursos universitários de TI e web desing em conformidade com as necessidades do mercado internacional e através das universidades, intercâmbios entre professores e alunos com as melhores instituições do ramo; criação de projetos conjuntos entre as universidades, etc.
- 2) **Transferências de tecnologias:** Através do conhecimento do acima exposto e das parcerias privadas com seus investimentos direcionados a este mercado de TI especificamente e com os programas do governo para o desenvolvimento dos perfis regionais, foram criados os centros de desenvolvimentos de novas tecnologias, salvaguardando as características produtivas de cada macro região.
- 3) **Qualificação empresarial e funcional:** Parcerias com as empresas e apoio do Governo em trazer profissionais aposentados de outros países para enriquecer com experiências profissionais, de mercados que são novos para nós mas que já antigos para eles, as indústrias Catarinenses; o governo também busca trazer capacitadores com experiências internacionais, para empresários e funcionários manterem suas mentes abertas ao novo e também ao desconhecido, buscando nestes novos investidores ou parceiros.
- 4) **Melhora na economia:** Os resultados positivos de todas as ações citadas e outras, os investimentos do Governo em sua logística, as parcerias com as indústrias e o comércio, a leitura antecipada das dificuldades dos mercados nacionais e internacionais, os investimentos em laboratórios de pesquisas, em novos projetos, a criação de programas de governo para o futuro, a criação de capacitações para os investidores alimentares existentes, as aberturas de novos mercados internacionais, etc... tudo impacta na economia não só do Estado como na melhoria da condição econômica familiar e assim em toda a cadeia produtiva; quem ganha mais investe mais, compra mais, tem maior poder de aquisições financeiras, emprega mais, capacita mais...entra todo o ciclo neste processo.
- 5) **Abertura de novos ofícios e ocupação de mão de obra:** Exemplificando: se melhora a condição do produtor rural com novas tecnologias, ele emprega menos porém com maior salário, pois o empregado terá que ser mais capacitado, o objetivo do governo é fazer programas que possam absorver esta mão de obra excedente em outra função ou em outro mercado de trabalho. Como os mercados de trabalho existentes já tem uma saturação prevista, então são os novos mercados ou mercados mais qualificados que absorverão os empregados mais qualificados e abrirão vagas aos menos qualificados e assim criando uma corrente, porém sem perdas salariais e sim com ganhos. (TREVISANI, 2017).

Contudo, dada as condições de operação, a internacionalização do PR e SC também encontra seus obstáculos, como será detalhado a seguir.

5.2.3 Dificuldades para a internacionalização

Com relação às dificuldades para a internacionalização, os maiores desafios ou barreiras para a internacionalização do estado do Paraná (em ordem decrescente) foram apontadas a falta de competitividade diante de outros países (agravada pelos impostos), leis trabalhistas e sindicatos, falta de mão de obra capacitada, falta de expertise internacional para celebrar parcerias e falta de orçamento para suportar e dinamizar a própria internacionalização. Para o estado catarinense, as dificuldades elencadas foram: falta de orçamento dedicado sem as barreiras da lei 8666⁵⁷, falta de mão de obra especializada na identificação de oportunidades internacionais, gestores públicos sem a visão internacional, equipes de técnicos com múltiplas funções que não conseguem se especializar na internacionalização e, por fim, a concorrência entre os Estados com a falta de política nacional para a internacionalização. O quadro 19 apresenta todos os itens elencados pelos respondentes, nas duas pesquisas, com relação às suas dificuldades.

Ano	PARANÁ	SANTA CATARINA
2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competitividade diante de outros países (imposto) 2. Lei trabalhistas e sindicatos 3. Falta de mão de obra capacitada 4. Falta de expertise internacional para celebrar parcerias 5. Falta de orçamento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de orçamento dedicado, sem as barreiras da lei 8666 2. Falta de mão de obra especializada na identificação de oportunidades internacionais 3. Gestores públicos sem a visão internacional 4. Equipes de técnicos com múltiplas funções não conseguem se especializar na Internacionalização 5. Concorrência entre os Estados com a falta de política nacional para a Internacionalização
2017	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de pessoas/equipes capacitadas 2. Falta de incentivo 3. Fatores políticos que influenciam em decisões 4. Falta de orçamento 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de entendimento dos gestores que a área internacional deve ser um trabalho continuado 2. Orçamentos incompatíveis com as previsões de atuações internacionais 3. Dificuldade em manter equipes qualificadas em um meio de escolhas políticas. 4. Falta de orçamentos para adquirir ferramentas TI para melhor visão global empresarial 5. Equipe pequena reduz a capacidade de abranger grandes projetos ou maiores números de projetos

QUADRO 19 – DIFICULDADES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC EM PERSPECTIVA TEMPORAL COMPARADA (RESPOSTAS NÃO MOTIVADAS)

FONTE: O autor (2017) com dados da pesquisa de campo conduzidas em 2015 e 2017.

⁵⁷ Trata-se da lei de 1993 que regula as licitações e contratações.

O orçamento restrito ou a falta de um orçamento é uma dificuldade recorrente que, como apontado, decorre da falta de percepção dos gestores em identificar a área internacional como uma fonte de aportes positivos e geradores de receita e desenvolvimento ao estado.

5.2.4 Institucionalização para a internacionalização

No que tange à estrutura da institucionalização, foi apontado que o estado do Paraná possui uma estrutura própria para tal fim, composta por 25 funcionários de tempo integral. Esta estrutura institucional está configurada da seguinte maneira: a Casa Civil com uma Assessoria Especial de Relações Internacionais; Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais, além da Agência Paraná Desenvolvimento. Os 25 funcionários estão distribuídos nesses três órgãos da paradiplomacia paranaense. Todas as atividades são realizadas por estes órgãos sem a contratação de serviço externo de apoio, como empresa de consultoria ou profissionais especializados. Contudo, o governo federal participa neste esforço através de projetos desenvolvidos por meio de acordos de cooperação, como o Plano Nacional da Cultura Exportadora.

Com relação a Santa Catarina, este estado possui uma Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, tendo 10 colaboradores de tempo integral, quatro de tempo parcial e dois terceirizados. Dentre estes estão um secretário de estado, um consultor geral, três diretorias e diversas gerências.

Na pesquisa de 2017, a Coordenadoria de Assuntos Internacionais (CAI) da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) conta com cinco funcionários, a área de relações internacionais da Casa Civil do estado do Paraná com três funcionários (mas não estão em tempo integral nessa função) e a área de Parecerias Internacionais da Secretaria para Assuntos Estratégicos (SEAE) com dois. Contudo, há Pontos Focais em todas as secretarias e diversos órgãos do Estado, que possuem um funcionário que faz o elo e informa à área de Parcerias Internacionais da SEAE ou à CAI o que ocorre na respectiva secretaria ou órgão relacionado ao âmbito internacional. A CAI, por sua vez, realiza os registros de forma centralizada dos atos internacionais que o estado pratica. Contudo, a coordenadora de assuntos internacionais informou que não está havendo as devidas atualizações por parte das secretarias.

Já a Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais do estado de SC centraliza e coordena todas as atividades internacionais do estado e com um total de 18 funcionários, sendo, oito com lotação na área, seis de outras áreas, dois estagiários e dois terceirizados.

5.2.5 Presença no exterior

A presença no exterior, por meio de um escritório, representa um nível mais aprofundado da paradiplomacia. No que tange à presença física do Paraná no exterior, o estado não possui escritórios de representação ou missão no estrangeiro, nem utiliza espaço em embaixadas e consulados brasileiros. O mesmo acontece com o estado de Santa Catarina, que não mantém escritórios de representação no exterior. Contudo, eventualmente utiliza espaço em embaixadas e consulados brasileiros no exterior.

5.2.6 Missões comerciais ao exterior

Com respeito às missões comerciais ao exterior, no Paraná são realizadas de forma exclusiva ou em parceria com outras instituições, como a Federação das Indústrias, o Sebrae ou mesmo com o governo federal. As missões realizadas são primordialmente empresariais/negócios, políticas e de cooperação técnica. O governo federal participa neste esforço por meio da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil). Foi apontado na pesquisa que o estado, em 2015, realizou três missões. Não consta informação relacionada aos outros anos cobertos por essa pesquisa, ou seja, 2012, 2013, 2014 e 2016. Na pesquisa realizada em 2017, foi informado que não há participação do governo federal.

Quanto às missões recebidas, consta no Registro de Atos Internacionais (RAI) uma missão em 2014, 27 em 2015, 24 em 2016 e 7 missões recebidas já haviam sido registradas até abril de 2017.

Santa Catarina também organiza e realiza missões ao exterior que são exclusivas ou em parceria com entidades como a FIESC, Tribunais, Segurança Pública, ONU (PNUB). Estas são primordialmente políticas (foram realizadas três viagens nos últimos quatro anos), de cooperação técnica (duas missões) e empresariais/negócios (uma missão). Estas missões foram realizadas com o apoio do governo federal, quando há necessidade de intervenção do Itamaraty para agendamentos. O número de missões por ano são os seguintes: em 2012 foram realizadas cinco missões, em 2013 e 2014 foram duas cada ano, em 2015 somaram-se quatro e em 2016 foram seis missões ao exterior.

5.2.7 Incentivos às exportações e à internacionalização das empresas

No que tange aos incentivos às exportações, no Paraná há políticas e mecanismos específicos de incentivo aos exportadores, sobretudo através do Plano Nacional da Cultura Exportadora e Projeto Primeira Exportação. Apesar disso, não houve aumento no número de exportadores nos últimos cinco anos.

Em Santa Catarina os incentivos estão estruturados da seguinte maneira: as políticas e ações existentes para incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial no Estado são: política de atração de investidores das áreas portuárias; enquadramento das políticas Federais, Estaduais e Municipais para a melhoria das áreas de transportes rodoviários; incentivo às pesquisas nos diversos setores da produção de SC, na busca de melhorias produtivas e qualificativas; e incentivos aos processos beneficiadores de subprodutos para agregação de valores e competitividade.

Na atualização da pesquisa em 2017 foram elencadas as seguintes as políticas existentes para incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial no Estado: (i) melhorias das infraestruturas rodoviárias e portuárias; (ii) bom relacionamento com as entidades internacionais no Brasil; (iii) defesa legal sobre os produtos Catarinenses; e (iv) abertura de novos mercados internacionais. E no que diz respeito às ações praticadas pelo estado para incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial, foram citadas as missões empresariais, missões de governo, participações em eventos ligados as linhas produtivas do Estado e o conhecimento da concorrência.

Com relação ao aumento do número de exportadores nos últimos quatro anos, em Santa Catarina constata-se que não houve aumento, sendo a média anual de 1.500 a 1.650 exportadores ao ano.

5.2.8 Incentivos à atração de investimentos

No que diz respeito aos incentivos à atração de investimento estrangeiro direto, há políticas e mecanismos específicos de incentivo à atração de investimentos no estado do Paraná. Estes são administrados pela Agência Paraná de Desenvolvimento, que foi abordada separadamente.

Em SC também há políticas e mecanismos específicos de incentivo à atração de investimentos no estado que são capitaneados pelos programas PRODEC e Pro Emprego. Tal qual no Paraná, também em Santa Catarina, em parceria com a Federação das Indústrias

(FIESC), a SAI e outras secretarias de estado, foi criada uma agência especializada na atração de investimentos, tanto nacionais quanto estrangeiros, a Invest SC. Neste estado, são definidos os mecanismos de acordo com a importância do setor a ser buscado. O foco do estado são as áreas de fármacos, TI, laboratórios de novas tecnologias, além de serviços de excelência que componham parcerias com a indústria local. Constata-se que houve aumento no número de investidores diretos nos últimos cinco anos.

5.2.9 Participação em agremiações internacionais

Concernente à participação do estado do Paraná em associações e agremiações internacionais, a Coordenadoria de Relações Internacionais da Casa Civil informou que permanece a parceria com a região de Rhône-Alpes, na França, o projeto Quatro Motores para o Mercosul e desde com o projeto Quatro Motores para a Europa (são apresentados mais detalhes sobre esses projetos na seguinte seção). Atualmente há 10 acordos em vigência. Entre eles, com Hyogo, no Japão, província-irmã do Paraná. Neste ano, comemora-se 45 anos desta irmandade.

Com relação a SC, informou-se que o estado não participa de associações internacionais, mas o estado esteve à frente da criação e atualmente ocupa a presidência do Fórum RI 27, que converge as discussões da paradiplomacia dos estados da federação brasileira e do distrito federal. No âmbito internacional, o estado, por meio da Investe SC, possui convênios com a agência de desenvolvimento Switzerland Global Enterprise (S-GE) e com a análoga LEG da Turíngia, Alemanha, estado com o qual Santa Catarina assinou acordo de irmanamento.

5.2.10 Orçamento

Com respeito ao orçamento específico para a sua inserção internacional desses dois estados, o estado do Paraná informou que não há orçamento específico. Conforme entrevista com o secretário interino à época, Marcelo Trevisani, a SAI possui um orçamento pré-estabelecido, no qual estão quase 200 ações às quais podem ou não ser destinados os valores do orçamento, respeitando a lei 8.666 de licitações. Deste orçamento estão contemplados os custos já contratados via licitações, os custos de folha de pagamento e previsões orçamentárias para viagens e diárias. Todo o restante é um orçamento que dentro dos itens orçamentários e dos projetos aprovados vai sendo liberado ou não. O orçamento para o ano de 2017 é de R\$ 300 mil.

5.2.11 Posicionamento internacional

Nesta pesquisa procurou-se descobrir o posicionamento internacional que os dois estados sulinos procuram construir e se há preocupação com a construção da marca Paraná ou Santa Catarina em seus respectivos processos de internacionalização. Com relação ao PR, informou-se que a ambição internacional é apresentar-se como estado competitivo para investimentos estrangeiros e que a Agência Paraná de Desenvolvimento procura posicionar o Paraná como estado mais competitivo do Brasil. Já em entrevista com o secretário Arns, este informou que procura-se uma identidade do Paraná que uma sua diversidade de povos e econômica para apresentar ao exterior. No momento, apresenta-se um estado plural e, da mesma forma, com possibilidades diversas para cooperação e investimentos.

No que concerne SC, a ambição internacional do Estado é ter uma identidade reconhecida internacionalmente como um estado sério e produtivo, com características européias em seu tratamento aos negócios e leis. No tocante à construção da marca do estado, ainda se está trabalhando, informou Marcelo Trevisani.

Finalmente, no que diz respeito aos reflexos visíveis da internacionalização do estado, a Coordenadoria de Assuntos Internacionais do Paraná não tem acesso à estas informações.

Já ao estado catarinense, foi informado na pesquisa do início de 2015 que os impactos positivos aos cidadãos e ao desenvolvimento local/regional da inserção internacional do Estado foram a criação, em 2014, de 26.000 novos empregos; o Estado está posicionado em 2º lugar em empregabilidade mundial, perdendo apenas para Vietnam; melhoria dos padrões sanitários que já eram excelência no Brasil; alto índice de intercambistas de todos os níveis educacionais e profissionais (apenas para o Canadá foram 3.000 alunos⁵⁸); os intercâmbios vão além das escolas e universidades, também participam profissionais das áreas produtivas do Estado que vão aos países e empresas que são referências em suas áreas, visando capacitar melhor a indústria do estado.

Em suma, os desafios para o pleno exercício da paradiplomacia nos estados do PR e SC são grandes, especialmente no que tange aos recursos financeiros e de pessoal, mas há clara consciência por parte dos entrevistados de que os benefícios são ainda maiores. Contudo, há outros atores ou agentes, sobretudo econômicos, que agem juntos (como as agências de captação de investimento estrangeiro direto) ou em parceria (como as federações das in-

⁵⁸ O alto número de intercambistas tornou-se possível graças ao Programa Ciência Sem Fronteiras que teve seu auge no governo de Dilma Rousseff (2011-2015).

dústrias e a associação das cooperativas) com esses estados e suas capitais e, devido ao seu papel relevante em sua internacionalização, foram incluídos nessa pesquisa, como é abordado a seguir.

5.3 OUTROS ATORES DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PR E SC

Ambos os estados criaram ao lado de sua estrutura administrativa agências de fomento e captação de investimento, tanto estrangeiro quanto doméstico. Políticas de atração de investimento estrangeiro ao Paraná e apoio aos investidores, disponibilização de incentivos fiscais, estudos setoriais e informações sobre cadeias produtivas do estado são capitaneadas pela Agência Paraná de Desenvolvimento (APD), como é abordado na sequência. Sua homóloga em SC, criada em parceria com a Federação das Indústrias, é a Investe SC. Essas agências paraestatais são abordadas na sequência, além de outras instituições, como o Programa de Promoção da Cultura Exportadora (Peiex), as federações das indústrias, a organização das cooperativas, que participam ativamente da internacionalização desses estados, especialmente no âmbito econômico.

5.3.1 Agência Paraná de Desenvolvimento (APD)

Com a finalidade de atrair e dar suporte aos investidores interessados em inverter no estado, tanto de origem doméstica quanto estrangeira, o governo do Paraná criou em 2012 a Agência Paraná de Desenvolvimento (ADP), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse e finalidade públicos, que funciona sob a modalidade de serviço social autônomo. Para esta pesquisa, foi realizada em 14 de março de 2017, na sede da agência, uma entrevista semiestruturada com dois atores da paradiplomacia econômica do Paraná: Jean C. Alberini, gerente de Desenvolvimento Econômico Empresarial da agência, e com Marina Formighieri Sperafico, assessora da Diretoria Técnica. Com relação às trajetórias dos entrevistados, Jean tem sua origem em família de pequenos empresários, é graduado em Economia e mestre em Desenvolvimento Econômico, ambos pela UFPR, além de ser especialista em Projetos Públicos e Privados. Antes de ser convidado para ocupar o cargo de gerente na APD, foi responsável pela área de Cadeias Produtivas na FIEP. Marina tem origem em família da política paranaense, é graduada em Relações Internacionais, especialista em Gestão Estratégica de Empresas e em Negócios Digitais. Possui experiência internacio-

nal em áreas consulares, como o Consulado da China em Curitiba. Como os entrevistados falaram em nome da agência, a citação bibliográfica será feita em nome da ADP.

Na entrevista foi confirmado que a APD é a articuladora do Programa Paraná Competitivo, lançado já em 2011 com o objetivo de tornar o Paraná mais atrativo para novos empreendimentos produtivos no estado. Ou seja, a ADP é a principal interlocutora com as empresas paranaenses, nacionais e internacionais interessadas em investir no Paraná. A missão da agência é a atração de investimentos, que inclui atividades de promoção do estado, no Brasil e no exterior como estado atraente e competitivo e elaborar estratégias de desenvolvimento para os municípios paranaenses. Para isso, a agência conta com uma equipe de cinco articuladores e com duas políticas bem definidas: Programa Paraná Competitivo, baseado em políticas fiscais, especialmente a dilatação do ICMS e no atendimento da infra-estrutura, e mais recentemente, a partir de constatação empírica, foi criado o Programa Municipal de Atração de Investimentos (PMAI). Este último visa desenvolver e preparar os municípios, de maneira individual e personalizada, para a recepção de novos investimentos, melhorando o ambiente de negócios e tornando-o mais atrativo e eficiente. Trata-se de um serviço oferecido pela APD aos municípios que, dentre outros, estuda a cadeia produtiva do município e sua região, identifica suas potencialidades e auxilia o município a se desenvolver e se preparar para receber investimentos. (GOVERNO DO PARANÁ. APD, 2017).

A APD não trabalha sozinha; suas ações são articuladas em rede que inclui outras secretarias de estado, prefeituras dos municípios paranaenses, universidades, institutos de pesquisa, embaixadas, consulados, câmaras de comércio e associações comerciais, bem como com o governo federal, por meio da Apex. No âmbito internacional, conforme informação dos entrevistados, a APD é membro da Associação Mundial de Agências de Promoção de Desenvolvimento e Atração de Investimentos (WAIPA) e desenvolve parcerias com a Agência de Desenvolvimento da Alemanha (BWI), a Kotra da Coreia, além das câmaras de comércio, localizadas no Brasil, da Índia, Canadá e Japão. A APD também participa de eventos internacionais como a feira aeroespacial de Fairborough na Inglaterra.

Com relação aos investimentos internacionais recebidos, a partir da criação da agência, alguns deles e respectivas nacionalidades são: Interprint (alemã), Daf Caminhões (americana), Evonik (produtos químicos finos, alemã), Harris Comunicação (tecnologia para comunicação, americana), Heineken (cervejaria holandesa), Sig Combibloc (embalagens, canadense), Saint-Gobain (vidros, francesa), além de reinvestimentos importantes da Brose (alemã), Caterpillar (americana), Sumitomo (pneus, japonesa), entre outros. Nesses investimentos estrangeiros no Paraná, observa-se que houve uma dispersão territorial, não se con-

centrando apenas na região metropolitana de Curitiba como foi anteriormente, mas abrangendo todo o estado, sendo contempladas cidades como Ponta Grossa (Daf Caminhões e Heineken), Castro (Evonik), Ivaiporã (Saint-Gobain), entre outras.

