

JULIANA FERREIRA MONTENEGRO

**ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DA
PARADIPLOMACIA E OS DESAFIOS DAS AGENDAS
DAS CIDADES**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU) da Escola de Arquitetura e Design (EARqD), Linha de pesquisa: Políticas Públicas, para obtenção do título de Doutor em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Orientadora: Professora Dra. Samira Olivieri Kauchakje.

**Curitiba,
2019.**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB/9 1636

M777e
2019 Montenegro, Juliana Ferreira
Entraves ao desenvolvimento da paradiplomacia e os desafios das agendas
das cidades / Juliana Ferreira Montenegro ; orientadora, Samira Olivieri
Kauchakje. -- 2019
191 p. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2019
Bibliografia: p. 157-176

1. Planejamento urbano. 2. Paradiplomacia. 3. Direito internacional. 4. Cidades
e vilas. I. Kauchakje, Samira Olivieri. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4


TERMO DE APROVAÇÃO

“ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DA PARADIPLOMACIA E OS DESAFIOS DAS AGENDAS DAS CIDADES”

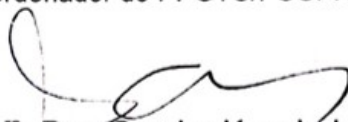
Por

JULIANA FERREIRA MONTENEGRO

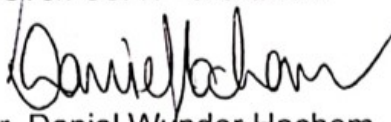
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



Prof. Dr. Rodrigo José Firmino
Coordenador do PPGTU/PUCPR



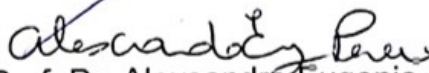
Prof.ª Dra. Samira Kauchakje
PPGTU/PUCPR – orientadora



Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem
PPGD/PUCPR – Membro Interno



Prof. Dr. Mario Procopiuck
PPGTU/PUCPR – Membro Interno



Prof. Dr. Alexandre Eugenio Pereira
UFPR – Membro Externo



Prof. Dr. Martinho Martins Botelho
UNINTER – Membro Externo

Curitiba, 06 de dezembro de 2019.

Dedicatória

Para escrever uma tese é necessário confiar no tempo e aceitar que tudo acontece no momento certo.

Como não poderia deixar de ser, agradeço a Deus que nos concede todos os dias a oportunidade de reescrever a nossa história nos abençoa e ilumina o caminho. Obrigada por me dar forças para seguir sempre em frente.

Aos meus pais que me ensinaram à importância da família e o caminho da honestidade e da persistência. Meus eternos amores e motivadores. Obrigada pelo apoio constante e amor compreensivo. Vocês são o meu Norte! Obrigada!!!

Ao meu pai ad hoc que tanto me incentivou, ajudou com leituras, revisões, questionamentos e discussões sempre tão produtivas.

E ao meu companheiro pela atenção, pelas conversas, pela revisão e pelo carinho ao longo desses anos. Sem você nenhuma conquista valeria a pena.

Agradecimentos

Valeu a pena.

Não resta dúvida que o apoio “antes, durante e depois” de muitas pessoas foi fundamental para chegar até aqui.

A minha orientadora, Prof. Orientadora Samira Olivieri Kauchakje, por confiar no meu trabalho.

Aos funcionários da Pontifícia Universidade Católica do Paraná pela solicitude, prontidão e suporte administrativo.