Dificuldades são encontradas para a atração de investimentos estrangeiros para o Paraná, sendo os principais desafios citados pelos entrevistados: (i) conjuntura econômica global; (ii) ambiente de negócio brasileiro fortemente enraizado na excessiva burocracia e altos custos; (iii) contexto nacional negativo causado pela instabilidade política; (iv) desafios regionais: o Paraná, um estado com tradição agrícola, tem dificuldade de se desvencilhar da dependência dessa trajetória e tornar-se um estado industrial; as empresas industriais estrangeiras ainda possuem foco excessivo no estado de São Paulo como destino de seus investimentos.

5.3.2 Agência de Investimento de Santa Catarina (Investe SC)

O Estado de Santa Catarina e a Federação das Indústrias (FIESC) realizaram um convênio para criar a Investe SC, uma aliança responsável pela atração de investimentos ao estado, sejam nacionais ou estrangeiros. Essa organização não se constitui num órgão público, privado ou misto, pois não possui CNPJ próprio. Contudo, possui um CEO e funcionários próprios, além de contar com a participação de membros do Governo do Estado (principalmente da Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, Fazenda, Desenvolvimento Econômico Sustentável e SC-Parcerias) e da FIESC em suas atividades. Assim, conta com um número variável de colaboradores que atuam na medida da necessidade da entidade. Dessa forma, o diretor de Economia Internacional da Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais (SAI) do governo catarinense, Guilherme Bez Marques, que respondeu nosso questionário, é o articulador da SAI com a da Investe SC e integra a administração desta. Após ter fornecido as primeiras informações por telefone, foi-lhe enviado um questionário estruturado com perguntas abertas. Com relação à sua trajetória, Guilherme Bez é formado em Direito e em Relações Internacionais, com mestrado em Direito na área de concentração de Relações Internacionais.

No que concerne às motivações, a Investe SC tem por missão a promoção do desenvolvimento socioeconômico em Santa Catarina, por meio de atração de investimentos e do incentivo aos novos negócios. Trabalha, portanto, na captação de novos investimentos, expansão de investimentos já realizados e para evitar o desinvestimento no estado, conforme definiu o respondente. Relativamente às políticas e programas para atrair investimentos do

exterior, a Investe SC possui estratégias baseadas nos potenciais do estado, no qual foram definidos setores estratégicos para investimentos. E seu principal objetivo é a complementação e adensamento da cadeia produtiva, sobretudo, nestes setores fundamentais para a economia catarinense ou que ainda precisam de desenvolvimento. Constituem-se em elementos atrativos para investimentos no estado, segundo Marques (2017), a qualidade de vida, mão de obra qualificada e eficiência logística. No que tange aos incentivos fiscais, o governo do estado possui dois programas previstos em lei que fornece segurança jurídica para as empresas que usufruírem dos mesmos: Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável, e o Pró-emprego, gerenciado pela Secretaria da Fazenda.

No que tange à promoção no exterior, a Investe SC participa de feiras internacionais, *road shows* e organiza seminários para investidores como parte de sua estratégia de atração de investimentos. Com o objetivo de funcionar como um balcão único para investimentos em Santa Catarina, a investe tem procurado divulgar sua função nos meios empresariais nacionais e internacionais, juntamente com a apresentação dos potenciais de investimentos no Estado de Santa Catarina.

A instituição possui parcerias com associações ou entidades análogas no exterior. Já foram celebrados dois convênios com entidades análogas internacionais, sendo um com a Suíça, com a agência Switzerland Global Enterprise (S-GE), e outro com a LEG, agência de desenvolvimento estado alemão da Turíngia. O acordo com a entidade Suíça decorreu de um relacionamento crescente com este país, sobretudo no setor de tecnologia. Por sua vez, o convênio com a LEG é decorrente do acordo de irmanamento celebrado entre Santa Catarina e o estado da Turíngia, assinado em 2016. Os projetos em andamento entre os dois entes subnacionais abrangem as áreas de pesquisa, cooperação entre universidades, fomento ao comércio, mobilidade, óptica, indústria de produtos alimentares e energias renováveis.

No que trata do apoio do governo do estado à internacionalização de empresas, este se dá em parcerias com as associações empresariais, como a Federação das Indústrias (FIESC), Associação Catarinense de Empresas de Tecnologia (ACATE) ou a Federação das Associações Empresariais de SC (FACISC), entre outras, desse modo, evita-se o favorecimento de empresas específicas. Procura-se, assim, continuamente ampliar os mercados estrangeiros, possibilitando o aumento das exportações e apoiando eventuais instalações de empresas do estado no exterior. (MARQUES, 2017). Empresas catarinenses que já possuem atuação consolidada no exterior são: Tupy, Tigre, Weg, Neogrid, Eliane, entre outras, além das franquias Dudalina e Hering. (FDC, 2016).

No que diz respeito ao posicionamento internacional do estado, Santa Catarina é divulgada pela Investe SC como o “Brasil que dá certo” e como o estado que possui os indicadores socioeconômicos superiores à média nacional, sendo, por exemplo, o estado que mais cria empregos (em números absolutos), o melhor índice Gini, menor taxa de analfabetismo, melhor taxa de crescimento, entre outros. A ambição internacional do estado, segundo o entrevistado, “é ser a principal porta de entrada dos investimentos estrangeiros no Brasil, por oferecermos um ambiente de negócios muito favorável ao investidor estrangeiro que busca segurança jurídica nos incentivos fiscais, qualidade de vida de padrão internacional e um ambiente acostumado com relações internacionais.” (MARQUES, 2017).

Não foi informado quais investimentos a Investe SC já conseguiu atrair à Santa Catarina.

5.3.3 Programa de Extensão de Apoio à Exportação no Paraná (PEIEX)

O PEIEX é parte do Programa Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e tem exercido papel importante na internacionalização das empresas, sobretudo das pequenas. O questionário aplicado junto ao PEIEX-PR, conduzido no estado pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) e pela Fundação Araucária, que tem como missão incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial no estado do Paraná. O programa também realiza diagnóstico das potencialidades de exportação da empresa, identifica suas deficiências e aciona parceiros para que a empresa tenha seus produtos no exterior. Os dados mais relevantes da pesquisa são destacados a seguir.

Com relação às razões que motivam os clientes do PEIEX-PR a iniciarem as atividades de exportação e estarem inseridos internacionalmente, foi verificado (em ordem decrescente) os seguintes motivos: expansão das vendas, busca de novos mercados, alternativa para as instabilidades do mercado nacional ou porque foram procurados por compradores do exterior.

No que concerne as vantagens efetivas que as empresas-clientes do PEIEX-PR usufruem ao se internacionalizarem-se, foram apontadas (em ordem decrescente) o aumento de vendas, fortalecimento da marca, identificação de novos mercados, expansão de mercado e conhecimento de outras culturas.

Com relação às dificuldades para a internacionalização, os maiores desafios ou barreiras para a internacionalização que os clientes enfrentam (em ordem decrescente) foram:

excesso de burocracia, dificuldade de conseguir certificações específicas, adequação da marca e produtos conforme demandas e barreiras alfandegárias.

No que diz respeito à modalidade de internacionalização, as modalidades de inserção internacional dos clientes PEIEX-PR são a exportação indireta e a exportação direta. Concernente à institucionalização do PEIEX-PR, este está organizado institucionalmente para incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial no estado do Paraná da seguinte forma: há uma estrutura no estado que conta com quatro núcleos (Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel), contando com 28 funcionários em regime de tempo integral que são técnicos extensonistas, monitores e coordenadores e oito estagiários em tempo parcial. O PEIEX-PR não contrata serviço de apoio de outras empresas ou consultorias.

As políticas de incentivos à exportação existentes no PEIEX-PR para incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial no estado são: incentivo a inovação tecnológica, agregação de valor aos produtos, incentivo ao registro de marcas e patentes e busca pela estruturação dos quatro pilares da Apex-Brasil: inovação, sustentabilidade, design e exportação.

As ações, fruto dessas políticas, são: incentivo e preparação das empresas para participação nas missões empresariais e feiras internacionais promovidas pela Apex-Brasil e parceiros; incentivo e preparação das empresas para participação nas rodadas de negócios promovidas pelo PEIEX, Apex-Brasil e parceiros; aproximação com *traders*; e realização de cursos e capacitações conforme demandas das empresas.

O PEIEX-PR constatou que, por meio de suas políticas e ações, houve aumento no número de exportadores nas regiões nas quais o PEIEX-PR atua. De 2012 a 2014 houve 312 empresas encaminhadas para Atendimentos Setoriais da Apex-Brasil pelo PEIEX-PR com resultados diretos em Comércio Exterior.

Com relação à presença no exterior, o PEIEX-PR ou a Apex-Brasil possuem nove escritórios de representação (missão) no exterior, estando localizados em Miami, Dubai, Bruxelas, São Francisco, Bogotá, Pequim, Moscou, Havana e Luanda. E, de acordo com a solicitação dos empresários, o PEIEX-PR utiliza a rede de embaixadas e consulados brasileiros.

No que diz respeito às missões, o PEIEX-PR não organiza diretamente missões comerciais ou participação de feiras no exterior para seus clientes. As missões e feiras são organizadas e/ou apoiadas pela própria Apex-Brasil e o PEIEX-PR participa através da preparação e encaminhamento das empresas interessadas e com mercado em potencial.

No que concerne à participação em associação, agrupamento ou outra forma de agremiação internacional, a instituição não participa dessas agremiações, bem como não possui orçamento específico para sua atividade. Contudo, há subsídios que provem dos governos estaduais e federais.

Com relação aos reflexos positivos da internacionalização das empresas-clientes do PEIEX-PR e os impactos socioeconômicos que esta inserção proporciona aos cidadãos e ao desenvolvimento local e regional, foram citados os seguintes: expansão de mercado, fortalecimento de mercado, aumento da confiabilidade da marca dessas empresas e aumento da empregabilidade. Continuando a análise da internacionalização no âmbito empresarial, passa-se a seguir à pesquisa realizada na FIEP e CIN.

5.3.4 Federação da Indústria do Estado do Paraná (FIEP) e Centro Internacional de Negócios (CIN)

A Federação da Indústria do Estado do Paraná (Fiep) é a entidade de classe que representa a defesa dos interesses da indústria paranaense e possui 107 sindicatos patronais associados e representante junto à Assembleia Legislativa do Paraná e junto ao Congresso Nacional em Brasília. Além de sua sede em Curitiba, a instituição possui mais oito sedes no estado. A Fiep conta com uma estrutura organizacional de apoio à internacionalização das empresas paranaenses que é o Centro Internacional de Negócios (CIN), uma rede que tem seu nó principal na Confederação Nacional da Indústria (CNI), em Brasília, e mantém conexões com os centros internacionais de negócios de todas as federações estaduais da indústria.

Para compreender o impacto da atuação da Fiep/CIN sobre a internacionalização das empresas paranaenses foi realizada em 21 de fevereiro de 2017 uma entrevista semi-estruturada com Eduardo Godoy Ribas que ocupa o cargo de Analista de Relações com o Mercado do CIN. O mesmo entrevistado já respondera antes o questionário com questões abertas e fechadas. Assim, a entrevista pode esclarecer certas respostas já dadas e aprofundar outras questões como a estrutura organizacional internacional do Sistema Fiep. Em sua trajetória, Eduardo Ribas formou-se em Relações Internacionais e fez MBA em Negócios Digitais.

O entrevistado de início esclareceu que o CIN visa capacitar atuais e potenciais exportadores e presta consultoria de mercado para a internacionalização das empresas. E no que diz respeito às motivações para a internacionalização das empresas associadas aos sindicatos que a Fiep representa, foram elencados, em ordem decrescente, os seguintes motivos:

(i) mercado interno saturado; (ii) demanda para exportação não oscila devido as crises internas; (iii) aumento da receita; (iv) produtos mais competitivos no mercado nacional e internacional, tornando a empresa mais competitiva; e (v) amadurecimento da empresa, tanto na estrutura quanto profissionalmente, especialmente das empresas familiares.

Ao que concerne às dificuldades de internacionalização das empresas, do mais importante ao menos relevante, destacou-se (i) a falta de planejamento estratégico; (ii) a exportação esporádica; (iii) a falta de orçamento para adequação de produtos, incluindo questões técnicas, embalagens e marca; (iv) a ausência da cultura exportadora, sobretudo em empresas familiares que possuem cultura conservadora e pouca flexibilidade; e (v) a falta de pessoal capacitado.

A modalidade de internacionalização das empresas paranaenses se dá pela exportação direta e indireta, mas com ênfase para a primeira. Como política de apoio à internacionalização, o CIN implementa no Paraná o Programa Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Para essa política, diversas ações foram empreendidas, entre as quais destacam-se as capacitações empresarias em comércio exterior, que são realizadas com uma frequência de duas vezes por mês, tendo 8 horas de duração cada capacitação; a inteligência comercial internacional, a promoção comercial (feiras e missões internacionais, encontro de negócios, eventos, entre outros), a emissão de documentos para exportação, tais como Certificado de Origem e Ata Carnet, bem como apoio ao investidor. Capacitações, inteligência comercial e emissão de documentos para a exportação são produtos que o CIN comercializa. E o apoio ao investidor estrangeiro e local é realizado em parceria com a Agência Paraná de Desenvolvimento e por meio de uma ferramenta de atração de investimento do CIN, o *Brazil4Business*. Contudo, o entrevistado aponta que não houve aumento no número de investidor no período de análise 2012-2016.

A organização de missões também é um produto comercial do CIN, no qual as empresas associadas aos sindicatos patronais recebem desconto. São organizadas anualmente missões às feiras de Cantão, na China, SIAL, feira de alimentos em Paris, França, e para a LIGNA, feira de máquinas e equipamentos de Hannover, Alemanha. As missões são realizadas em parceria com a Apex-Brasil, Rede CIN e sindicatos. O número de missões organizadas ou tendo a participação do CIN tem aumentado gradualmente a cada ano, passando de 13 missões em 2012 para 19 missões realizadas em 2016. O governo do estado não participa nesse esforço, mas conta com o apoio do governo federal.

Do mesmo modo, também verifica-se aumento no número de exportadores paranaenses: em 2012 o Paraná contava com 1.946 exportadores e em 2016 esse número avança para 2.323. O quadro 205, abaixo, sintetiza duas variáveis da internacionalização do Paraná: o número de missões anualmente realizadas pelo CIN e o aumento do número de exportadores no estado do Paraná no período de 2012 a 2016.

Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Missões	13	14	18	18	19
Exportadores	1.946	2.039	2.043	2.191	2.323

QUADRO 20 – MISSÕES EMPRESARIAIS INTERNACIONAIS ORGANIZADAS PELO CIN-PR E EXPORTADORES DO PARANÁ (2012-2016)

FONTE: Entrevista com Eduardo Godoy Ribas com dados do CIN-PR e MDIC (2017). Elaboração do autor

Relativamente à participação da Fiep/CIN em associações e redes internacionais, a entidade paranaense participa, por meio da CNI da *Entreprise Europe Network* (EEN), uma rede do quadro da União Europeia que ajuda pequenas e médias empresas a tirar vantagens das oportunidades de negócios no mundo, tem como foco a construção de uma vitrine empresarial tanto para exportação quanto para importação de produtos inovadores. Além disso, a Fiep/CIN utilizam como apoio a rede de embaixadas brasileiras que possuem o Setor de Promoção Comercial (SECOM).

A institucionalização da área internacional da Fiep está estruturada da seguinte forma: o sistema possui a Gerência de Relações Internacionais e Negócios Exteriores (GEREX). Abaixo dessa gerência estão o CIN e a Rede de Atuação Internacional. Essa rede possui apenas uma coordenação que direciona as demandas internacionais dentro do sistema para que sejam atendidas pelo Sesi, Senai, Fiep ou IEL. O Centro Internacional de Negócios (CIN) conta com sedes em Curitiba (sede principal e no CIC), São José dos Pinhais, Paranguá e Foz do Iguaçu. São ao todo 22 funcionários de tempo integral e 3 em tempo parcial (estagiários e menor aprendiz). Internamente o CIN divide-se em duas áreas: CIN C.O. que possui uma coordenação e é responsável pela emissão dos Certificados de Origens e CIN Comex que possui os seguintes setores: Missões Empresariais e Encontro de Negócios, Eventos, Capacitações, Inteligência Comercial, Comercial e finalmente o setor de Apoio ao Investidor e Atração de Investimento. Grande parte dos funcionários estão devotados à emissão de Certificados de Origem. Além dessa estrutura organizacional própria, a Fiep/CIN

contrata serviço de terceiros, como consultores para a prospecção de empresas para os encontros de negócios, fazendo prospecção *in loco*.

Destaca-se ainda as vantagens que as empresas associadas aos sindicatos patronais da indústria auferem da atuação da Fiep/CIN, que são: desconto em missões internacionais, desconto em cursos de capacitação em comércio exterior, possibilidade de ser demandante de ações (encontro de negócios, missões empresariais), estudos de mercado sob demanda e incentivos financeiros na adesão de programas de incentivo da exportação.

Por fim, aponta-se que a Federação das Indústrias do Paraná e sua área internacional (CIN) atuam em diversos projetos e missões internacionais em conjunto com os esforços do governo do estado, especialmente no que diz respeito à internacionalização das empresas paranaenses e à implantação de investimentos estrangeiros no estado. A Fiep, formada por 107 sindicatos patronais, no âmbito da ação coletiva (OLSON, 2011, p. 57) é considerada um grande grupo, no qual seus membros, movidos pela coerção ou indução externa, são levados a agirem em prol do interesse comum, constituindo-se em ator coletivo significativo, como o são as cooperativas do Paraná, que reunidas em torno da Ocepar, também possuem participação relevante na internacionalização da economia do estado, por isso também foram incluídas nessa pesquisa, como é abordado a seguir.

5.3.5 Organização das Cooperativas do Paraná (Ocepar)

A Organização das Cooperativas do Paraná (Ocepar), conforme definição de sua missão, representa e defende os interesses do cooperativismo⁵⁹ e sindicalismo cooperativo paranaense, perante as autoridades constituídas e a sociedade, além de prestar serviços ao pleno desenvolvimento das sociedades cooperativas e de seus integrantes no Paraná. (OCEPAR, 2012). Para compreender o alcance da internacionalização das cooperativas do estado,

⁵⁹ A organização do cooperativismo segue uma lógica diferente daquela da empresa capitalista, pois os cooperados são os donos do negócio e participam nas decisões da organização e da divisão dos resultados financeiros. Uma cooperativa é uma sociedade cujo capital é formado pelos associados e tem a finalidade de somar esforços para atingir objetivos comuns que beneficiem a todos. (COOPERATIVISMO, 1998, *apud* MARTINS, 2017).

O cooperativismo pode ser assim definido:

É uma filosofia de vida [associada a valores universais] e modelo socioeconômico, capaz de unir desenvolvimento econômico e bem-estar social. [...] É o sistema fundamentado na reunião de pessoas e não no capital. Visa as necessidades do grupo e não do lucro. Busca prosperidade conjunta e não individual. Estas diferenças fazem do cooperativismo a alternativa socioeconômica que leva ao sucesso com equilíbrio e justiça entre os participantes. [...] Assim, entendo que o cooperativismo é a escolha de um modo de vida, uma doutrina, um sistema, no qual as pessoas com atitude ou disposição consideram as cooperativas como uma forma ideal de organização das atividades socioeconômicas no ambiente em que vivem. (REISDORFER, 2014, p. 16, *apud* MARTINS, 2017).

foi realizada em 14 de março de 2017 uma entrevista semiestruturada com Carolina Bianca Toledo Teodoro, assessora internacional da organização. Em sua trajetória consta a formação em Relações Internacionais e prévia atuação como analista de Desenvolvimento Cooperativista no Sescop/PR⁶⁰.

A Ocepar, por meio de suas 221 cooperativas associadas, reúne as maiores cooperativas do estado do Paraná e, com seus R\$ 70 bilhões de faturamento e R\$ 2,344 bilhões em exportação em 2016, reúne grande parte da produção agroindustrial do estado e tem-se tornado importante ator na internacionalização econômica paranaense, pela via da exportação. A tabela 3 abaixo descortina os principais indicadores sociais e econômicos, incluindo a evolução do faturamento e das exportações das cooperativas associadas à Ocepar num plano histórico de média duração (10 anos).

Com estes números, observa-se o impacto socioeconômico positivo na economia local, regional, especialmente pelo fato de que o Paraná possui expressivo número de cooperados, perfazendo aproximadamente 13% da população, que usufruem desse sistema econômico, no qual as sobras econômicas (o equivalente ao lucro numa empresa privada) são distribuídas entre os associados. O cooperativismo, além do papel relevante que possui no desenvolvimento local e regional, constitui-se num sistema econômico mais equitativo, pois pratica-se a distribuição da riqueza produzida (chamadas de sobras) entre os associados, causando impacto socioeconômico positivo no âmbito local e regional. Verifica-se que nos municípios onde há presença de cooperativas, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no nível de 0,7, enquanto naqueles onde não há, esse índice está no nível de 0,6. (REISDORFER, 2014).

TABELA 3 – INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO COOPERATIVISMO PARANAENSE (2007-2016)

Indicadores/ Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Faturamento (bilhões R\$)	19,50	25,83	25,06	26,40	32,21	38,13	45,62	50,51	60,33	70,00
Cooperativas (associadas)	234	238	238	236	240	236	231	223	220	221
Cooperados (pessoas)	496.251	513.389	548.812	641.564	735.453	856.098	985.494	1.079.737	1.247.042	1.415.666
Colaboradores das cooperativas	51.621	51.838	55.774	59.350	62.389	66.755	72.449	79.241	83.267	84.093
Postos de	0,93	1,25	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	2,2	2,6	2,8

⁶⁰ O Sescop é Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, que através da educação cooperativista é responsável pelo ensino, formação, profissional, organização e promoção social dos trabalhadores, associados e funcionários das cooperativas brasileiras (Portal Brasil Cooperativo, 2008).

trabalho gerados (milhões)										
Partic. no PIB Agropecuário do PR (%)	52	54	53	54	55	56	56	56	56	56

FONTE: SISTEMA OCEPAR/COOPERATIVAS DO PARANÁ (2017). Elaboração do autor

*Estimativa para 2016.

Analisando o mapa de IDHM do Paraná, constata-se que há uma coincidência em nível territorial, na qual verifica-se que onde estão localizadas as principais cooperativas do estado estão os melhores índices de IDHM. Curitiba é exceção, pois não estão localizadas grandes cooperativas, mas seu alto IDHM justifica-se pela concentração da atividade industrial de alto valor agregado, a administração pública estadual e dos serviços. A hipótese sociológica a respeito do efeito socioeconômico no território não pressupõe uma ação determinista do espaço sobre as relações sociais, mas investiga as inter-relações entre as características dos espaços, como infraestrutura urbana e rural, oferta de serviços e acesso aos bens públicos, como saúde, educação, água tratada e esgoto, bem como as características dos grupos sociais que integram o território, como perfil do grupo e a natureza das suas interações internas e externas. Os cooperados de um município ou região constituem um grupo social objetivo, mas não é objeto desse estudo estudá-los, mas apenas de afirmar, com base no exposto acima, que o cooperativismo é um dos maiores agentes de desenvolvimento local e regional no Paraná.

5.3.5.1 A internacionalização da Ocepar e suas motivações e institucionalização

No que diz respeito ao nível de internacionalização, a tabela 4 compara o volume de faturamento anual das cooperativas afiliadas à Ocepar e suas exportações.

TABELA 4 – INDICE DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO COOPERATIVISMO PARANAENSE (2007-2016)

Indicadores/Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Faturamento (bilhões R\$)	19,50	25,83	25,06	26,40	32,21	38,13	45,62	50,51	60,33	70,00
Export (US\$ milhões)	1.100	1.442	1.470	1.640	2.200	2.100	2.362	2.403	2.211	2.344
Relação Export/Faturam (%)	10,0	13,1	10,2	11,2	12,8	11,2	12,1	12,7	14,3	10,9

FONTE: ELABORAÇÃO DO AUTOR COM DADOS DO SISTEMA OCEPAR E BANCO CENTRAL DO BRASIL.

*Estimativa para 2016.

Para construir o índice de internacionalização, tomou-se o valor da taxa de câmbio do Banco Central do Brasil do último dia de cada ano dessa série histórica para converter o valor das exportações anuais em dólares americanos em moeda nacional para, em seguida, realizar o cálculo percentual relacionado ao faturamento total das cooperativas associadas à Ocepar. Observa-se que os percentuais são constantes e permanecem ligeiramente acima de dez por cento e as exportações das cooperativas apontou crescimento sistemático no decorrer dos anos, com exceção de 2015 que manifestou queda de quase sete por cento, as já retomando o crescimento em 2016. Já as exportações do agronegócio do Paraná não tiveram a mesma sorte: a queda de 2015 não foi retomada em 2016, apesar do câmbio ter-se tornado mais favorável a partir de 2015 quando a taxa de conversão com o dólar americano fechou o ano em R\$ 3,90. O agronegócio, segundo dados da Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP, 2017) corresponde a 78% do total de exportações do estado e tem como seus principais destinos a China (27%), União Europeia (15%), Arábia Saudita (5%), Estados Unidos (4%), Índia (4%), Japão (4%), entre outros.

Com respeito às motivações para a internacionalização das cooperativas do Paraná, numa ordem de maior para menor relevância, foram especificadas as seguintes motivações: (i) destinar produção excedente; (ii) oportunidade de renda ao cooperado; (iii) diminuir dependência do mercado interno. A ser confrontado com as motivações propostas pela literatura (econômica, cultural, política e ambiental), após discussões internas na Ocepar, concluiu-se que apenas a econômica constitui-se em motor para a internacionalização das cooperativas associadas. No tocante às dificuldades para a internacionalização, as barreiras tarifárias e não tarifárias foram escolhidas como a mais importante dificuldade, sendo seguida pelo custo logístico do Brasil e pela burocracia em geral.

Com relação à institucionalização da internacionalização, a Ocepar está iniciando uma assessoria internacional, mas ainda vinculada à superintendência da instituição e à gerência de Desenvolvimento Cooperativo. Por sua vez, as maiores cooperativas do Paraná possuem o seu próprio departamento de exportação e são destaque entre as maiores cooperativas exportadoras do Brasil. Estas são as cooperativas, as cidades estão localizadas suas sedes e a posição no ranqueamento nacional entre as maiores cooperativas exportadoras: Coamo (Campo Mourão), C. Vale (Palotina), Copacol (Cafelândia), Lar (Medianeira), Fri-mesa (Medianeira), Coopavel (Cascavel), Copagril (Mal. Cândido Rondon), Agrária (Guarapuava), Integrada (Londrina), Cocamar (Maringá), entre outras. Contudo, a Ocepar não participa do esforço de internacionalização das suas associadas. O que a Ocepar realizar é a recepção de delegações estrangeiras em sua sede em Curitiba – PR, que desejam conhecer o

cooperativismo paranaense, entre as quais destaca-se, em 2016, a recepção de cooperativas argentinas, de centrais de cooperativas (como a alemã DGRV, a equivalente à Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB), além de missões de embaixadas e consulados (Dinamarca, Rússia, entre outros) e empresas do ramo do agronegócio da Grã-Bretanha.

Quanto à realização de missões ao exterior, a Ocepar as realiza de forma exclusiva, viabilizadas pelo SESCOOP, e em parceria com o Sebrae-PR, Fiep, PUC-PR, entre outras entidades. Essas missões costumam ser de cunho educacional, com visitas técnicas a cooperativas e entidades relacionadas ao cooperativismo no exterior, além de cursos em parceria com universidades estrangeiras, afirma Carolina Teodoro. Em 2016 foram realizadas quatro missões, sendo uma em parceria com a PUC-PR, duas com o Sebrae-PR e uma própria (exclusiva).

Por fim, destaca-se que a Ocepar não possui escritórios no exterior. Contudo, são realizados contatos internacionais via a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), com sede em Brasília, que, por seu turno, está ligada à Aliança Cooperativa Internacional Américas, com sede em San José da Costa Rica, que reúne, representa e serve às cooperativas das Américas junto à sede mundial da ACI em Genebra, Suíça. Esta realiza a mesma função em âmbito mundial e possui estatuto consultivo junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.⁶¹

Após ter-se debruçado sobre os vários atores que promovem a paradiplomacia e a internacionalização em âmbito estadual, passa-se, a seguir, a analisar a institucionalização, motivações e desafios desta no âmbito municipal dessa pesquisa, ou seja, Curitiba e Florianópolis.

5.4 A PARADIPLOMACIA DAS CAPITALS: CURITIBA E FLORIANÓPOLIS

Após ter destacado as cidades como atores globais e a formação de redes e OIs de cidades no capítulo 4 e ter analisado a paradiplomacia das cidades brasileiras no capítulo 6, volta-se agora à análise da paradiplomacia das capitais dos estados do Paraná e Santa Catarina, objeto de estudo de caso. De início, a análise foca-se em Curitiba e, na sequência, Florianópolis.

⁶¹ Com relação à sua homóloga no estado de Santa Catarina, a Ocesc não possui uma pessoa responsável pela área internacional e a instituição não respondeu ao questionário enviado.

5.4.1 A institucionalização e as motivações da paradiplomacia na Prefeitura Municipal de Curitiba

Como já mencionado anteriormente, Curitiba contou com atores políticos que contribuíram para a exposição internacional do município⁶², em especial Jaime Lerner quando foi prefeito entre 1971-1974, 1979-1983 e 1989-1992. A exposição internacional de Curitiba inicia-se a partir de seu segundo mandato e a cidade tornou-se um ator internacional. Como sua administração é mais personalística que institucional, não foi criada uma secretaria municipal de relações internacionais. A institucionalização aconteceu no segundo mandato do prefeito Cássio Taniguchi (2001-2005), do grupo político de Jaime Lerner, enquanto este era governador do estado. Desde então, Curitiba mantém alguma estrutura institucionalizada para fomentar e promover suas relações internacionais. Contudo, a institucionalização no nível de secretaria municipal veio a existir no mandato seguinte: ao assumir como prefeito em 2006, Beto Richa cria a Secretaria Municipal Extraordinária de Relações Internacionais e Cerimonial (SERIC) “com a finalidade de organizar e promover a execução de atividades necessárias à assistência ao Prefeito nas suas relações com autoridades e organizações internacionais, federais, estaduais e municipais.” (CURITIBA. Prefeitura Municipal, 2006). Essa secretaria foi dividida em três departamentos: o Logístico, o Cerimonial e o Internacional.

Por ocasião desta pesquisa de campo, Curitiba contava com a Assessoria de Relações Internacionais, ligada ao Gabinete do Prefeito, que sucedeu a Secretaria de Relações Internacionais e Cerimonial.

Por meio entrevistas semiestruturadas, realizadas em 12 de dezembro de 2016 e em 10 de abril de 2017, além do questionário (anexo I) ter sido respondido pelo pessoal da assessoria, pode-se conhecer in loco as motivações e a estrutura organizacional da internacionalização de Curitiba. A primeira entrevista foi realizada com Lucymara de Andrade Correia Krasnhak, assessora de relações internacionais, e na mesma ocasião também participou Rosane Fante Garcia Kupka, chefe da Assessoria de Relações Internacionais do município. Nesta primeira entrevista, foi destacado por Rosane Kupta, que a função da Assessoria de Relações Internacionais do município é servir de ponte entre soluções que existem no

⁶² O ente subnacional, pessoa de direitos e responsabilidades jurídicas é o município que inclui os territórios urbano (área na qual se localiza a cidade) e o rural. Contudo, todo o território do município de Curitiba é urbano, assim, a cidade abrange toda sua extensão e mesmo seu impacto possui alcance além de seu território, como o aeroporto, localizado no município de São José dos Pinhais, a Cidade Industrial de Curitiba (CIC) avança sobre o município de Araucária. Portanto, é o município, e não a cidade, que foi elevado ao status de ente federativo como o são os estados e o distrito federal. E todos, juntamente com a União, formam a federação brasileira.

mundo, fazer prospecção de soluções, receber as delegações de universidades e governos estrangeiros e “encaminhar a quem de direito” as soluções e missões, ou seja, encaminhar aos outros órgãos e secretarias da administração municipal. Em certos casos, a assessoria assume papel mais ativo na coordenação de projetos, especialmente na área de meio-ambiente.

Em termos ambientais, Curitiba ganhou destaque mundial, em gestões passadas, como Cidade Ecológica e com a realização da COP8, a oitava Conferência das Partes (COP), órgão decisório no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) das Nações Unidas que, de 20 a 31 de março de 2006, contou com a participação de delegações oficiais dos 188 membros da convenção, representantes dos principais organismos internacionais (incluindo os órgãos das Nações Unidas), organizações acadêmicas, organizações não-governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e demais observadores.

E como resultados recentes da internacionalização de Curitiba, especialmente na última gestão municipal (2013-2016), destacam-se os seguintes eventos e parcerias: premiação do projeto de Agricultura Urbana pela C40; o interesse da Jica (Agência de Cooperação Internacional Japonesa) pelo modal ciclismo em Curitiba e pelo aporte de soluções sustentáveis ao seu problema de sinalização e iluminação nas ciclovias; cooperação com a Suécia, especialmente com seu Instituto Real de Tecnologia (KTH), por meio dos programas Curitiba-MoU e Par-Cur, com pesquisas na área de desenvolvimento sustentável, mobilidade urbana (especialmente a mobilidade do universitário curitibano), programa de qualidade da água e ar resíduos sólidos e bioenergia, inventário das emissões veicular, em particular nos cânions urbanos, ou seja, ruas situadas nos vãos entre os grandes prédios. Da mesma forma, por meio do programa de mobilidade urbana, foi desenvolvido parceria com a universidade holandesa de Twente com o fim de promover o ciclismo e avançar em direção ao conceito de cidade inteligente (*Smart City*). Destaque-se, por fim, a realização do Simpósio Internacional Sobre Mudanças Climáticas, Saneamento e Biodiversidade no Contexto do Desenvolvimento Sustentável das Cidades realizado em Curitiba em 07 de dezembro de 2016. Esses programas, além das universidades estrangeiras e a participação da organização C40, são conduzidos em parcerias com a Universidade Federal do Paraná, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Universidade Positivo.

Foi possível observar que, na ausência de recursos financeiros, o entusiasmo e a vontade de deixar um legado o substituíam e alcançou-se bons resultados em termos de números de convênios e parcerias de cooperação internacional. Assim, foram destacadas

como motivações para a inserção internacional de Curitiba a prospecção de soluções para a sustentabilidade urbana, sendo essa principal motivação, mas também o atendimento diplomático para mostrar aos outros “o que Curitiba possui” e, em terceiro lugar, o intercâmbio de experiências. De acordo com as motivações propostas pela literatura, foi destacado, na gestão municipal anterior (2013-2016), a econômica como a mais importante para Curitiba, seguida da cultural e, por fim, a política.

Como desafios que encontram para o exercício da paradiplomacia municipal destacaram-se na entrevista: (i) a falta de orçamento, pois não há verbas específicas para a assessoria, nem carro disponível. Para vencer essa dificuldade busca-se apoio em outros órgãos, como a Casa Civil do governo do estado, a Federação das Indústrias (Fiep) e do Comércio (Fecomércio) e a Associação Comercial do Paraná (ACP). Assim, identificou-se que “perde-se tempo pedindo favores”, afirmaram as entrevistadas. Também destacou-se que (ii) não existe planejamento de personalidade; (iii) os limites do alcance das incumbências não estão bem definidos ou delineados (“não se sabe até onde pode-se ir”) e ainda destacou-se que (iv) não há pessoal capacitado nas diversas áreas e secretarias onde há interações com o âmbito ou parceiros internacionais. Como exemplo, foi mencionado que a assessoria não possui alguém capacitado e com experiência em captação de recursos estrangeiros.

5.4.2 A paradiplomacia na nova administração municipal de Curitiba (2017-2020): um plano a ser seguido

A entrevista de 2017 foi realizada com o novo chefe da assessoria, no quadro da administração municipal de Rafael Greca de Macedo (2017-2020). Rodolpho Zanin Feijó, o novo Assessor de Relações Internacionais do município de Curitiba, tem origem familiar na política, é formado em Comunicação Social e possui mestrado em Políticas Públicas, realizado na Universidade das Nações Unidas em Maastricht, Holanda, além de possuir experiência em organismos internacionais, como a ONU. Na nova administração, as motivações para a internacionalização de Curitiba foram destacadas na seguinte ordem de prioridade: (i) alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas; (ii) aprimorar as relações diplomáticas e consulares; (iii) aprofundar o relacionamento com Cidades-Irmãs; (iv) expansão dos projetos de paradiplomacia cultural; e (v) implementar a integração e participação de Curitiba em movimentos globais. No que tange às motivações propostas pela literatura, o âmbito econômico é assinalado em primeiro lugar, seguido do ambi-

ental, em terceiro foi classificado o aspecto cultural e por último aparece a motivação política.

Quanto aos objetivos que a capital paranaense deseja alcançar com sua paradiplomacia, observa-se uma vontade política e discursiva de recolocar Curitiba no cenário internacional e recuperar seu referencial de cidade de excelência em planejamento urbano e ambiental. Observa-se que o discurso ambiental foi substituído pelo desenvolvimento sustentável, de acordo com o novo posicionamento das Nações Unidas. Foram destacados os seguintes objetivos na gestão municipal de 2017-2020: (i) maior visibilidade da cidade num cenário internacional mais aberto a novos agentes; (ii) inserir a Cidade de Curitiba no movimento internacional de desenvolvimento sustentável; (iii) alavancar cooperações bilaterais nas áreas de inovação e meio ambiente a partir de intercâmbio de conhecimento com a academia; (iv) fortalecer a imagem de Curitiba como cidade verde e sustentável; e (v) expor os modelos curitibanos de urbanização, centro cultural e de inovação tecnológica buscando novas oportunidades comerciais.

Quanto aos eixos de atuação da nova gestão internacional da prefeitura municipal de Curitiba, são destacados como prioritários as energias limpas e a inovação. Esse eixo ganhou significado histórico e institucionalização com a criação do Projeto Vale do Pinhão⁶³.

Para atingir os objetivos propostos, a Assessoria de Relações Internacionais (ARIN), na gestão municipal de 2017-2020, elaborou um projeto de gestão internacional, o qual tem como objetivo central “estabelecer as relações internacionais como um instrumento estratégico na promoção de políticas públicas da gestão” e “implementar a integração e participação de Curitiba em movimentos globais liderados por organismos internacionais de relevância”. (CURITIBA, 2017). Esse projeto tem seu plano delineado em seis produtos ou eixos de atuação. O primeiro é a internacionalização de secretarias e órgãos municipais, que inclui o levantamento das atividades internacionais já desenvolvidas nas secretarias e órgãos da prefeitura, designação de pontos focais em cada um desses órgãos municipais, bem como inclui a elaboração de uma agenda comum de participação em fóruns de diálogo internacional. O segundo produto é o tradicional de uma assessoria ou cerimonial de relações internacionais, a Gestão de relacionamento com o corpo diplomático local, incluindo prospecção de oportunidades de negócios com os países que mantêm um cônsul na cidade. O terceiro eixo de atuação é a otimização de relacionamento com as cidades-irmãs e o quarto é a implemen-

⁶³ Trata-se de um projeto de incentivo para desenvolver negócios inovadores, com ênfase na economia criativa, no qual visa replicar o modelo de empreendedorismo inovador do Vale do Silício com incentivos territoriais e fiscais para atrair *startups* para a região do bairro Rebouças e unindo ao projeto o Parque Barigui, Linha Verde e Ruas da Cidadania, além de instituições de ensino e de representação empresarial. (SANT’ANA, 2017).

tação de um programa de diplomacia cultural que inclui a designação de embaixadores-mirimins da rede municipal de educação de acordo, tendo ênfase as comunidades de imigração que formaram Curitiba, além da exposição de valores culturais para parceiros estratégicos internacionais. O quinto eixo diz respeito à reestruturação do fluxo de recepção de missões estrangeiras em Curitiba e, por último, o sexto foco de atuação consiste no alinhamento do município de Curitiba com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e a difusão da agenda ODS nas secretarias e órgãos municipais, bem como a promoção e implementação de iniciativas da ONU no município. (CURITIBA. Prefeitura Municipal, 2017). Está-se consciente que trata-se de um plano de gestão internacional ambicioso e sua implementação não está garantida, pois houve ausência de formação uma agenda pública e com os vários atores políticos e institucionais envolvidos, como as secretarias e órgãos municipais, além das comunidades epistêmicas e que promovem a diplomacia cultural, como a Casa da América Latina (Casla) e grupos de coalizão de defesa, como a Federação das Indústrias do Paraná (Fiep), Federação do Comércio (Fecomércio), Federação das Associações Comerciais (Faciap) e sindicatos de trabalhadores, entre outros.

Quanto às dificuldades para a internacionalização de Curitiba, foi destacado no questionário que falta um profissional formado na área de Relações Internacionais com cargo concursado. Na verdade, há pessoas com formação nessa área, mas ocupam cargos comissionados. Outra dificuldade é a falta de orçamento direto para a Assessoria.

No que tange a institucionalização da paradiplomacia de Curitiba, o município possui uma assessoria subordinada ao Gabinete do Prefeito, composta por quatro funcionários de tempo integral e um de tempo parcial. Por questões de adequação orçamentária, o formato de secretaria, com maior autonomia, foi desativado na administração anterior e não pôde ser reativado. Contudo, a Assessoria possui interlocução institucional com outras secretarias e órgãos da administração municipal, chamados de pontos focais, entre eles destacam-se o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Secretaria do Meio-Ambiente, Urbanização de Curitiba (URBS, empresa de economia mista que controla o transporte público do município) e Agência Curitiba de Desenvolvimento (responsável por atrair investimentos internacionais para a capital).

A internacionalização de Curitiba acontece especialmente pelo irmanamento de cidades, missões, exportações e presença internacional de suas empresas e participação em associações internacionais. A capital paranaense participa ou está iniciando sua associação em seis delas: C40 (a associação de grandes cidades que trabalha em conjunto com a Iniciativa Clinton pelo Clima), Mercocidades (a rede de cidades do Mercosul), Rede de Cidades

Criativas da UNESCO (Curitiba participa na categoria de cidade design), UNAIDS (agência da ONU responsável pela ajuda e cooperação humanitária), ICLEI (o projeto da ONU que une os governos locais pela sustentabilidade) e SIMUS (Associação Latino-americana de Sistemas Integrados para Mobilidade Urbana Sustentável). Além da participação nessas associações internacionais, Curitiba possui 18 acordos de cidades-irmãs que, em sua maioria, precisam ser reativados: Akureiry, Islândia; Assunção, Paraguai; Coimbra, Portugal; Columbus, Estados Unidos; Cracóvia, Polônia; Durban, África do Sul; Guadalajara, México; Haikou, China; Hangzhou, China; Himeji, Japão; Jacksonville, Estados Unidos; La Plata, Argentina; Montevideú, Uruguai; Orlando, Estados Unidos; Santa Cruz de la Sierra, Bolívia; Suncheon, República da Coreia; Suwon, República da Coreia; e Treviso, Itália. Contudo, vários desses acordos não estão ativos, mas faz parte do plano de gestão internacional da administração municipal de 2017-2020 o restabelecimento de interlocução formal com as cidades-irmãs de Curitiba, concepção de um plano de atuação estratégica com estas, identificação dos objetivos comuns e promoção dessas irmandades e de seus resultados em plataformas locais, como a oferta de bolsas de estudo e hospedagem pela cidade-irmã de Suwon (Coreia) para cursar o mestrado em Relações Internacionais na sua universidade, Ajou University.

Com respeito às exportações e à internacionalização das empresas curitibanas, a Assessoria de Relações Internacionais do município não participa desse esforço, a não ser com memorandos de entendimentos com câmaras de comércio, como a Câmara Americana de Comércio (AMCHAM) e Câmara do Comércio e Indústria Brasil-Japão do Paraná. Essa área é delegada à Agência Curitiba de Desenvolvimento. Contudo, com relação à atração de investimento estrangeiro direto, contados são realizados com a Agência Francesa de Desenvolvimento e a ACHAM e há a participação da Agência Paraná de Desenvolvimento no âmbito do governo do estado. Não se soube informar se houve aumento no número de investimentos diretos em Curitiba no período de 2012-2016.

No que se refere aos benefícios da internacionalização que o município e os cidadãos usufruem, foram destacados os seguintes: reconhecimento da cidade ao lado de outras cidades globais, atração de investimento e aplicação de programas internacionais na cidade, aproximação de Curitiba do mundo por meio dos intercâmbios culturais, fortalecimento da imagem da cidade como pioneira no Brasil de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e afirmação da cidade como uma das lideranças de desenvolvimento sustentável e inovação. E, finalmente, relativamente ao seu posicionamento internacional, o objetivo é inserir Curitiba em movimentos globais de desenvolvimento sustentável liderados por orga-

nismos internacionais de relevância. E sobre o questionamento se há a preocupação de desenvolver a “marca” (*branding*) Curitiba no exterior, a resposta foi que a cidade almeja destaque frente ao movimento de desenvolvimento sustentável e deseja ser novamente reconhecida como pólo de inovação e qualidade de vida. Ou seja, ainda se está no processo de reposicionamento da cidade e de construção de uma marca como outrora fora “Cidade Ecológica” acompanhada por uma folha verde. A construção de uma marca da cidade passa pela simplificação de um conceito apenas e este é traduzido em uma palavra. Os três elementos colocados acima são movimentos aspiracionais que servem de “norte” para as ações de posicionamento.

Em suma, com relação à Curitiba, destaca-se o fato que sua paradiplomacia já fora conduzida por uma secretaria municipal e desde 2013 foi reduzida ao status de assessoria. O fato positivo a ser destacado foi que, mesmo sem orçamento, eventos e parcerias internacionais foram realizados, tendo destaque as áreas de mobilidade urbana e meio-ambiente. Com relação à atual gestão (2017-2020), não se pode ainda fazer qualquer avaliação, contudo é positivo o fato que foi concebido um plano estruturado e diversificado, com ações com datas de execução, para a gestão internacional do atual governo municipal com seis produtos ou linhas mestras de atuação. Não obstante, à título de contradição, a motivação econômica, sendo considerada nas respostas do questionário aplicado a *prima inter pares*, não obteve uma linha de atuação específica, nem menção à atração de investimentos estrangeiros direto. Por outro lado, é necessário ressaltar que a formulação desse plano de ação foi concebida dentro das possibilidades e limitações de pessoal e financeira que passa a administração municipal. Por fim, salienta-se que se manteve a tradição da trajetória da paradiplomacia no Brasil de pouco discutir os rumos da inserção internacional com interlocutores interessados, como a população, empresas privadas, grupos de coalizão ou mesmo com a academia.

Por fim, no que diz respeito ao relançar Curitiba como cidade de destaque no planejamento urbano e ser novamente reconhecida como pólo de inovação e qualidade de vida, questiona-se até que medida Curitiba ainda pode exportar seus modelos de planejamento urbano e inovação que, em grande medida, foram ultrapassados pelo tempo. O desenvolvimento sustentável, a convivibilidade e humanização da cidade são marcas do novo planejamento urbano. (UCLG, 2016). A convivibilidade não está mais restrita aos grandes parques, marca das administrações anteriores de Curitiba. Nas cidades europeias e em muitas americanas, como Portland (no estado de Oregon), observa-se, por exemplo, que a convivibilidade está tomando os centros das cidades, na qual estão sendo criados mais espaços para a convivência das pessoas, seja por meio de calçadas, muitas pequenas praças

com bancos e assentos, cafés, bares e restaurantes nas ruas para que as pessoas possam conviver, relaxar, passear e consumir tranquilamente. E o corolário desse movimento é a restrição do acesso dos automóveis nas áreas centrais das cidades e o reforço do paradigma de mobilidade que privilegie os meios de transporte sustentáveis, como caminhadas, bicicleta e transporte coletivo. Curitiba e Portland, por exemplo, são modelos de gestão urbana. Contudo, Portland tem tradição na gestão democrática e participativa, já Curitiba na gestão tecnicista, com planejamento centralizado realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC).

5.4.3 A paradiplomacia de Florianópolis

Florianópolis possuía uma área internacional estruturada no seio da administração municipal desde 2004. À época seu grande motivador foi a atração do turismo e o pleito de tornar-se a capital turística do Mercosul. Contudo, sua Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, por motivos de redução do orçamento, foi descontinuada ao final da gestão municipal de 2013-2016, bem como não foi retomada com a gestão de 2017-2020.

O formulário com perguntas abertas e fechadas foi respondido pelo gabinete do Secretário de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de Florianópolis em 20 de abril de 2017. Na reestruturação ocorrida na administração municipal por razões de custos, esta secretaria tornou-se responsável pelos assuntos internacionais do município.

Com relação às motivações para a internacionalização de Florianópolis, foram destacados os seguintes motivadores, em ordem decrescente: a busca de novas tecnologias, parcerias na área do turismo, a atração de empresas para o município e a contemplação do espírito empreendedor do florianopolitano. No que diz respeito às motivações estimuladas, ou seja, propostas pela literatura, a econômica foi eleita como a primeira motivação para que Florianópolis esteja inserida internacionalmente, seguida pela ambiental, cultural e, em quarto lugar, a política. Dessa forma, evidencia-se a passagem do foco de atração turística para o de atração de tecnologia com o fim de consolidar a cidade como pólo de tecnologias limpas. Contudo, atração de tecnologias e a promoção como destino turístico, ambos, são motivações econômicas. E o motivador ambiental, ganha importância, pois o atual prefeito, Gean Loureiro, foi Secretário Municipal do Meio-Ambiente da gestão anterior.

Ao que se refere às dificuldades para a internacionalização de Florianópolis na atual gestão municipal, foi destacado, em primeiro lugar, a falta de recursos financeiros, seguido da falta de estrutura institucional, em terceiro foi enumerado a falta de conhecimento especí-

fico na área, seguido da falta de contatos com outros países. Dessa forma, o que sobressai como os grandes desafios para a inserção internacional do município são os aspectos financeiros e de expertise na área da paradiplomacia.

No que tange à institucionalização, embora a capital catarinense estive desde 2004 na categoria 1 da paradiplomacia das cidades brasileiras, aquelas 30 cidades que possuem uma estrutura formal para tratar dos assuntos internacionais, em fins de 2016 caiu na categoria 2, ou seja, possui interesse em questões internacionais, mas esses assuntos são tratados por uma outra pessoa dentro da administração municipal, sem haver uma área específica e estruturada para isso. No caso de Florianópolis, os assuntos internacionais são abordados pelo Secretário Municipal de Turismo, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico de Florianópolis. Observa-se também que não há contratação de serviços de apoio, mas conta com apoio – ainda incipiente – do governo do estado, mas sem apoio do governo federal. Na pesquisa foi destacada que o município não possui presença no exterior com escritório de representação, bem como não são usados os espaços das embaixadas e consulados brasileiros no exterior e o município não participa de associações internacionais, mas participa da rede de cidades criativas da Unesco na categoria Gastronomia e possui projetos de irmanamento de cidades que celebrou com Mar del Plata (Argentina), Ibiza (Espanha), Viña del Mar (Chile), Porto (Portugal), Saint-Etienne (França) e San Diego (Estados Unidos). Foi destacado também que Florianópolis não tem realizado missões ao exterior.

Quanto aos incentivos às exportações, a capital catarinense participa do programa de apoio às exportações de softwares do governo federal (Softex) e possui políticas de fomento ao setor de T.I. (tecnologia da informação) e como ações nesse âmbito, destacam-se a desburocratização de processos, unificação do CNAE, capacitação de agentes públicos e parcerias com a iniciativa privada. E no que concerne aos incentivos à atração de investimentos estrangeiros direto, foi destacado pelo respondente da pesquisa os procedimentos de manifestação de interesse para PPPs (parcerias público-privadas), além da concessão para administração privada do aeroporto Hercílio Luz, realizado pelo governo federal. Apesar disso, o município não possui orçamento específico para sua inserção internacional.

Com relação aos benefícios ou vantagens proporcionadas pela internacionalização ao município e aos cidadãos, foi destacada a melhoria de qualidade dos serviços para a população, aumento dos investimentos em infra-estrutura, potencialização do turismo e estímulo ao comércio local. Finalmente, no que tange ao posicionamento internacional, não foi destacado que o município possui alguma ambição internacional, mas no que concerne o

desenvolvimento da “marca” Florianópolis no exterior, foi apontado a qualidade de vida e pólo de TI.

De fato, a cidade se especializa na produção de tecnologias limpas, com foco na produção e exportação de software. O Parque Tecnológico Alfa é onde se localizam as empresas e as instituições de apoio à tecnologia da informação de Florianópolis. E com a criação do Parque Sapiens, embora seja uma parceria da Fundação de Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (CERTI) e o governo do estado, coloca Florianópolis no mapa da inovação mundial. O Sapiens é um parque de inovação concebido para promover o desenvolvimento de segmentos econômicos que já são vocações de Florianópolis, como o turismo, a tecnologia e o meio ambiente. Em 2007, a capital catarinense foi apontada pela revista americana Newsweek como uma das 10 cidades mais dinâmicas do mundo, reunindo qualidade de vida, inovação e empreendedorismo. E em 2007 foi criada a Rota da Inovação, unindo turismo e inovação tecnológica num mesmo plano.

5.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como a diplomacia paralela não faz parte do rol de funções formais do governo de um ente subnacional (ou governo regional e local), o nível de institucionalização da inserção internacional desses governos apresenta forte variação, como será abordado na sequência.

5.5.1 Descontinuidade e fragmentação das relações internacionais do Paraná

O estado do Paraná teve sua maior proeminência de inserção internacional, com assinatura de acordos de cooperação e com reuniões mensais dos vários atores envolvidos nas relações externas do Paraná, nos governos de Roberto Requião (1991-1994 e 2003-2010). Dentre os acordos que o Paraná firmou, destaca-se o assinado em 2004 com a região de Rhône-Alpes, na França, cuja capital dessa região é Lion. A partir desse acordo, foram trazidos ao Paraná conhecimentos importantes na área de nanotecnologia e produção de alimentos. Deste último, distingue-se a criação, em 2007 e inaugurada em 2009, da Escola Tecnológica de Leite e Queijos dos Campos Gerais, dentro da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

A seguir, discute-se como se apresenta a institucionalização da paradiplomacia paranaense. Diversos órgãos e secretarias de Estado celebram acordos de parceria e coopera-

ção internacional. Verificou-se a seguinte institucionalização e distribuição de atividades internacionais no governo do Paraná:

- Casa Civil: possui o Cerimonial e a Assessoria Especial de Relações Internacionais. Esta assessoria tem a guarda dos acordos de parceria e protocolos assinados pelo estado do Paraná.
- Secretaria para Assuntos Estratégicos: em suas quatro áreas de atuação, conta com a de Parcerias Internacionais. A partir de 2016 procura assumir um papel mais ativo e procura centralizar a articulação das ações internacionais de todas as secretarias e órgãos do governo.
- Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral: conta com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais – CAI, a qual centraliza o Registro de Atos Internacionais.
- Agência Paraná de Desenvolvimento: seu foco é a atração de investimento externo ao Paraná e apoio aos investidores, disponibilizando incentivos fiscais, estudos setoriais e informações sobre cadeias produtivas do Paraná. Seu carro-chefe é o Programa de Atração de Investimentos Municipais. O primeiro município contemplado por este programa foi Londrina.
- Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior: conta com uma coordenadoria de Relações Internacionais.
- Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – Codesul: formado pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, o Codesul possui uma assessoria de relações internacionais que coordena o

Fórum CODESUL-CRECENEA (Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino - Litoral), que é constituída pelas províncias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fe. Os temas de interesse comum são analisados e discutidos através de Comissões Permanentes e Grupos de Integração Temáticos. A partir de discussões com a Xunta de Galícia - Governo da Região Autónoma de Galícia, Espanha - o CODESUL/CRECENEA e a CRPM (Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa) firmaram Protocolo, em 1999, visando o intercâmbio com as comunidades europeias em áreas de mútuo interesse. (CODESUL, s/d)

Além destes, a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e o Sebrae-PR mantêm atividades que visam a internacionalização do Paraná e suas empresas. Dentro da FIEP funciona o Centro Internacional de Negócios – CIN. O CIN visa capacitar atuais e potenciais exportadores e presta consultoria de mercado para a internacionalização das empresas.

A falta de uma secretaria de estado que tenha um mandato claro para promover, coordenar e articular todas as relações internacionais do estado faz-se sentir em termos de planejamento e estratégia. Não há uma estratégia definida, centralizada e unificada para as relações internacionais do estado do Paraná. A pulverização excessiva, a falta de uma visão sistêmica e a falta de uma melhor distribuição das atribuições, faz perder sinergia das partes que compõem o todo. Recomenda-se, assim:

- i. A criação de uma secretaria, mesmo sendo uma secretaria executiva, com número, qualificação de pessoal e recursos adequados para coordenar, dinamizar, fomentar e, sobretudo, unificar e articular a paradiplomacia do estado que já está sendo exercida pelas diversas secretarias e órgãos do governo;
- ii. A definição de uma missão internacional do estado comum a todo o governo, com objetivos estratégicos comuns e específicos descentralizados, de acordo com a secretaria, órgão ou empresa pública, incluindo a elaboração de um Plano de Ação para o período do governo, com detalhamento anual;
- iii. A definição comum do posicionamento internacional do estado e a criação de uma “marca” Paraná para auxiliar no seu posicionamento, integrando em um único conceito as diversas vocações do estado;
- iv. A implementação de uma visão sistêmica e integrada para a paradiplomacia do estado;
- v. A participação no Fórum RI 27 que reúne os estados brasileiros e o distrito federal em torno da paradiplomacia subnacional;
- vi. A participação em fóruns e associações internacionais de paradiplomacia;
- vii. A manutenção da socialização das experiências do que está sendo realizada e discussões de problemas e agendas por meio das reuniões bimestrais e a dinamização da rede descentralizada por meio dos Pontos Focais. Contudo, o intervalo entre as reuniões é longo em demasia para poder incutir e implementar uma dinâmica e sistemática de motivação e aderência aos princípios e objetivos comuns (o ideal seria uma reunião mensal);
- viii. Na impossibilidade de criação de uma secretaria específica, recomenda-se o reforço em número de pessoal e a centralização da coordenação, fomento e dinamização das atividades paradiplomáticas do estado, incluindo o Registro de Atos Internacionais (RAI) em uma única secretaria, como a de Assuntos Estratégicos, com uma denominação específica para essa área.

Conforme apontado pela literatura, a institucionalização produz resultados mais sólidos e duradouros e independe do carisma ou da permanência de líderes à sua frente.

Passa-se, a seguir, a algumas considerações a respeito do Estado de Santa Catarina.

5.5.2 Santa Catarina e sua institucionalização

Santa Catarina possui uma secretaria de Estado específica para cuidar e promover seus assuntos internacionais. Originalmente era subordinada à Secretaria da Casa Civil e se enquadrava dentro do orçamento desta. Contudo, uma lei estadual de 2012 resolveu prover orçamentos independentes aos solicitantes das diferentes secretarias executivas. Sendo assim, a Secretaria de Assuntos Internacionais tornou-se independente e hoje ainda mantém o título de Secretaria Executiva, mas possuindo os mesmos direitos e deveres de qualquer outra Secretaria de Estado: responsabilidades jurídicas, adequação da equipe administrativa, capacitações desta equipe para com as leis vigentes, entre outros.

Esta secretaria possui uma excelente estruturação, contando com o secretário de Estado, o Consultor Geral (ou também chamado de Secretário Adjunto) e três diretorias: de Economia Internacional (tendo uma gerência nesta área), de Cooperação Internacional (com uma gerência) e de Missões, Recepções e Eventos (tendo a gerência de Eventos, gerência de Missões internacionais, gerência de Planejamento, Administração, Finanças e Contabilidade, gerência de Recepções, gerência de Apoio Operacional, gerência de Gestão de Pessoas, gestor de Marketing e gerência de Gestão Documental). Soma-se a essa estrutura o cargo de Consultor Jurídico. Essa institucionalização da paradiplomacia no governo catarinense certamente pode ser tomada como modelo para outros estados da federação.

Conforme informado pelo secretário interino, Marcelo Trevisani, por ocasião da primeira pesquisa no início de 2015, a missão da secretaria é manter as relações com países, seus representantes e representações (embaixadas, consulados, câmaras de comércio, indústrias, universidades, centros de pesquisa, entre outros) ao alcance de parcerias que tenham a identificação entre seus projetos (ex: nível sanitário elevado do estado, parcerias comerciais com países que importam carnes e que exijam esta condição, como a Rússia, Japão e Coreia). Outro exemplo é o desenvolvimento de TI na área de games, na qual o estado se tornou o 7º colocado neste mercado por descobrir dentro de suas estruturas este perfil natural e investiu em parcerias com EUA, Japão, Inglaterra, entre outros países.

A estratégia da secretaria, segundo Trevisani, é possuir uma equipe de inteligência e conhecimento do Estado, que possa integrar em um único projeto as diversas vocações do

Estado, com os seus centros de pesquisas e desenvolvimento (universidades), aos outros países que tenham e queiram disponibilizar e utilizar as informações para os projetos em comum. Tal modelo operacional também é realizado para tratar da manutenção dos empresários locais e também da atração de investidores que venham comungar de uma rede de fornecedores e serviços existentes no Estado ou que trará um novo mercado sem atrapalhar o existente.

O estado de Santa Catarina possui 1,2% do território nacional, mas é a 6ª. economia do país. Segundo o respondente, o estado não possui condições de atrair mercados de grandes volumes ou que ocupem grandes áreas ou mão de obra de 1º emprego. Estas condições o Estado não possui para oferecer, segundo relata Trevisani. Por isto, a preocupação estratégica do Estado é a manutenção do equilíbrio entre o existente com o novo.

5.5.3 Centralidade da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAI) em SC

No aparelho da Administração do Estado há diversos órgãos e programas que também se ocupam da atração e incentivos aos investimentos no Estado, como o PRODEC – Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense, que oferta incentivos fiscais para a atração de investimentos (postergação de 75% do ICMS); INOVA-SC, programa que fomenta a inovação (2% da receita líquida do Estado são investidos em pesquisa e desenvolvimento). Tais órgãos possuem competências similares, porém com áreas de atuação diferentes. Mas todos trabalham na mesma direção estratégica acima citada. O INOVA-SC foi estabelecido como um programa de grande envergadura na atração de investimentos estrangeiros, mas não conseguiu estabelecer a proposta de sua criação e hoje não tem a abrangência que era previsto na proposta inicial.

Convém ressaltar que todos os órgãos, quando se aborda a questão internacional, necessariamente precisam passar pela SAI e/ou Secretaria da Fazenda e/ou Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, que são os órgãos facilitadores para o andamento dos projetos, conforme afirmou o secretário interino.

5.5.4 Comparativo socioeconômico entre PR e SC

Para facilitar a visualização, elaborou-se quadros e tabelas comparativas das informações obtidas acima, além de dados socioeconômicos e do comércio internacional de am-

bos os estados. Primeiramente apresenta-se alguns dados socioeconômicos dos dois estados, objeto de estudo desta pesquisa.

TABELA 5 - INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO PR E SC

Dados/Estados	Paraná	Santa Catarina
População total	11.081.692	6.727.148
Território total	199.307,945 km ²	95.733,978 km ²
PIB/Estado – bilhões R\$	239	169
% do PIB nacional	5,8	4,0
Renda mensal domiciliar/R\$	1.210,00	1.245,00
Índice de Desen. Humano/IDH	0,749	0,774
Índice de Desen. Humano Municipal/IDHM-2014*	0,790	0,813
No. de municípios	399	295

FONTE: IBGE (2010), estimativa 2014; *ATLAS BRASIL (2016). Elaboração do autor

Identifica-se que os índices de qualidade de vida (renda domiciliar e IDH) são semelhantes nos dois estados, contudo o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) é superior em SC. Quanto à população, o estado do PR possui quase o dobro e mais que o dobro em extensão territorial.

A competitividade internacional de um ente subnacional está em grande medida em função dos níveis educacionais de sua população adulta. A tabela 6 apresenta o percentual de pessoas com mais de 25 anos com ensino fundamental, médio e superior completos e de analfabetos. Nessa tabela compara-se os estados desta pesquisa e inclui-se as médias do Brasil para que se possa saber onde se encontram esses estados com relação à média nacional, comparativamente.

TABELA 6 - INDICADORES EDUCACIONAIS DO PR, SC E BRASIL EM PERCENTUAIS (2014)

Dados/Estados	Paraná	Santa Catarina	Brasil
25anos+Ensino Fundamental completo	61,39	60,49	57,87
25anos+Ensino Médio completo	45,12	43,39	42,97
25anos+Ensino Superior completo	15,23	14,40	13,14
25anos+Analfabetos	6,04	4,06	10,15

FONTE: RADAR IDHM (2016). Elaboração do autor

Observa-se que os indicadores educacionais de adultos (ensino fundamental, médio e superior completos) são semelhantes nesses estados. O quadro apresenta-se ligeiramente

favorável ao PR nos três níveis de ensino e mais vantajoso à SC no diz respeito à taxa de analfabetismo de adultos. Neste último quesito os dois estados sulinos apresentam vantagem substantiva com relação à média nacional.

5.5.5 Comparativo da internacionalização entre PR e SC

Com relação às variáveis de análise, foi elaborado um quadro que contempla comparativamente as respostas da pesquisa com relação à diplomacia dos estados de Santa Catarina e do Paraná no que se refere aos aspectos das motivações, vantagens auferidas, dificuldades, políticas, ações de incentivos à internacionalização, institucionalização da internacionalização, ações de internacionalização, como escritórios de representação no exterior, missões realizadas e participação em OIs e, por fim, os reflexos práticos que o cidadão pode usufruir da internacionalização.

Variáveis	Santa Catarina	Paraná
Motivações para a internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manter ou alcançar um melhor posicionamento econômico nacionalmente; ▪ Manutenção da balança comercial; ▪ Manutenção das empresas Catarinenses estabelecidas com a promoção das mesmas no exterior; ▪ Visibilidade do Estado e seu potencial econômico; ▪ Valorização das raízes comerciais e culturais através da história dos imigrantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atração de investimentos; ▪ Aumento das exportações das empresas paranaenses; ▪ Desenvolver acordos de cooperação com diferentes países; ▪ Reconhecimento do Estado no exterior; ▪ Alavancar o Turismo;
Vantagens da internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento do investimento estrangeiro direto; ▪ Aumento da oferta de mão de obra; ▪ Equalização social; ▪ Melhoria do turismo internacional e turismo de eventos; ▪ Melhoria do mercado exportador. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investimentos estrangeiros no estado; ▪ Aumento das exportações; ▪ Acordos de Cooperação que provem a troca de informações, tecnologias; ▪ Estabelecer o reconhecimento internacional positivo do estado; ▪ Desenvolver o Turismo no Estado.
Dificuldades para a internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de orçamento dedicado, sem as barreiras da lei 8666; ▪ Falta de mão de obra especializada na identificação de oportunidades internacionais; ▪ Gestores públicos sem a visão internacional; ▪ Equipes de técnicos com múltiplas funções não conseguem se especializar na internacionalização; ▪ Concorrência entre os estados com a falta de política nacional para a internacionalização. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Competitividade diante de outros países (impostos altos); ▪ Lei trabalhistas e sindicatos; ▪ Falta de mão de obra capacitada; ▪ Falta de expertise internacional para celebrar parcerias; ▪ Falta de orçamento.

Institucionalização da internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Secretaria de Estado com Secretário, Consultor Geral, diretorias, gerencias e administrativos; ▪ Funcionários em tempo integral (10), tempo parcial (4), terceirizados (2), além de contratação de serviço especializado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assessoria especial de relações internacionais na Casa Civil; ▪ Coordenadoria de Assuntos Internacionais na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral; ▪ Agência Paraná Desenvolvimento ▪ Funcionários em tempo integral (25); ▪ Não há contratação de serviço de apoio
Presença no exterior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não há escritório de representação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não há escritório de representação
Missões	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São realizadas missões empresariais/negócios, de cooperação técnica e políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São realizadas missões empresariais/negócios, de cooperação técnica e políticas.
Incentivos às exportações: políticas e ações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política de atração de investidores das áreas portuárias; ▪ Enquadramento das políticas Federais, Estaduais e Municipais para a melhoria das áreas transportes rodoviários; ▪ Incentivo às pesquisas nos diversos setores da produção de SC, na busca de melhorias produtivas e qualificativas; ▪ Incentivos aos processos beneficiadores de subprodutos para agregação de valores e competitividade. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano Nacional da Cultura Exportadora e Projeto Primeira Exportação.
Incentivos à atração de investimento estrangeiro direto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ São definidos os mecanismos de acordo com a importância do setor a ser buscado, sendo o foco do Estado as áreas de fármacos, TI, laboratórios de novas tecnologias, serviços de excelência que componham parcerias com a indústria local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não informado. Os incentivos são administrados pela Agência Paraná Desenvolvimento (APD).
Participação em associações internacionais	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não participa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sim: Projeto Quatro Motores Mercosul, Províncias irmãs.
Orçamento para a internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sim. Não divulgado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não.
Reflexos visíveis da internacionalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foram criados 26.000 novos empregos em 2014. SC está em 2º lugar em empregabilidade mundial, perdendo somente para Vietnam; ▪ Melhoria dos padrões sanitários; ▪ Alto índice de intercambistas de todos os níveis educacionais e profissionais (apenas no Canadá foram 3.000 alunos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não informado

QUADRO 21 - MOTIVAÇÕES, VANTAGENS, DIFICULDADES, POLÍTICAS E AÇÕES DE INTERNACIONALIZAÇÃO

FONTE: O autor (2015), com dados da pesquisa empírica

As federações da indústria desempenham papel importante na atração de investimentos, em missões comerciais e no comércio internacional de ambos os estados (FIEP e FIESC). Estas instituições mantêm guias de sobre como atrair investidores e como exportar. Os guias consultados ressaltam a vocação econômica e as identidades desses estados.

5.5.6 Comércio exterior do PR e SC em perspectiva comparada

Observamos também que ambos os estados possuem vocação ao comércio internacional. Santa Catarina exporta aves, carnes, motores e geradores elétricos, soja e derivados e fumo, entre outros. (FIESC, 2015) Por sua vez, no Paraná os produtos que lideram as exportações são: soja e derivados, material de transportes, carnes e madeira (estes somam 60% das exportações do estado). (FIEP, 2015).

A seguir, apresenta-se nas tabelas 7 e 8 dados macros do comércio exterior do PR e SC dos últimos seis anos para que se possa verificar o comportamento dos fluxos comerciais com o exterior num período de médio prazo.

TABELA 7 - COMÉRCIO EXTERIOR DO PARANÁ

Comércio Exterior Ano	Exportação		Importação	
	US\$ FOB ⁶⁴	Var%	US\$ FOB	Var%
2011	17.394.275.271	22,70	18.767.762.576	34,47
2012	17.709.590.951	1,81	19.387.793.769	3,30
2013	18.239.201.710	2,99	19.345.381.499	-0,22
2014	16.332.120.489	-10,46	17.295.813.435	-10,59
2015	14.909.080.745	-8,71	12.448.504.088	-28,03
2016	15.171.099.837	1,76	11.092.307.396	-10,89

Fonte: BRASIL. MDIC (2017)

Observa-se que em 2011 o Paraná teve aumento espetacular tanto nas exportações (22,7%) em relação à 2010, mas, sobretudo, nas importações (34,47%) e queda acentuada de 10,5% em suas exportações e importações em 2014 em relação a 2013. Este foi o pior resultado dos últimos quatro anos, causado sobremaneira pelo recuo das vendas do setor automobilístico. A tendência continuou em 2012, sendo mais intensa nas importações. Com a valorizado do dólar americano frente ao real, a orientação se reverteu em 2016, mas devido ao baixo nível de consumo interno, as importações continuaram em queda, proporcionando grande saldo superavitário na balança comercial paranaense.

Cerca de 60% das exportações paranaenses tem como destino (em ordem decrescente) a China (23,37%), Argentina (10,13%), Estados Unidos (5,15%), Países Baixos (Holanda) (3,57%), Arábia Saudita (3,36%), Alemanha (2,95%), Paraguai (2,81%), Coréia do Sul (2,05%), Japão (1,97%) e Índia (1,94%). (BRASIL, MDIC, 2017). Observa-se que as

⁶⁴ FOB – modalidade de venda, *Free on Board* (livre a bordo), na qual incluem os custos da mercadoria e do transporte terrestre até a bordo do navio, excluindo o transporte e seguro internacionais.

exportações paranaenses têm grande concentração na China, perfazendo mais que o dobro do segundo colocado que é a Argentina.

A tabela 8, a seguir, mostra os números do comércio exterior catarinense nos últimos seis anos, contemplando os fluxos de exportação e importação.

TABELA 8 - COMÉRCIO EXTERIOR DE SANTA CATARINA

Comércio Exterior Ano	Exportação		Importação	
	US\$ FOB (A)	Var%	US\$ FOB (B)	Var%
2011	9.051.045.337	19,38	14.840.975.072	23,90
2012	8.920.676.007	-1,44	14.551.953.002	-1,95
2013	8.688.847.508	-2,60	14.779.464.296	1,56
2014	8.987.359.285	3,44	16.018.726.888	8,39
2015	7.644.022.628	-14,95	12.613.140.656	-21,26
2016	7.593.442.270	-0,66	10.367.838.384	-17,80

Fonte: BRASIL. MDIC (2017). Elaboração do autor

Observa-se a mesma acentuada elevação nas exportações de Santa Catarina em 2011 em relação ao ano anterior (que já houvera aumento de 17, 96%), mantendo certa estabilidade durante os outros anos, mas tendo forte queda em 2015, tanto no volume de exportações quanto de importação. Por outro lado, constata-se que o estado de SC não possui equilíbrio ou superávit em sua balança comercial como no Paraná, mas apresenta constante importante saldo negativo. A montagem de novos parques industriais dos investimentos estrangeiros direto e as vantagens fiscais de se importar via Santa Catarina justificam parcialmente esse resultado.

Os principais destinos das exportações catarinenses são (em ordem decrescente): Estados Unidos (16,61%), China (11,35%), Argentina (5,95%), Rússia (4,89%), México (4,36%), seguido por Japão (4,26%), Países Baixos (Holanda) (4,17%), Reino Unido (3,50%), Alemanha (2,91%), e Paraguai (2,77). Somente os Estados Unidos tiveram importações superior a 1 bilhão de dólares. Já suas importações provêm, sobretudo, da China, Argentina, Estados Unidos, Alemanha e Chile. (BRASIL. MDIC, SECEX, 2017).

5.5.7 Empresas e cidades exportadoras no PR e SC

Observa-se que as exportações desses dois estados não se concentram em suas capitais. Verifica-se, por questões logísticas, uma concentração dessas empresas nas cidades

portuárias (Paranaguá, Itajaí e São Francisco do Sul), sem, contudo, tirar destaque do interior. Em SC todas as regiões do estado estão representadas pelas 10 cidades que mais exportam, já no Paraná as regiões do estado não estão todas representadas.

É igualmente digno de nota o fato das 10 maiores empresas exportadoras do Paraná terem melhor classificação no ranking nacional do que as de SC, como demonstra a tabela 9. O mesmo acontece com o ranking de cidades exportadoras, que mede o volume de exportação em dólares americanos, na condição de venda FOB.

TABELA 9 - EMPRESAS EXPORTADORAS E RANQUEAMENTO ESTADUAL E NACIONAL (2106)

PARANÁ				SANTA CATARINA		
Ranking estadual	Empresa	Cidade	Ranking nacional	Empresa	Cidade	Ranking nacional
1º.	Renault Do Brasil S.A.	S. J. dos Pinhais	12º	BRF S.A.	Itajaí	5º
2º.	Coamo Agroindustrial Cooperativa	Paranaguá	18º	Cooperativa Central Aurora Alimentos	Itajaí S. F. do Sul	44º
3º.	BRF S.A.	Paranaguá	21º	Weg Equipamentos Elétricos S/A	Jaraguá do Sul	58º
4º.	Usina de Açúcar Santa Terezinha Ltda.	Maringá	49º	Seara Alimentos Ltda.	Itajaí	70º
5º.	Louis Dreyfus Co. Brasil S.A.	Paranaguá	55º	Tupy S.A.	Joinville	87º
6º.	Cargill Agrícola S.A.	Paranaguá	68º	Souza Cruz Ltda.	Blumenau	95º
7º.	Volvo do Brasil Veículos Ltda.	Curitiba	82º	Whirlpool S.A.	Joinville	102º
8º.	CHS Agronegócio - Indústria e Comércio Ltda.	Sertanópolis	121º	Bunge Alimentos S/A	S. F. do Sul	127º
9º.	Bunge Alimentos S.A.	Maringá	124º	BMW do Brasil	Araquari	141º
10º.	Klabin S.A.	Ortigueira	128º	Amagi Import-Export.	S. F. do Sul	231º

FONTE: BRASIL. MDIC, SECEX (2017). Elaboração do autor

A tabela 10, a seguir, evidencia as principais cidades exportadoras de cada estado, acompanhada de sua colocação no ranking nacional. Com relação às capitais de cada estado, Florianópolis não entra no ranking das 10 principais cidades exportadoras de SC, mas vem aumentando o ritmo de suas exportações. Na verdade, ocupa a 31ª. posição no estado e a 475ª. do ranking das cidades brasileiras. Por sua vez, Curitiba perdeu sua 3ª. posição para Maringá e ocupa a 4ª. posição no estado e a 26ª. do país, de acordo com as exportações realizadas em 2016. (BRASIL. MDIC, 2017).

TABELA 10 - RANKING DAS CIDADES EXPORTADORAS DO PR E SC E SUA POSIÇÃO NO RANKING NACIONAL (2016)

PARANÁ			SANTA CATARINA	
Ranking estadual	Cidade	Ranking nacional	Cidade	Ranking nacional
1º.	Paranaguá	6º.	Itajaí	8º.
2º.	S. J. dos Pinhais	17º.	Joinville	37º.
3º.	Maringá	22º.	S. Frco. do Sul	57º.
4º.	Curitiba	26º.	Jaraguá do Sul	80º.
5º.	Ponta Grossa	29º.	Blumenau	88º.
6º.	Araucária	58º.	Araquari	147º.
7º.	Londrina	59º.	Caçador	154º.
8º.	Cascavel	125º.	Lages	215º.
9º.	Rolândia	129º.	Seara	223º.
10º.	Sertãoópolis	130º.	S. Bento do Sul	247º.

FONTE: BRASIL. MDIC, SECEX (2017). Elaboração do autor

Observa-se que as principais cidades exportadoras do Paraná ocupam melhores posições do *ranking* nacional do que as cidades catarinenses. E das 399 cidades do Paraná, 206 realizaram exportações em 2016 e dos 295 municípios catarinenses, 186 deles exportaram no mesmo período. Assim, o índice de internacionalização dos municípios, pela modalidade de exportação, é de 52% no PR e 63% em SC.

Verifica-se que há semelhanças no comportamento do comércio exterior dos dois estados analisados, especialmente o volume de exportação que mantém semelhanças com o tamanho do PIB estadual, a extensão territorial e a população. Contudo, as importações catarinenses sobressaem-se e não seguem tal similitude. Tal fato é devido à implantação dos parques automobilísticos da BMW e GMC no estado que ocorreu neste período.

Por fim, ressaltamos que a inserção internacional de uma empresa não se dá apenas pelo comércio. Segundo Daniels e Radebaugh, “uma empresa pode se engajar em negócios internacionais de várias maneiras, incluindo a exportação e/ou importação de mercadorias e serviços, investimentos diretos e de portfólio e alianças estratégicas com outras empresas.” (1998, p.33). Nesse sentido, em tempos de competição global acirrada, Fatehi é enfático a respeito da necessidade da empresa internacionalizar-se:

No ambiente atual, internacionalizar-se é uma inerente extensão de operações de negócios domésticos bem sucedidos, ou uma exigência, caso a empresa queira continuar a ser competitiva. [...] As mudanças nos horizontes capacitam-nas para perceber a existência de oportunidades internacionais e estimulam-nas a expandir-se internacionalmente. [...] A internacionalização da empresa não apenas é a expansão das operações para o exterior, mas também uma mudança na mentalidade de gerenciamento. (FATEHI, 1996, p. 11 e 22).

5.5.8 Atração de investimentos estrangeiros

Uma das principais motivações da internacionalização de um ente subnacional, bem como uma métrica importante em um índice de internacionalização, é a atração de investimento estrangeiro direto. Este constitui uma importante ferramenta de desenvolvimento local e regional.

Santa Catarina tem atraído investimentos estrangeiros de envergadura nos últimos cinco anos. Os principais investimentos estrangeiros ocorridos em SC, e seus países de origem, são: BMW (Alemanha), General Motors (EUA), ArcelorMittal (França), Cebrace (Inglaterra), Hamburg Süd (Alemanha), Huayi Lighting (China), Hyosung (Coreia), Marcegaglia (Itália), Torrecid Group (Espanha), Takata (Japão), entre outras.

Por sua vez o Paraná também tem atraído investimentos, tendo destaque a Sumitomo, Erfolg Metal, Venture by Alonso, Luvas Yeling, Techint, Gri-cel (Grifols), Isrighausen, entre outras, que são provenientes principalmente da Alemanha, China, Itália e Estados Unidos.

Tal fato demonstra que o esforço e investimentos despendidos em desenvolver e pôr em prática uma política de inserção internacional consistente traz retornos ao próprio estado pelo aumento da arrecadação de impostos, empregos e bem estar à população. Contudo, devido à competição global pelos mesmos investimentos estrangeiros diretos, a oferta de benesses e benefícios fiscais é grande, fato que precisa ser ponderado.

A seguir, discute-se as possibilidades para futuras pesquisas em paradiplomacia e analisa-se alguns elementos sociológicos dos estudos de casos à luz da literatura neoinstitucionalista.

CAPÍTULO 6: PARADIPLOMACIA: *QUO VADIS?*

Discutiu-se, nessa tese, as diferentes dimensões da paradiplomacia, ressaltando quais são as motivações que os entes subnacionais possuem para inserir-se na arena internacional e quais são as determinantes dessa inserção, constituindo-se estas em categorias de análise da paradiplomacia. Assim, verificou-se que os estados e regiões tornaram-se capazes de usar o sistema de governança multinível para poder ter diferentes pontos de acesso (MARKS; HOOGHE, 2008) e, dessa maneira, melhor usufruir das oportunidades internacionais.

Este sucinto capítulo visa, de um lado, abrir vias para novas pesquisas em vista de consolidar a área de estudo da paradiplomacia e os diversos conhecimentos aportados nessa tese e, por outro, analisar os estudos de casos, confrontando a fundamentação teórica que foi construída com a pesquisa de campo, tendo em vista a questão posta: é possível explicar a paradiplomacia a partir da sociologia das relações internacionais, fundamentada no neoinstitucionalismo e nos estudos de casos?

6.1 O FUTURO DA PESQUISA PARADIPLOMÁTICA: MUITAS QUESTÕES E ALGUMAS RESPOSTAS

De acordo com os autores e casos analisados, verifica-se que o neoinstitucionalismo, na sua vertente histórica, bem como sociológica, é o ferramental teórico-metodológico melhor capacitado para compreender e generalizar – a partir de uma visão histórica alongada - as ações paradiplomáticas de estados, municípios e regiões, bem como na organização institucional da comunidade política ou da economia política e no papel que os atores políticos exercem nesse processo. A teoria de análise das políticas públicas também constitui um vetor coadjuvante para compreender a ação paradiplomática.

Verificou-se que, com a organização da política e do governo tornando-se mais complexos e fragmentados no século XXI com a globalização e a interdependência – resultando no Estado pós-westfaliano -, torna-se premente novas abordagens teóricas e ferramentas metodológicas mais sofisticadas para poder apreender a complexidade dos novos arranjos institucionais internacionais que se traduzem pela interconectividade das organizações nacionais, subnacionais, internacionais e supranacionais, com a necessidade de organizações menos burocráticas e com mais ação colaborativa e em rede e, ainda, levando-se em conta a maior preponderância do papel dos mercados e das redes, ao lado da hierarquia e burocracia.

A partir dessa constatação, esta tese evidenciou que a paradiplomacia expande o conceito de relações internacionais, no qual os Estados-nacionais eram os únicos atores do sistema internacional, e a partir da atual conjuntura, sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais, os estados da federação, municípios e regiões⁶⁵, juntamente com as empresas, organizações transnacionais (como a Oxfam, WWF e Greenpeace), sindicatos, movimentos sociais (como o Fórum Mundial Social e Via Campesina) e mesmo os clusters institucionalmente organizados⁶⁶ são atores internacionais nessa nova configuração e desempenham papel relevante para a expansão e atualização desse conceito que coloca desafios teórico-metodológicos para avançar e poder melhor explicar o fenômeno da paradiplomacia. Nessa mesma conjuntura, na qual os entes federados estão emancipados na arena internacional, e o estado westfaliano está sendo questionado em seus princípios, são relevantes as perguntas sobre qual diplomacia é mais eficiente para representar os interesses locais e regionais no exterior e quem é mais eficiente para aportar soluções e desenvolvimento local e regional: a diplomacia do Estado-nacional ou a paradiplomacia dos estados, províncias, regiões e municípios? Seriam os estados e municípios novos agentes de desenvolvimento regional e local, substituindo o desenvolvimentismo na sua configuração de âmbito nacional?

A inserção internacional de estados e municípios possui sua agenda que se conforma aos interesses desses aos dos atores econômicos privados e inclui a necessidade de desenvolvimento local e regional e o conseqüente bem-estar de suas populações. Não é objetivo desta tese discutir o desenvolvimento, mas essa discussão está aberta para futuras pesquisas. Ou seja, qual o aporte no desenvolvimento econômico local e regional que a paradiplomacia traz?

A partir de uma perspectiva da sociologia das relações internacionais, observa-se que as falhas sistêmicas dos Estados e das tradicionais organizações internacionais em não proporcionar as soluções adequadas e esperadas aos problemas macro da humanidade, proporcionaram espaço e *momentum* para que novos atores tenham atuação no sistema internacional na busca por soluções comuns aos problemas existentes, que são, na sua grande extensão, também comuns. O reconhecimento dos atores estatais, não-estatais e subnacionais

⁶⁵ A literatura internacional (KEATING, 2009 e os autores citados nesta seção) usa, sobretudo, o termo “região” para tratar de paradiplomacia. No Brasil, região equivale a um estado da federação, na Argentina são as províncias, no Paraguai e Uruguai são os departamentos, no Canadá são as províncias, nos EUA e na Alemanha são os estados, na Suíça são os cantões, na Espanha são as regiões, na Bélgica são as comunidades e assim por diante.

⁶⁶ Clusters são concentrações geográficas de indústrias relacionadas pelo conhecimento, habilidades, insumos, demandas e/ou outros vínculos (DELGADO; PORTER; STERN, 2016).

nos processos propositivos e de tomada de decisão renova os conceitos de governança global, governança multinível e de paradiplomacia. Além disso, esse movimento vem a reforçar a ideia de democracia e a autonomia local. No que diz respeito à democracia, os governos locais estão adiante dos governos nacionais, pois estão mais próximos dos cidadãos e, em termos de políticas públicas, possuem escala menor de atuação, o que propicia uma mais ampla maleabilidade, agilidade e adaptabilidade frente aos problemas e necessidades da população.

A globalização produziu uma tensão entre o local e o global e fez com que a internacionalização se tornasse uma necessidade. Neste contexto internacional, estão inseridos empresas, universidades, governos de estados, províncias, departamentos e municípios. Verificou-se que a globalização torna as empresas mais competitivas devido à pressão no âmbito da competitividade global, e também coloca estados e municípios nesta mesma dimensão de hipercompetição, como acontece na atração de investimentos estrangeiros diretos, grandes eventos, entre outros.

Propõe-se seguir a via do neoinstitucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional, pois possuem potencial de obter conhecimento sistematizado, explicar e generalizar, respectivamente, a evolução das competências externas dos entes subnacionais, evidenciando como os estados, províncias e regiões ganham agência internacional, e como as preferências dos atores políticos locais e regionais são forjadas. O primeiro passo seria mapear as preferências desses atores regionais, i.e., governos e partidos regionais: quanto de autonomia em política externa esses atores almejam? Que tipo de atividade externa desejam pôr em prática? Que variáveis domésticas, continentais e globais estão em jogo e que habilitam ou constroem o comportamento dos atores políticos na consecução de sua política externa ao maximizar suas preferências? Como os mecanismos de *critical junction* e *path dependence* intervêm na realização dessas preferências? Os atores políticos partem de um determinismo (*path dependence*) ou de alternativas disponíveis para consecutar suas políticas de inserção internacional? Há políticas formuladas e executadas em toda sua extensão, i.e., questões e problemas que necessitam da internacionalização foram identificados? Houve a formação de uma agenda? Alternativas foram formuladas? Seguiu-se os princípios do processo de tomada de decisão? Implementou-se a decisão tomada? Houve alguma forma de avaliação?

Futuras investigações deverão estar atentas ao fato que a paradiplomacia amplia o conceito de Relações Internacionais, Ciência Política, Políticas Públicas e da própria Sociologia, no qual estados e municípios representam o local e o regional, constituem-se em ato-

res relevantes das relações internacionais, praticam um novo federalismo por meio da governança multinível e, ao mesmo tempo, uma nova e antiga forma de diplomacia, na qual esta não é mais um monopólio monístico do Estado-nacional, pois estes possuem vocação de constituir instituições menos burocráticas com ação em redes colaborativas. Nesse sentido, a paradiplomacia torna-se um conceito útil para entender as relações entre o local e o global, bem como ajuda a recuperar o conceito de política a partir do local e do regional no contexto da globalização, em vista de uma perspectiva de rede internacional democrática, na qual os movimentos sociais e a sociedade civil encontram espaço de articulação na promoção de uma paradiplomacia solidária e cooperativa. Além desta, também há de se avançar os estudos na direção de estabelecer os vínculos causais a respeito dos impactos aportados pelas políticas de internacionalização no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental no âmbito local e regional. Em outra via teórica, dado que a paradiplomacia une o local ao global e vice-versa, pode-se avançar nos estudos da paradiplomacia pela análise dos impactos da interdependência e interdependência complexa, conceitos desenvolvidos por Keohane e Nye Jr. (1977). Por fim, há necessidade de estudos de posicionamento e marca da cidade e do estado em vista de sua inserção internacional.

Com relação ao neoinstitucionalismo, a partir de sua vertente histórica, da escolha racional e sociológica, apoiado pelo quadro teórico da sociologia das relações internacionais, é empregada, a seguir, na análise dos estudos de casos dessa tese dos estados do Paraná e Santa Catarina.

6.2 ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASOS FRENTE AO MARCO TEÓRICO

Essa seção tem a finalidade de retomar as questões propostas no início da tese e fazer um confronto dos estudos de casos realizados com a literatura e mostrar como o neoinstitucionalismo, em suas três vertentes, e a sociologia das relações internacionais podem explicar a paradiplomacia do Paraná e Santa Catarina e suas capitais.

Foram avaliadas, por meio de pesquisa de campo, que incluiu um questionário, entrevistas semi-estruturadas e observação participante, as formas de institucionalização em estruturas organizacionais e políticas públicas da paradiplomacia dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais. Disso resultou que foi possível analisar como o institucionalismo, sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais, pode explicar a paradiplomacia e suas relações com políticas públicas nos contextos locais e regionais dos es-

tados e respectivas capitais do Paraná e Santa Catarina, como é abordado mais detalhadamente na sequência.

Como evidências geradas, se verificou que os dois estados sulinos possuem similitudes e discrepâncias no seu processo de inserção internacional. Assim, verificou-se que em ambos os estados e suas capitais não há o caráter histórico de uma elite dominante na paradiplomacia. Além disso, suas fronteiras com países do Mercosul fazem com que ambos tenham projetos paradiplomáticos transfronteiriços com foco na integração e no desenvolvimento econômico regional. Ademais, ambos possuem uma política arrojada de atração de investimentos estrangeiros diretos. Sua diferença reside no nível de institucionalização da internacionalização desses estados, bem como de suas empresas. Enquanto SC possui uma secretaria de estado, com três diretorias distintas e com 18 servidores, o PR não possui uma estrutura centralizada, mas uma coordenadoria com cinco servidores e dois outros na área de Parecerias Internacionais. Com relação ao nível de internacionalização de suas empresas, as do PR estão no estágio inicial de internacionalização, que é a exportação, porquanto que diversas empresas catarinenses estão no estágio avançado, que é o de investimento direto no exterior ou a atuação no exterior por meio de franquias.

Arrolando uma comparação em nível mais amplo, da mesma forma que o protagonismo internacional, acompanhado da vontade política, do governo de Lula da Silva (2003-2010) não existiu na mesma intensidade no governo de Dilma Rousseff (2011-2015), averiguou-se que no estado do Paraná aconteceu fenômeno semelhante. Não há a mesma intensidade de inserção internacional no governo de Carlos Alberto Richa (2011-2018) como na era Requião, especialmente em seu segundo governo (2003-2011). Naquela época, havia reuniões periódicas envolvendo secretários ou representantes das secretarias e órgãos do estado relacionados às relações internacionais do Paraná e importantes acordos de parceria foram celebrados e postos em funcionamento, como aquele com a região francesa de Rhône-Alpes, os Quatro Motores da Europa e os Quatro Motores do Mercosul. Estas reuniões, coordenadas pelo representante do Codesul, criavam uma dinâmica motivacional e um adensamento maior nas relações internacionais do Paraná. Verificou-se, contudo, na atualidade, com o maior protagonismo do Secretário Arns na paradiplomacia paranaense, o ressurgimento dessas reuniões por meio dos Pontos Focais. Não obstante, as ações de inserção internacional do Paraná ainda estão dispersas em várias secretarias do estado, faltando uma coordenação centralizada mais sólida. No que tange à internacionalização econômica, a Federação das Indústrias do Paraná (FIEP) tem desempenhado papel de relevo na organização de missões internacionais e participação de feiras. Tais iniciativas são capitaneadas pelo Centro

Internacional de Negócios (CIN). Neste esforço também participam a Federação das Associações Comerciais do Paraná (Faciap), especialmente seu Conselho de Comércio Exterior (Concex), o Sebrae-PR e o PEIEX-PR, que fomenta a cultura exportadora.

Com relação à Santa Catarina, como já afirmado anteriormente, este estado possui a vantagem de uma melhor institucionalização, pois há uma secretaria de estado específica para coordenar e pensar as relações e assuntos internacionais, sobretudo a captação de investimentos estrangeiros ao estado, que na atualidade articula com a Investe SC. Esta secretaria possui, igualmente, uma dimensão estratégica evidente na colocação de sua missão e objetivos, especialmente com relação à economia do estado. A internacionalização do estado e de suas empresas é percebida como estratégia importante para o desenvolvimento local e regional. Em SC, embora não tenha respondido ao questionário, a Federação da Indústria (FIESC) também desempenha um papel relevante na promoção das exportações e missões empresariais e participação em feiras comerciais no exterior.

No que tange aos aspectos da fundamentação teórica desta tese, observou-se que o institucionalismo histórico afirma que o legado do passado é uma importante força por trás das ações do presente e do futuro que, no caso do município de Curitiba, a determinação do então prefeito Jaime Lerner de colocar ênfase ao planejamento urbano e ter dado à cidade destaque mundial ecoa ainda hoje. No estudo de campo observou-se o discurso de Curitiba ser “novamente reconhecida” como pólo de inovação e qualidade de vida. No institucionalismo histórico descortina-se o conceito de “dependência da trajetória”, no qual constatou-se que pesa cobranças sobre Curitiba a respeito de seu passado na vanguarda mundial do planejamento urbano com foco no meio ambiente e mobilidade urbana. Do mesmo modo, como já abordado anteriormente, o estado do Paraná tem dificuldade em se posicionar como um estado além da agricultura e do agro-negócio. A mudança constitui-se num desafio, ao passo que a estabilidade e a persistência na mesma trajetória são mais simples.

A partir do neoinstitucionalismo da escolha racional, descortinou-se o ator político, o então prefeito Jaime Lerner, tendo o enfoque no cálculo de suas ações e o caráter instrumental e estratégico de seu comportamento em vista de maiores jogadas no tabuleiro do xadrez político (como, de fato, tornou-se governador do estado por duas vezes e candidato presidencial) e de ser reconhecido mundialmente como um planejador urbano que transformou uma cidade da semi-periferia do mundo em modelo para todos, mesmo aos países do centro. De acordo com o institucionalismo da escolha racional, atores constroem instituições para obtenção dos resultados que desejam. Assim, o ex-prefeito vislumbrou o planejamento urbano integrado não como algo isolado ou temporário, mas tratou de desenvolvê-lo de forma

perene e criou uma instituição forte e com larga independência da ingerência política, que é o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc).

Com relação ao neoinstitucionalismo sociológico no que concerne às diversas instituições analisadas, atores do sistema internacional e responsáveis pela condução da paradiplomacia dos estados do Paraná e Santa Catarina e suas capitais, verificou-se o caráter formal e informal das mesmas, e sendo relevantes as ideias, crenças e valores presentes na dinâmica institucional. Assim, por exemplo, para Flávio Arns, à frente da Secretaria para Assuntos Estratégicos do Paraná, o mais importante não é ter dinheiro (orçamento) para realizar as relações internacionais, mas efetuar articulações. Para o secretário, articular e coordenar os diversos pontos focais é a principal atitude de um órgão de governo responsável pelos assuntos internacionais. Por seu turno, Marcelo Trevisani, Consultor Geral da Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais de Santa Catarina, tem a convicção que o mais importante é selecionar pessoas altamente capacitadas (no governo e no mercado), estabelecer uma organização institucional que lidere, coordene e seja o motor das ações internacionais do estado, não eliminando – mas coordenando – ações por parte de outras secretarias e órgãos do governo. Esse posicionamento, em termos de ideias, crenças e valores, traz maior estabilidade e dinâmica institucional, tendo em vista a complexidade institucional de um governo de estado e das relações internacionais em si.

Verificou-se, igualmente, que as instituições também são centros de poder, nas quais os atores políticos que ocupam cargo na paradiplomacia estadual ou municipal, tomam decisões racionais não somente para projetarem-se como atores de uma burocracia, mas também em vista de sua sobrevivência política e, sobretudo, em vista de deixar um legado. O empreendedorismo pessoal, na ausência de meios institucionais mais fortes, foi traço marcante na administração do período 2013-2016 da Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Curitiba, em vista de deixar um legado.

As instituições analisadas também são centros de contingências, as quais se inserem num contexto institucional mais amplo do governo estadual ou municipal, nos quais suas prioridades, motivações, objetivos e metas são diluídas nesse contexto maior, entram na agenda política do estado ou do município e recebem outro nível de prioridade após os embates dessas agendas. Torna-se patente a importância do poder de persuasão do agente político à frente da paradiplomacia estadual ou municipal, bem como das coalizões de defesa. Participantes ativos e os processos através dos quais as questões ganham prominência constituem fatores que têm poder de direcionar a formação da agenda e o desenvolvimento de políticas alternativas. Assim, os atores ganham relevância frente à determinação institu-

cional e contingência, proporcionando equilíbrio frente ao conceito de estrutura-agência, no qual os atores se engajam crítica e estrategicamente e não desempenham apenas papéis pré-determinados. Dado o contexto de contingência, o embate político mais global que existe na sociedade em torno do uso dos recursos escassos, incluindo pressão de grupos de interesse, bem como das variáveis econômicas, políticas, sociais e culturais, os atores envolvidos possuem comportamentos racionais que visam obter os melhores resultados, a partir de alternativas disponíveis, sobrepondo essas contingências e as “regras do jogo” institucional estabelecidas. Estrutura e agência tentam compor um equilíbrio na paradiplomacia dos estados e municípios analisados, pois os indivíduos não agem de forma independente, nem fazem escolhas totalmente livres, sendo que a estrutura limita e afeta suas escolhas e ações, estando a hierarquia e projeto de governo muito presentes. Contudo, observou-se que os agentes também alteram a estrutura, tornando esta tanto meio quanto resultado da ação dos atores políticos, sendo entidades mutuamente constitutivas, como é o caso da Secretaria para Assuntos Estratégicos do PR na atuação do secretário e dos coordenadores internacionais, na qual o Secretário Arns, usa de seu capital político de ex-deputado federal, ex-senador, ex-vice-governador e ex-secretário de Educação, acomoda seus papéis e relacionamentos no contexto de sua posição no campo da política paranaense, e “chama para si” a centralidade da paradiplomacia do governo do Paraná.

CONCLUSÕES

No Brasil o fenômeno da internacionalização muito se ampliou nas últimas décadas. Antes as relações internacionais eram concentradas e confinadas no âmbito do Itamaraty, hoje estão presentes no dia-a-dia das corporações, dos estados da federação e dos municípios, como esta pesquisa evidenciou. Tal mudança iniciou-se com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e intensificou-se com o governo de Lula da Silva (2003-2011) que trouxe maior protagonismo ao Brasil na cena internacional e em seu entorno imediato. Esse fenômeno aportou reflexos positivos para o país, sendo um deles uma maior inserção internacional dos entes subnacionais. A integração sul-americana, especialmente a do Cone Sul, fez com que os estados do Paraná e Santa Catarina celebrassem parcerias e desenvolvessem projetos na região, especialmente na região de fronteira.

No que tange aos objetivos, foi construído um arcabouço teórico-conceitual para fundamentar e elucidar as relações entre a sociologia das relações internacionais e a paradiplomacia a partir do institucionalismo e neoinstitucionalismo. Dessa forma, partiu-se do institucionalismo e neoinstitucionalismo e suas vertentes, passou-se, num nível intermediário, pela sociologia das relações internacionais, que inclui a sociedade civil internacional organizada, a estrutura de governança internacional e as relações econômicas, políticas e sociais internacionais. Em seguida, com o referencial teórico fundamental estabelecido e contextualizado, tratou-se da paradiplomacia. Foram abordadas as vertentes teórica e empírica da paradiplomacia para, finalmente, chegar aos objetivos que se propôs esta tese, nos quais a paradiplomacia foi caracterizada e suas motivações, determinantes, desafios, agendas e ações foram identificadas e qualificadas como política pública, tanto teórico quanto empiricamente. Para isso, foi mapeado, por meio de uma extensa pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o estado da inserção internacional dos entes subnacionais no Brasil, incluindo seu nível de institucionalização que classificou 30 municípios na categoria um (aqueles que possuem uma estrutura de internacionalização institucionalizada, como uma secretaria ou assessoria) e 116 na categoria dois (sendo aqueles municípios que não possuem essa estrutura, mas possuem ao menos uma pessoa na administração que responde pelos assuntos internacionais). Além desse estudo bibliográfico a respeito do estado da paradiplomacia no Brasil, foi realizado estudo empírico, por meio dos estudos de casos da paradiplomacia praticada pelos estados do Paraná e Santa Catarina e suas capitais.

Na tentativa de compreender e encontrar sequências e mudanças ao longo do tempo nas instituições paradiplomáticas nos estados do PR e SC, numa abordagem comparativa,

constatou-se que no PR ocorreram fortes mudanças relacionadas à instituição da paradiplomacia tanto no governo do estado quanto no do município. Nesse âmbito, observou-se que onde a paradiplomacia está mais institucionalmente estabelecida, são produzidos níveis de políticas e ações mais estáveis, previsíveis e duradouras, como é o caso do governo de Santa Catarina.

A institucionalização da paradiplomacia concebida de forma mais descentralizada no governo do Paraná e mais estruturada e centralizada no de Santa Catarina, bem como na Prefeitura Municipal de Curitiba e descontinuada ou, de certa forma, desestruturada na prefeitura de Florianópolis, todas contribuem para a articulação e dinamização da paradiplomacia em suas respectivas esferas, seja com parcerias existentes, seja na prospecção de novas parcerias relevantes aos respectivos governos. Os funcionários e agentes políticos entrevistados são desejosos de fazer mais e serem mais atuantes na cena internacional, contudo frequentemente encontram barreiras e limites, sobretudo, de âmbito orçamentário.

Abstraindo-se dos discursos e da defesa de bandeiras, agendas e desejos de deixar um legado, há uma unidade nos discursos dos vários atores entrevistados que conduz ao encontro da literatura da paradiplomacia de que há muitas oportunidades a serem aproveitadas no âmbito internacional, seja pela cooperação técnica, financiamentos de projetos ou simplesmente troca de experiências que lançam luzes na solução de problemas comuns. O carro-chefe da paradiplomacia dos estados e municípios estudados, contudo, é a atração de investimentos, soluções para questões ambientais e as parcerias tecnocientíficas relacionadas às universidades, e por fim, a qualidade de vida da população. De fato, estas conclusões se dão numa tônica positiva, mas pode-se afirmar isto baseado nas entrevistas, questionários e vivências (como observador-participante) em três eventos da paradiplomacia em ação experienciados na pesquisa de campo.

Por fim, verificou-se que a paradiplomacia, onde formalmente instituída, possui ação mais efetiva do que onde é executada de forma randômica e pouco formalizada. A institucionalização traz consigo direcionamento (missão, objetivos estratégicos, plano de ação), vontade política e a convicção que ela agrega retornos positivos ao estado ou ao município, seja por meio de parcerias universitárias e intercâmbio de professores e alunos, seja na transferência de *know-how* e tecnologia, na qualificação empresarial para competir nos mercados globais, na melhora da economia com o aumento das exportações, atração de investimentos e abertura de postos de trabalho mais qualificados. Dessa forma, se assevera verdadeira nossa hipótese de trabalho de que a globalização não é uma mera competição de mercados, mas é também uma arena política, na qual estados e municípios e outros atores governamentais e

não-governamentais participam desse campo, usufruem das oportunidades e buscam conjuntamente soluções, objetivando valer-se e contribuir com a governança global.

À vista do exposto acima, é possível afirmar que o institucionalismo, sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais, pode explicar a paradiplomacia e suas relações com políticas públicas nos dos estados do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais.

E como contribuição aos acadêmicos e profissionais relacionados à paradiplomacia no Brasil, recomenda-se construir uma estratégia de posicionamento internacional, ou seja, que lugar ocupar e como espera-se que o estado ou o município seja percebido na arena internacional. Propõe-se um posicionamento baseado nos aspectos tecnológico (já que este conceito alia-se à modernidade, pois pessoas e empresas procuram afastar-se daquilo que denota “atraso”, e este aspecto também atrai talentos), educacional (um bom nível educacional atrai pessoas para estudar e pesquisar e empresas que necessitam de mão de obra altamente qualificada e produtiva), além de meio ambiente e sustentabilidade (meio ambiente protegido com boas políticas ambientais conseguem imagem positiva e atraem mais turistas, eventos e investimentos, e a sustentabilidade também deve perpassar a administração pública, pois denota responsabilidade e viabilidade).

Ainda na seara das recomendações, destaca-se que a arena internacional é complexa e os estados e municípios da federação encontram dificuldades para se posicionar, operar nesse meio e obter o melhor resultado. Para isso, são necessários profissionalismo (pessoas preparadas, que dominem idiomas e culturas estrangeiras, além dos mecanismos diplomáticos, das organizações internacionais e de funcionamento dos mercados), voluntarismo (o convencimento de que a paradiplomacia é relevante e importa, além da decisão e vontade política de querer fazer), orçamento (este também é reflexo da vontade política e da estratégia) e, acima de tudo, estratégia (que contemple planejamento de médio e longo prazo) e institucionalização.

No que tange a futuras pesquisas, no capítulo Paradiplomacia: *quo vadis* já foram manifestadas diversas questões que se considera relevantes às futuras investigações em paradiplomacia. Finalmente, no que se refere às inovações que esta tese deseja aportar, no âmbito teórico e empírico, no contexto da inter e transdisciplinaridade, a paradiplomacia necessita fazer parte não somente dos currículos de Relações Internacionais, mas também de Políticas Públicas e Administração Pública para que os processos de inserção internacional possam ser desmistificados, que os gestores municipais e estaduais estejam conscientes dos ganhos que a internacionalização de seus respectivos entes subnacionais pode proporcionar aos

seus cidadãos e que possam elaborar políticas que contemplem a dimensão internacional em suas gestões. Como inovação proposta nesta tese, e a partir de uma perspectiva multidisciplinar, a paradiplomacia pode ser praticada, empiricamente, como política pública, bem como pode superar suas limitações teóricas não apenas pela via do institucionalismo, mas também pelos aportes teóricos da sociologia das relações internacionais e das políticas públicas.

Concluindo, é de nosso entendimento que a atuação internacional dos municípios e estados da federação não é uma atividade-fim, mas atividade-meio, que possa permitir que conhecimentos, ferramentas e parceiros internacionais venham a somar aos esforços de aperfeiçoar a administração local e regional, fortalecer a governança e melhorar as condições de vida e bem-estar da população dos entes subnacionais, que é o fim de toda administração pública.

REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, Michel. O sistema monetário internacional: em busca de novos princípios. **Economia e Sociedade**. Campinas: UNICAMP, n.4, p.127-149, 1995.
- AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. **Regional & Federal Studies**, v.9, n.1, 1999, pp.185-209.
- ALDECOA, Francisco. Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European union (1985–2005). **Regional & Federal Studies**, v.9, n.1, 1999, pp.82-94.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil no contexto da governança global**, 2009.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.
- AMIN, Ash; THRIFT, N. Globalization, institutional thickness and local prospects. **Revue d'Économie Regionale et Urbaine**, n. 3, 1993.
- ANDREATTA, Alexandre. Fronteiras na perspectiva da integração regional. **Latinoamerica Integração & Desenvolvimento**, ano I, número especial, Nov. 2016, p. 26-35.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV/Ed. Fio Cruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, v. 18 n. 51, pp. 7-9, fev. 2003.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. **Caos e governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, v. 38, n.1, pp. 226–254, 1985.
- BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios**: ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito. Lisboa: Piaget, 2000.
- BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. **O mundo em viragem**: sociologia da cena internacional. Lisboa: Piaget, 1999.
- BALASSA, Bella. **Theory of economic integration**. Homewood, IL: Richard Irwin Inc., 1961.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World**: international organizations in global politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- BARTLET, C.A.; GHOSHAL, S. **Managing across border**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1989.
- BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- BIERMANN, F. The emerging debate on the need for a World Environmental Organization: a commentary. **Global Environmental Politics**, v.1, n.1, Fev.2001. pp. 45-55.
- BIRKINSHAW, J.; MORRISON, A. Configuration of strategy and structure in subsidiaries of multinational corporations. **Journal of International Business Studies**, p. 729-753, 1995.
- BIRKLAND, Thomas. A. **After Disaster**: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events, Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- BIRKLAND, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. 3rd ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2010.

BLATTER, Joachim *et al.* Preconditions for foreign activities of European regions: tracing causal configurations of economic, cultural, and political strategies. **Publius: the Journal of Federalism**, vol.40, n.1, 2009, pp.171-199.

BLATTER, Joachim *et al.* The foreign relations of European regions: competences and strategies. **West European Politics**, vol.31, n.3, 2008, pp. 464-490.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

BRASIL – ESAF. IV Seminário de Execução Financeira de Projetos Executados com Recursos Externos. **Anais do evento**. Brasília: ESAF, 2009.

BRASIL. MEC - Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião do lançamento do Plano de Relações Internacionais do Governo do Estado de São Paulo – São Paulo, 2 de abril de 2012**. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4549-lancamento-do-plano-de-relacoes-internacionais-do-governo-do-estado-de-sao-paulo-discurso-do-ministro-de-estado-embaixador-antonio-de-aguiar-patriota-sao-paulo-2-de-abril-de-2012>>. Acesso: 16/04/17.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC. **Balança comercial brasileira: unidades da federação 2017**. Disponível: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1076>> Acesso: 03/02/15. Último acesso: 12/05/17.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR - MDIC. SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR – SECEX. **Empresas exportadoras por países de destino ou unidade da federação 2017**. Disponível: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1444&refr=603> Acesso:12/03/15. Último acesso: 12/05/17.

BRASIL. SECRETARIA DE GOVERNO. ASSUNTOS FEDERATIVOS. **Competências da Subchefia de Assuntos Federativos**. Disponível: < http://www.secretariadegoverno.gov.br/relacoes-institucionais/sobre/assuntos_federativos>. Acesso: 16/04/17.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações internacionais federativas no Brasil: estados e municípios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial**. Brasília: Ed. UnB/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competencies. **The Hague Journal of Diplomacy**, v.5, 2010, pp.151-171.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? An exploration based on the establishment of regional foreign and EU policy powers in Belgium. **UACES Conference ‘Exchanging Ideas on Europe 2008 Rethinking the European Union’** Edinburgh, 1-3 September, 2008. Disponível em: < http://steunpuntbov.be/rapport/s2A0906007_deforche_2008_UACES.pdf>. Acesso em: 09 Fev. 2015.

CAMPOS, João Mota de (org.). **Organizações Internacionais: teoria geral**. 3ª. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CÁPRIO, Marcos. Sociologia das relações internacionais: potenciais de uma abordagem. *In: Eu-med: Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mayo 2011. Disponível: <www.eumed.net/rev/ccss/12/>. Acesso: 05 abr 2017.

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais**. 2ª. ed. Brasília: Ed. UnB, IPRI, 2001.

CARVALHO, Cristina A.; VIEIRA, Marcelo M. F. **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, n. 45, julho de 1996.

COBB, R.; ROSS, J-K; ROSS M.H. Agenda building as a comparative political process. **The American Political Science Review**, v.70, n.1, mar. 1976. pp. 176-138.

COBB, Roger; ELDER, C.D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1983.

COBB, Roger; ROSS, Marc. H. Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts. In: ____ (eds.) **Cultural Strategies of Agenda Denial**. Lawrence, KS: Univeristy Press of Kansas, 1997.

CODESUL. Relações internacionais. s/d. Disponível: <<http://www.codesul.com.br/?file=relacoes.phtml>>. Acesso: 03 mar 2011. Último acesso: 10/02/2015.

COMISSÃO EUROPEIA. Política Regional. Direção-Geral da Política Regional e Urbana. **A política de investimento principal da UE**. 2016. Disponível: <http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/investment-policy/>. Acesso: 27/10/16.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. Brasília: CNM, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Atuação internacional municipal: cooperação e implementação de políticas públicas**. Brasília: CNM, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Atuação Internacional Municipal: estratégias para gestores municipais projetarem mundialmente sua cidade**. Brasília: CNM, 2008.

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

COOPERATIVISMO. In: **Nova Enciclopédia Barsa**. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações, 1998. v. 4.

CORFEE-MORLOT, J. et al. Cities, Climate Change and Multilevel Governance. **OECD Environmental Working Papers**, no. 14, OECD, Paris, 2009.

CRIEKEMANS, David. Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Second Global International Studies Conference, **anais...**University of Ljubljana, Slovenia, 23-26 July, 2008.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito transnacionais. **Revista Eletrônica do CEJUR**, [S.l.], mai. 2010. ISSN 1981-8386. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/cejur/article/view/15054>>. Acesso em: 09 Fev. 2015.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2012.

DANIELS, John. D.; RADEBAUGH, Lee H. **International business: environments and operations**. 8 ed. New York: Addison-Wesley Longman, 1998.

DAVIS, Thomas. **NGOs: a new history of transnational civil society**. Nova York: Oxford University Press: 2014.

DE LOMBAERDE, Philippe. The Global and Regional Governance of Trade and Investment: A Reading of the First World Report on Regional Integration. **The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy**. Vol. 9, n. 2, 2008, pp.48-52.

- DE MATTOS HÖFLING, Eloisa. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov.2001, p. 30-41.
- DELGADO, Mercedes; PORTER, Michael; STERN, Scott. Defining clusters of related industries. **Journal of Economic Geography**, v. 16 (1), 2016, pp.1-38.
- DENHARDT, Robert. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DEUTSCH, Karl et al. **Political community and the North Atlantic area**: international organization in the sight of historical experience. Princeton: Princeton University Press, 1957. p. 46-59 e 70-71.
- DEVIN, Guillaume. **Sociologia das relações internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2009.
- DENZIN, N.; LICOLN, Y.S. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.
- DIAS, Reinaldo. Um tema emergente nas relações internacionais: a paradiplomacia nas cidades e municípios. **Revista Âmbito Jurídico**, n. 76, ago. 2010.
- DILTHEY, Wilhelm. **Introdução às ciências humanas**. São Paulo: Forense, 2010a.
- DILTHEY, Wilhelm. **A construção do mundo histórico nas ciências humanas**. São Paulo: Unesp, 2010b.
- DiMAGGIO, Paul; POWELL, Walter (Ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF Jr, Robert. **Contending theories of international relations**: a comprehensive survey. New York, NY: HarperColinsPublishers, 1990.
- DOWBOR, Ladislau. Os vazamentos do dinheiro público. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2013. Disponível: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1482#.UvECcj3Hznw.facebook>>. Acesso: 5/2/14.
- DUCHACEK, Ivo D. International competence of subnational governments: borderlines and beyond. In: MARTINEZ, Oscar J. (ed.). **Across Boundaries**: transborder interaction in comparative perspective. El Paso: Texas Western Press, 1986a.
- DUCHACEK, Ivo D. **The territorial dimensions of politics**: within, among, and across nations. Boulder / London: Westview Press, 1986b.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. (org). **Federalism and International Relations**: the role of subnation units. New York: Oxford University Press, 1990. pp.1-34.
- DURKHEIM, Emile. **A divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- DURKHEIM, Emile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.
- EASTON, David. **The political system**: an inquiry into the state of political science. New York: Alfred A. Knopf, 1953.
- ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- ERK, Jan (Ed.). **Explaining Federalism**: state, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland. London: Routledge, 2007.
- EUROPEAN UNION. Committee of the Regions. **The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance**, 80th plenary session, 17–18 June 2009.
- FATEHI, Kamal. **International management**: a cross cultural approach. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FISCHER, F. **Democracy and expertise**: reorienting policy inquiry. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FLEURY, A.; FLEURY, M.T. Internacionalização das empresas brasileiras: em busca de uma abordagem teórica para os *late movers*. In: _____ (org.). **Internacionalização e os países emergentes**. São Paulo: Atlas, 2007.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GASPARIN, Mirian. Indústria do Paraná muda perfil, ganha competitividade e cresce acima da média brasileira. **Mirian Gasparin Economia & Negócios**, 19 de setembro de 2014. Disponível: <<http://miriangasparin.com.br/2014/09/industria-do-parana-muda-perfil-e-ganha-competitividade/>>. Acesso em 14 mar 2017.

GIDDENS, Anthony. **The constitution of society**. Los Angeles: University of California Press, 1996

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2001. Disponível em: <http://www.globalizacija.com/doc_en/e0013glo.htm>. Acesso em: 10 Nov. 2014.

GINSBERG, Benjamin; LOWI, Theodore; WEIR, Margaret. **We the people: an introduction to American politics**. 8th ed. New York: W. W. Norton & Company, 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. O nó econômico. In: SADER, Emir (org). **Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GOVERNO DO PARANÁ. SEAE – Secretaria para Assuntos Estratégicos. **Portal da Secretaria para Assuntos Estratégicos**. Parcerias Internacionais. 2015. Disponível: <<http://www.seae.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=609>>. Acesso: 25/04/2017.

HALL, Peter. **Cities and civilization**. New York: Pantheon Books, 1998.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova** n. 58, p. 194- 223, 2003.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contra da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andreia. **Organizações internacionais: história e práticas**, Rio de Janeiro: Elsevier; Ed. Campos, 2004.

HEWSON, Martin. Did global governance create international globalism?. In: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy. **Approaches do global governance theory**. Albany: State University of New York Press, 1999.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1999. (Col. Os Pensadores).

HOCKING, Brian. Patrolling the ‘frontier’: globalization, localization and the ‘actorness’ of non-central governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Eds.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Portland: Frank Cass, 1999.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. New York: St Martin’s Press, 1993.

HOFFMANN, Stanley. **Le dilemme américain: suprématie ou ordre mondial**. Paris: Economica, 1982.

HOLSTI, K.J. **International politics: a framework for analysis**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Type s of multi-level governance. **Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series**, n. 8, 2002, pp. 1-38.

HUNTER, Floyd. **Community power structure: a study of decision makers**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953.

JACKSON, Robert; OWENS, Patricia. The evolution of international society. In: BAYLIS, John; SMITH Steve. **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 45-62.

- JÖNSSON, Christopher; HALL, Martin. Communication: an essential aspect of diplomacy. **International Studies Perspectives**, Wellington, v.4, 2003, pp.194-209.
- KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 2008.
- KATZ, Bruce. Nixon's new federalism 45 years later. **Brookings**, 11 Aug. 2014. Disponível: <<https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2014/08/11/nixons-new-federalism-45-years-later/>>. Acesso: 27 Out. 16.
- KATZ, Bruce. Toward a city-led federalism. **Brookings**, 3 Nov. 2015. Disponível: <<https://www.brookings.edu/opinions/toward-a-city-led-federalism/>>. Acesso: 27 out. 16.
- KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. **Regions & Federal Studies**, v. 9, n.1, 1999, pp. 1-16.
- KEOHANE, Robert. **After hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Power and interdependence in the information age. **Foreign Affairs**, vol. 77, n° 5, 213, 1998.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. New York: Harper Collins, 2001.
- KING, Preston. **Federalism and federation**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1982.
- KINGDOM, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown, 1995.
- KRASNER, Stephen. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: _____ (ed.). **International regimes**. Iaca: Carnell University Press, 1983. pp. 1-21.
- KRUGMAN, Paul; OBSTEFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Makron Books, 2007.
- LASSANCE, Antônio. **Federalismo e territorialidade nas políticas públicas brasileiras**. Brasília: IPEA / ENAP, 2013.
- LASSWELL, Harold D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland, OH: Meridian Books, 1936.
- LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, D. & LASSWELL, H. (Ed.). **The policy sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LASSWELL, Harold. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Mariland Press, 1956, 1971.
- LATHAM, Robert. Politics in a floating world: toward a critique of global governance. In: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy. **Approaches do global governance theory**. Albany: State University of New York Press, 1999.
- LAWSON, George. 'The promise of historical sociology in International Relations'. **International Studies Review**, v.8, n.3, 2006, pp. 397-424.
- LAWSON, George; SHILLIAM, Robbie. Sociology and international relations: legacies and prospects. **Cambridge review of international affairs**, v.23, n. 1, 2010, pp. 69-86.
- LECOURS, André. Paradiplomacy: reflections on the foreign policy and international relations of regions. **International Negotiation**, v. 7, n. 1, 2002, pp. 91 – 114.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. São Paulo: Centauro, 2008.
- LIPSCHUTZ, Ronnie. From local knowledge and practice to global environmental governance. In: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy. **Approaches do global governance theory**. Albany: State University of New York Press, 1999.
- LINDER S. **An essay on trade an transformation**. New York: John Wiley, 1961.

- LITTLE, Richard. International regimes. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve (eds). **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. pp. 367-386.
- LOBO-FERNANDES, Luís. Da integração à governação europeia: Portugal, europeização e o carácter múltiplo-sistemático da UE. **Nação e Defesa**, n. 115, 3^a. série, outono-inverno, 2006.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Col. Os Pensadores).
- LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matters: the new institutionalism in political science**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.
- MAGNOLI, Demétrio. **Manual do Candidato: política internacional**. 3^a. ed. Brasília: Funag, 2004.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MAIA, Jayme de Mariz. **Economia internacional e comércio exterior**. 12^a. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha: 1890–1930. **Rev. Bras. Polít. Int.** v.55, n. 1, 2012, p. 106-134.
- MALAMUD, Andrés. Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.). **Instituições internacionais: comércio, segurança e integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. *Democratic governance*. New York: Free Press, 1995.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9, 247–264, 1996.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions*. New York: Free Press, 1989.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. The logic of appropriateness. In M. Rein, M. Moran, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 689–708). Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, v.78, pp. 734–749, 1984.
- MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso, Revista de Ciências Sociais e Humanas**, Piracicaba: Editora Unimep, vol. 13, n° 31, mai./ago. 2002, pp. 47-69.
- MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet; SCHAKEL, Arjan. Measuring regional authority. **Regional & Federal Studies**, v.18, n.2-3, Apr-Jun 2008. pp. 111-121.
- MARTINS, José R. **O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional**. 145 f. Dissertação (mestrado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/handle/1884/26911>>
- MARTINS, José R.; MENGHEL, Maria Stella. A cooperação internacional brasileira e o Timor-Leste. **Academia.edu**, n.1846, 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/4808917/A_COOPERA%C3%87%C3%83O_INTERNACIONAL_BRASILEIRA_E_O_TIMOR_LESTE>
- MARTINS, José Ricardo. Immanuel Wallerstein e o sistema-mundo: uma teoria ainda atual? **Ibero-américa Social: revista-red de estudios sociales (V)**, 2015, pp. 95-108.
- MARTINS, José Ricardo. **O estado e as políticas públicas: um debate em torno de ideias e interesses**. *Anais do VI Seminário Nacional de Sociologia e Política*. Curitiba-PR (UFPR), 2015.
- MARTINS, José Ricardo. **Introdução à sociologia do trabalho**. Curitiba: InterSaberes, 2017.

- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 16ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2006.
- MARZULO, E. P.; MARX, Vanessa. As cidades no cenário global: do neoliberalismo à crise de 2008. *In: Encontro Nacional da ABRI Governança global e novos atores*, 2011, São Paulo. Encontro Nacional da ABRI (3.: 2011 jul. 20-22: São Paulo, SP) Governança global e novos atores [recurso eletrônico]. [Belo Horizonte]: ABRI, 2011. Belo Horizonte: ABRI, 2011.
- MATSUMOTO, Carlos Eduardo H. **A internacionalização dos governos locais brasileiros**: as determinantes locais de suas relações internacionais. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2011. 239 f.
- MAYSTRE, Nicolas; OLIVIER, Jacques; THOENIG, Mathias; VERDIER, Thierry. Product-based cultural change: is the village global? **Journal of International Economics**, v.92, n..2, mar 2014.
- MCGREW, Anthony. Global Legal Interaction and Present-Day Patterns of Globalization. *In: GESSNER, V.; BUDAK, A. C. (eds.). **Emerging legal certainty**: empirical studies on the globalization of law*. Ashgate: Dartmouth Publishing Company, 1998.
- MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. **International Organization**, v. 48, n.2, 1994/95.
- MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Ed. da UnB, 1981.
- MICHELMANN, H. J. Conclusion. *In: _____; SOLDATOS, P. (ed.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 299-319.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v.35, n..1, janeiro/junho 2013, pp. 11-41.
- MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações à Filosofia Social. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MILLS, C.W. **A Elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981 [1952].
- MOHAMMED, Herish Khali; OWTRAM, Francis. Paradiplomacy of regional governments in international relations: the foreign relations of the Kurdistan regional government (2003 – 2010). **Iran and the Caucasus**, v.18, 2014, pp. 65-84.
- MORATO MACIEL, Tadeu. As teorias das relações internacionais pensando a cooperação. **Rev. ponto-e-vírgula**, v.5, pp. 215-229, 2009.
- MORAVCSIK, Andrew. **The choice for Europe**: social purpose and state power from Messina to Maastricht. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- MORAVCSIK, Andrew. The new liberalism. *In: Snidal, D.; REUS-SMIT, Ch. (eds.). **The Oxford handbook of international relations***. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp.234-254.
- MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Ed. UnB/Ipri, 2003.
- MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.
- NIKITIN, Pavel V.; ELLIOTT, John E. Freedom and the market: an analysis of the anti-globalisation movement from the perspective of the theoretical foundation of the evaluation of the dynamics of capitalism by Palanyi, Hayek and Keynes. **The Forum for Social Economics**, Fall 2000, pp. 1-16.
- NIXON, Richard. Address to the Nation on Domestic Programs, August 8, 1969. **The American Presidency Project**. Disponível: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2191>>. Acesso: 27 out. 2016.
- NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012 [1990].
- NYE, Joseph S. **Soft power**: the means to success in world politics. New York: PublicAffairs, 2004.
- OCDE. **OCDE handbook on economic globalization indicator**. Paris: OCDE, 2005.
- OHLIN, Bertil. **Interregional and international trade**. Cambridge: Harvard University Press, 1933.

- OLIVIER, Jacques. Culture and the economy: understanding the dynamics of globalization. **Knowledge@HEC**. Paris, 21 abr 2015. Disponível: <<http://www.hec.edu/Knowledge/Business-Environment/Macro-economics/Culture-and-the-economy-understanding-the-dynamics-of-globalization>>
- OLSEN, Johan. Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. In: Pierre, J.; Ingraham, P. W. (Eds.). **Comparative administrative change and reform: lessons learned**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2010.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: EdUSP, 2011.
- OLSSON, Jan. **Subversion in institutional change and stability**: a neglected mechanism. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.
- ONUF, Nicholas. **World of our making**: rules and rule in social theory and international relations. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- OSTROM, Vincent; OSTROM, Elinor. Public choice: a different approach to the study of public administration. **Public Administration Review**, n.31, p. 203-216, mar-abr 1971.
- PAQUIN, Stéphane; LACHAPELLE, Guy. Why do sub-states and regions practice international relations? In: _____ (eds.). **Mastering globalization: new sub-states' governance and strategies**. London: Routledge, 2005, pp. 77-89.
- PAULO, Sebastian. International cooperation and development: a conceptual overview. **Deutsches Institut für Entwicklungspolitik**, Discussion Paper n.13, 2014. Disponível: <https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2014..pdf>. Acesso: 22 nov 16.
- PAULY, Louis W. **Who elected the bankers?** Surveillance and Control in the World Economy. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual do candidato**: política internacional. Brasília: Funag, 2012.
- PEÑA, Félix. Future global and regional governance: a view from the deep south. In: MOREIRA LIMA, Sérgio E. (ed.). **Global governance: crossed perceptions**. Brasília: Funag, 2015.
- PETERS, Guy B. **Institutional theory in political science**: the "new institutionalism". Londres; Nova York: Pinter, 2011.
- PIERRE, Jan.; PETERS, Guy B. **Governance, politics and the state**. London: Macmillan, 2000.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. São Paulo: FGV Editora, 2012.
- POLLACK, Mark. Theorizing EU Policy-Making. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark; YOUNG, Alasdair. **Policy-making in the EU**. 6 ed. Oxford University Press, 2010.
- PORTER, Michael E. **A Vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- GOVERNO DO PARANÁ. SEIM – Coordenadorias. **Portal da Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul**. 2008. Disponível: <<http://www.seim.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=8>>. Acesso: 20/10/2010.
- GOVERNO DO PARANÁ. SEPL - Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral – **Agência Paraná de Desenvolvimento**. 2015. Disponível: <<http://www.paranadesenvolvimento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>>. Acesso: 10/02/2015.
- GOVERNO DO PARANÁ. SETI – Relações Internacionais. **Portal da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**. 2010. Disponível: <<http://www.seti.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=60>>. Acesso: 10/02/2015.
- PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da ásia-pacífico. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 252-252.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e escolha racional. **Rev. bras. Ci. Soc.** v.3 n.6, São Paulo, fev. 1988.

REISDORFER, V. K. **Cooperativismo – EaD**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, Rede e-Tec Brasil, 2014.

RICARDO, David. **Princípios de política econômica e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1992 [1817]. (Série Os Economistas).

RIKER, William H. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown, 1964.

RODRIGUES, Gilberto. Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. **CEBRI Tese**, Rio de Janeiro, CEBRI. 2006. Disponível em <http://www.cebri.org.br/pdf/315_PDF.pdf>.

RODRIGUES, Gilberto. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros**. Tese de doutorado, PUC-SP, São Paulo, 2004.

ROSENAU, James (Org.). **Domestic Sources of foreign policy**. Londres: Collier-Macmillan Ltd, 1967.

ROSENAU, James. **Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world**. Cambridge / New York: Cambridge University Press, 1997.

ROSENAU, James. Toward an ontology for global governance. *In*: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy. **Approaches do global governance theory**. Albany: State University of New York Press, 1999.

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

ROTH, André. Palestra: **Neo institucionalismo aplicado a la transformación democrática del estado**. FLACSO Ecuador, Quito (Equador), 9 de jul de 2014.

ROURKE, John T. **International politics on the world stage**. Guilford, CT: DPG, 1989.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2ª. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

RYBCZYNSKI, Tadeusz. Factor endowment and relative commodity prices. **Economica**, v.22, n.88, 1955. pp. 336–341.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework, innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**, 2nd ed. Boulder, CO, e Oxford: Westview Press, 2007. pp. 189–220.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v.29, n. 1, janeiro/junho 2007, p.99-147.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de política externa brasileira: trajetória, desafios e oportunidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int.**, vol. 56, n.1, 2013, pp.40-59.

SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William. **Economics: international edition**. 16 ed. New York: McGraw-Hill, 1998.

SANT´ANA, Jéssica. Com o Vale do Pinhão, prefeitura pretende transformar Curitiba referência em inovação. **Gazeta do Povo**, Caderno de Economia, ed. de 19/01/2017. Disponível: <<http://www.gazetadopovo.com.br/economia/empreender-pme/com-vale-do-pinhao-prefeitura-pretende-transformar-curitiba-referencia-em-inovacao-0k92kswc4t8g0p5afi0lx7s8j>>. Acesso: 13 abr 2017.

- SANTOS, R. Governabilidade e governance: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituinte. *In: Encontro da Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: Anais. ANPOCS. Caxambu, 1996.*
- SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **História das relações internacionais contemporâneas.** São Paulo: Saraiva, 2008.
- SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2005.
- SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização.** Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v.46, n.2, 2003, p.161-176.
- SCHMITTER, Philippe. Neo-functionalism. *In: WIENER, A; DIEZ, T. **European integration theory.** Oxford: Oxford University Press, 2004.*
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos.** 2ª. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais.** 5ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SELL, Carlos Eduardo. **Clássicos da sociologia: Marx, Durkheim e Weber.** Petrópolis: Vozes, 2010.
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 2016, Buenos Aires. **Las ciudades y la internacionalización: comunicações.** Buenos Aires: CARI – Consejo Argentino de Relaciones Internacionales; Ciudad de Buenos Aires, 2016.
- SESSO FILHO, Umberto *et al.* Indústria automobilística no Paraná: impactos na produção local e no restante do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento,** Curitiba, n.106, jan./jun. 2004. p.89-112.
- SILVER, Beverly J. **Forças de trabalho: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870.** São Paulo: Boitempo, 2005.
- SIMEON, Richard; SWINTON, Katherine. Introduction: rethinking federalism in a changing world. *In: KNOP, Karen et al. (ed.). **Rethinking federalism: citizens, markets, and governments in a changing world.** Vancouver, Canadá: UBC Press, 1995. pp. 3-11.*
- SIQUEIRA, João Ricardo Pessoa Xavier de. **A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa, 2012.
- SKOCPOL, Theda. **Estados e revoluções sociais: análise comparativa da França, Rússia e China.** Lisboa: Editorial Presença, 1985.
- SKOCPOL, Theda. Social history and historical sociology: contrasts and complementarities. **Social Science History,** v. 11, no. 1, p. 17-30, 1987.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações: uma investigação sobre sua natureza e suas causas.** 2a ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- SMOUTS, Marie-Claude. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. *In: _____ (org.). **As novas relações internacionais: práticas e teorias.** Brasília: Ed. UnB, 2004. pp. 129-153.*
- SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. *In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units.** Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.*
- SOLDATOS, Panayotis. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. *In: BROWN, D.M.; FRY, E. H. (eds). **State and province in the international economy.** Berkeley, CA: University of California, Institute of Governmental Studies Press, 1993. pp. 45-64.*

- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; AR-RETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012. pp. 65-86.
- STELZER, Joana. **Environmental paradiplomacy**: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations. 286f. Tese (Doutorado em Filosofia) - Department of Geography and Environment, London School of Economics and Political Science, London, 2013.
- STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.
- STONE, Diane. Global public policy, transnational policy communities, and their networks. **Policy Studies Journal**, v.36, n.1, 2008. pp.19-38.
- STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. **Journal of European Public Policy**, v.11, n.3, 2004. pp.545-566.
- TANURE, Betania; DUARTE, Roberto G. (org.). **Gestão Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- TILLY, Charles. **Big structures, large processes, huge comparisons**. New York: The Russel Sage Foundation, 1984.
- TUDE, João Martins; SANTANA, Fábio Pablo. Política externa enquanto política pública. *In*: _____; _____; FERRO, Daniel. **Políticas públicas**. Curitiba: Iesde, 2010, pp. 105-119.
- UCLG – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. **Co-creating the urban future**: the agenda of metropolises, cities and territories. Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy of United Cities and Local Governments. Barcelona: UCLG, 2016.
- UCLG – UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. Local governance. **Portal**. Barcelona: 2014. Disponível: <<https://www.uclg.org/en/action/decentralisation-governance>>. Acesso: 01 fev 2017.
- VAN LANGENHOVE, Luk; MACOVEI, Maria Cristina. Regional formation and global governance. *In*: DEACON, B.; MACOVEI, M. C.; VAN LANGENHOVE, L.; YEATES, N. **World-regional social policy and global governance**, London; New York: Routledge, 2010. pp. 9-26.
- VAN WYK, Jo-Ansie. The external relations of selected South African subnational governments: a preliminary assessment. **South African Journal of International Affairs**, v.5, n.2, 1997, pp. 21-59.
- VERNON, Raymond. **Manager in the international economics**. 2nd. Ed. New Jersey: Prentice Hall, 1972 [1966].
- VIGEVANI, Tullo (Org.). **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. Vol. 2. São Paulo: CEDEC, PUC-SP, FGV-SP, UNESP, 2006.
- VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rer. Bras. Polít. Int.**, vol. 51 (1), p. 5-27, 2008.
- VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.
- VITALI, Stefania; GLATTFELDES, James B.; BATTISTON, Stefano. The network of global corporate control. **PlosOne.Org**, 2011.
- VIZENTINI, Paulo F. A Guerra-Fria (1947-1987): conflito ou sistema? **Rev. do Programa de Pós-graduação em História da Universidade de Passo Fundo**, Passo Fundo, v.6, n.2, jul-dez 2006, 2008, pp.9-38.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema mundial moderno**. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.
- WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1967.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 1. 3a. ed. Brasília: UnB, 1994.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. 3a. ed. Brasília: UnB, 1999.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2. (Spring), 1992, pp. 391-425.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013 [1999].

WHEARE, K.C. **Federal Government**. Nova York: Oxford University Press, 1964.

WHEELER, Nicholas; BELLAMY, Alex. Humanitarian intervention in world politics. *In*: BAYLIS, John; SMITH, Steve (ed.). **The Globalization of world politics**: an introduction to international relations. 3rd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 555-578.

ZARTMAN, William; TOUVAL, Saadia (ed.). **International Cooperation**: the extents and limits of multilateralism. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ZÉTOLA, Bruno Miranda. **Política externa e relações diplomáticas na antiguidade tardia**. Curitiba: Ed. UFPR, 2012.

ANEXO I

**PESQUISA DE CAMPO:
A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS ENTES SUBFEDERADOS**
(Pesquisa para a tese de doutorado de José Ricardo Martins - UFPR)

Pedimos a gentileza de devolver o questionário preenchido ao e-mail: ricardo@brazil-one.net

Inicie a pesquisa preenchendo estes dados:

UF		E-mail	
Respondente/nome		Função	
Telefone	()	Formação	

1. Motivações para a internacionalização.

Quais são os razões que motivam o seu Estado a estar inserido internacionalmente (em ordem decrescente)? Descreva suas próprias razões.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

A literatura trabalha com as motivações econômica, cultural, política e ambiental. Seguindo essa nomenclatura, classifique em ordem decrescente (da mais importante (1) para a menos importante (4), as razões para a internacionalização do Estado:

() **Econômica:** procura investimentos, mercados para os produtos de suas empresas, busca investimento estrangeiro direto e tecnologia para modernização e promover-se como destino turístico.

() **Cultural:** com sua própria língua e cultura procuram recursos e apoio na arena internacional; realiza exposições e eventos culturais no exterior, bem como parcerias e participação em redes de cidades que promovam a identidade das cidades.

() **Política:** procura reconhecimento e legitimidade maior para a cidade na arena internacional; possui representações no exterior.

() **Ambiental:** compartilha e busca soluções para questões relacionadas a catástrofes ambientais e ao meio ambiente como um todo.

2. Dificuldades para a internacionalização.

Quais são os maiores desafios ou barreiras para a internacionalização do Estado (em ordem decrescente)? Ex. Falta de pessoal capacitado; falta de orçamento; falta expertise internacional para celebrar parcerias, etc.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

3. Institucionalização.

O seu Estado possui uma estrutura institucional de internacionalização, como uma secretaria ou coordenadoria?

() Não

() Secretaria () Coordenadoria

No. de funcionários total: _ sendo, com lotação na área: _ - de outras áreas: _ - Estagiários: _
É contratado serviço de apoio? Empresa, consultoria ou pessoal especializado?

() Não. () Sim. Quais?: __

O governo federal participa neste esforço, ou seja, há parceria com o governo federal?

() Não. () Sim. Como?: __

4. Presença no exterior.

O seu Estado possui escritórios de representação ou missão no exterior?

() Não. () Sim. Quantos?: __ Localização/cidades: __

Trata-se de escritório próprio ou terceirizado? __

É utilizado espaço em embaixadas e consulados brasileiros?

() Não. () Sim. Onde: __

5. Participação em associações internacionais.

O Estado participa de alguma associação, agrupamento ou outra forma de rede ou agremiação ou fórum internacional?

() Não. () Sim. Quantas: __ Quais?: __

6. Missões.

O Estado realiza missões ao exterior?

() Não. () Sim.

São missões exclusivas ou em parceria com outras esferas de governo ou instituições (com a Federação das Indústrias, o Sebrae ou o Governo Federal (Itamaraty, MDIC, Subchefia de Assuntos Federativos).

() Exclusivas. () Parcerias. Quais: __

As missões realizadas são primordialmente:

() empresariais/negócios () políticas () cooperação técnica () outras: __

No. de missões por ano: () 2012 - () 2013 - () 2014 - () 2015 () 2016

O governo federal participa neste esforço?

() Não. () Sim. Como?: __

7. Incentivos às exportações e à internacionalização de suas empresas.

Quais são as **políticas** existentes para incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial no Estado?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Quais são as **ações** praticadas pelo Estado para incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial no Estado?

- 1.
- 2.

- 3.
- 4.
- 5.

Houve aumento no número de exportadores nos últimos quatro anos? () Não. () Sim.
 No. de exportadores por ano: () 2012 - () 2013 - () 2014 - () 2015 - () 2016

8. Incentivos à atração de investimento estrangeiro direto.

Há políticas e mecanismos específicos de incentivo à atração de investimentos ao Estado que são empregados?

() Não. () Sim. Quais?:

Houve aumento no número de investidores diretos nos últimos quatro anos? () Não. () Sim.
 No. de investimentos diretos por ano: () 2012 - () 2013 - () 2014 - () 2015 - () 2016

9. Orçamento.

O Estado possui orçamento específico para a sua inserção internacional?

() Não. () Sim. Montante: __

10. Benefícios da internacionalização.

Que benefícios ou vantagens o Estado e o cidadão usufruem/auferem dessa internacionalização (em ordem decrescente)?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

Exemplos de benefícios/vantagens: aumento do investimento estrangeiro direto, financiamentos/aportes de instituições internacionais no Estado, usufruto de novas soluções para os problemas do Estado, aumento do turismo internacional, aumento do número de eventos internacionais realizados no Estado, aumento das exportações, melhora do bem-estar dos munícipes, aumento do reconhecimento da identidade do Estado no exterior, possibilidade de intercâmbio para alunos, professores, gestores públicos e profissionais, entre outros.

11. Posicionamento internacional.

Qual a ambição internacional do Estado?

-

O Estado possui preocupação em desenvolver sua “marca” (*branding*) no exterior? Se sim, o que constitui a *marca* do seu Estado no exterior?

-

Muito obrigado pelo seu tempo e por participar de nossa pesquisa!
 Pedimos a gentileza de devolver o questionário preenchido ao e-mail: ricardo@brazil-one.net