Resumo

Inserido na perspectiva teórico-prática, de forma interdisciplinar, transitando entre Direito Internacional, Relações Internacionais e Gestão Urbana, a presente tese investiga a atuação paradiplomática das cidades, os entraves e os desafios enfrentados pelas unidades subnacionais na concretização das agendas internacionais. Propõe-se estudar se os atores estão capacitados para a realização de atividade internacional e qual a forma mais adequada para que as atuações subnacionais resultem em políticas públicas voltadas para a localidade. Para atender a esses propósitos se observou a prática paradiplomática no Brasil e no mundo, segundo uma análise qualitativa dos casos, focalizando nas dificuldades e nos desafios encontrados nas agendas das cidades que utilizam a ferramenta paradiplomática para exercício de atividade internacional. Por meio de investigação na legislação internacional existente e em documentos internos correlacionados, traçou-se um panorama geral das principais dificuldades das unidades subnacionais para a concretização da paradiplomacia. Com o uso do método de abordagem hipotético-dedutivo, procedeu-se a verificação da necessidade de lei regulamentadora para nortear a prática paradiplomática. Os resultados indicaram que o Estado brasileiro é resistente ao estabelecimento de uma legislação regulamentadora da prática paradiplomática, no entanto essa passividade do Ente Central gera constrangimentos face da prática pelas unidades subnacionais. A conclusão é de que o marco legal é imprescindível para o exercício da prática paradiplomática de forma transparente e como instrumento fomentador do desenvolvimento e suprimento de deficiências locais, reforçando a segurança jurídica e a continuidade das políticas públicas.

Palavras-chaves: Paradiplomacia, Atores subnacionais, Direito Internacional, Cidades, Marco Legal, Integração Regional.

Abstract

Inserted in the theoretical-practical perspective, in an interdisciplinary way, moving between International Law, International Relations and Urban Management, this thesis investigates the paradiplomatic performance of cities, the obstacles and challenges faced by subnational units in the realization of international agendas. It is proposed to study if the actors are qualified to carry out international activity and what is the most appropriate way for subnational actions to result in public policies focused on the locality. To fulfill these purposes, the paradiplomatic practice was observed in Brazil and worldwide, according to a qualitative analysis of the cases, focusing on the difficulties and challenges found in the agendas of cities that use the paradiplomatic tool for the exercise of international activity. Through an investigation into existing international legislation and related internal documents, an overview of the main difficulties of subnational units for the realization of paradiplomacy was drawn. Using the hypothetical-deductive approach method, the need for regulatory law to guide the paradiplomatic practice was verified. The results indicated that the Brazilian State is resistant to the establishment of legislation regulating the paradiplomatic practice, however this passivity of the Central Entity generates constraints in face of the practice by the subnational units. The conclusion is that the legal framework is indispensable for the exercise of paradiplomatic practice in a transparent way and as an instrument that fosters the development and supply of local disabilities, reinforcing legal certainty and the continuity of public policies.

Keywords: Paradiplomacy, Subnational Actors, International Law, Cities, Legal Framework, Regional Integration.

Tabelas

Tabela 01: Acordos e Negócios Internacionais nas principais regiões do Brasil.....	50
Tabela 02: Atuação Internacional nos Municípios.....	76
Tabela 03: Relação grupo temático e cidade responsável – URB-AL.....	116
Tabela 04: Municípios com mais de 1 milhão de habitantes.....	126
Tabela 05: Temas de cooperação entre as unidades subnacionais.....	141
Tabela 06: ODS e os significados.....	146

Mapa

Mapa 01: Investimento da União Europeia no Brasil: valor acumulado de 2006-2015.....	52
--	----

Figuras

Figura 01: Infográfico do FLACMA.....	111
Figura 02: Pilares da NAU.....	147

Abreviaturas Utilizadas

ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACELG	The Australian Centre of Excellence for Local Government
AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALLAS	AL-LAS - Alianza eurolatinoamericana de cooperación entre ciudades
ANCI	Associação Nacional de Municípios Italianos
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ARFE	Associação Europeia das Regiões Fronteiriças
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
C40	Grupo de 40 cidades para Liderança Climática
CAF	Comitê para Articulação Federativa
CCAA	Comunidades Autônomas Espanhola
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CeSPI	Centro Studi do Política Internazionale
CF	Constituição Federal de 1988
CID	Cooperação Internacional Descentralizada
CLAIR	Conselho de Autoridades Locais para Relações Internacionais
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONAGO	Conferência Nacional de Governadores do México
COP	Conferência das Partes
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRI-Chiapas	Coordenação de Relações Internacional de Chiapas
CTN	Corporações Transnacionais
DEM	Partido Democratas
ECO 92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FAL	Fórum de Autoridades Locais para a Inclusão Social
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FAO	Foreign Affairs Office
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola

FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FONARI	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
FSM	Fórum Social Mundial
GEF	Global Environment Facility
GTIF	Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICLEI	Local Governments for Sustainability
IULA	International Union of Local Authorities
JBIC	Banco Japonês para a Cooperação Internacional
JICA	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
KFW	Banco de Desenvolvimento da Alemanha
LOM	Lei Orgânica do Município
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não Governamental (ONG's)
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências
SAF	Subchefia para Assuntos Federativos
SIDO	International Development Organizations
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
UCLG	United Cities and Local Governments (CGLU – em Português)
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFCCC	Convenção-Quadro da Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
USCM	United State Conference of Mayor
WACAP	World Alliance of Cities Against Poverty

SUMÁRIO

Dedicatória	iv
Agradecimentos	v
Resumo.....	6
Abstract.....	7
Tabela.....	8
Mapa.....	9
Figuras.....	10
Abreviaturas Utilizadas.....	11
SUMÁRIO.....	13
Introdução.....	16
Capítulo I – Estado, os Atores à Luz do Direito Internacional e o Fenômeno da Paradiplomacia.....	24
1.1. Estrutura Westfaliana de Estado: Uma perspectiva histórica.....	25
1.2. Atores no Contexto Global.....	30

1.3.	O Fenômeno da Paradiplomacia.....	38
1.4.	Diplomacia X Paradiplomacia	39
1.5.	Conceito e tipos de Paradiplomacia	41
1.5.1.	Paradiplomacia Econômica	45
1.5.2.	Paradiplomacia Cooperativa e Política	52
1.5.3.	Paradiplomacia na Integração Regional.....	57
1.5.3.1.	Paradiplomacia na Região de Fronteira.....	64
1.5.4.	Paradiplomacia das Cidades Brasileiras.....	70
1.5.5.	Paradiplomacia no Mundo.....	77
Capítulo II – Novos Paradigmas da Atuação Municipal.....		81
2.1.	Irmanamento das Cidades.....	82
2.2.	Cooperação Internacional Descentralizada – CID.....	88
2.3.	Associativismo Municipal.....	92
2.4.	Redes de Cidades.....	94
2.4.1.	Eurocidades - Eurocities.....	95
2.4.2.	Mercocidade.....	98
2.5.	Redes de Cooperação.....	107
2.5.1.	Cidades e Governos Locais Unidos CGLU.....	108
2.5.2.	FLACMA.....	111
2.5.3.	URB-AL.....	113
2.5.4.	Cidades Globais.....	117

Capítulo III – Embarços e Desafios da Paradiplomacia.....	122
3.1. As Dificuldades no Contexto Brasileiro.....	122
3.2. Entraves da Paradiplomacia em Diferentes Contextos.....	130
3.2.1.Desconhecimento do Instituto da Paradiplomacia.....	131
3.2.2.Descontinuidade da Ideologia Partidária.....	133
3.2.3.A Observância ao Princípio da Legalidade.....	135
3.2.4.Dotação Orçamentária.....	136
3.2.5.Descumprimento dos Planos Plurianuais.....	138
3.3. Desafios e Oportunidades das Novas Agendas das Cidades.....	140
3.3.1. Agenda 2030.....	143
3.3.2.Objetivo do Desenvolvimento Sustentável - ODS.....	144
3.4. Nova Agenda Urbana (NAU).....	146
3.5. Acordo de Paris.....	148
3.6. Marco Sendai.....	150
Conclusões.....	153
Referências	157
Anexo I.....	177
Anexo II.....	179
Anexo III.....	180
Anexo IV.....	186
Anexo V.....	189
Anexo VI.....	190

Introdução

Como forma de aclarar algumas questões recorrentes, far-se-á uma breve introdução ao tema, como meio de esclarecimentos iniciais a termos recorrentes na pesquisa e a introdução ao trabalho.

Alguns conceitos foram utilizados de forma recorrente por uma questão metodológica e de opção doutrinária sobre os termos “atores subnacionais” e “atores não centrais”, que serão utilizados como sinônimos de atores mistos.

Segundo a linha de pesquisa de Tullo Vigevani, Álvaro Chagas Castelo Branco, Salomón e Nunes e Noé Cornago Prieto, atores subnacionais se referem as Cidades, Municípios, Províncias, Cantões e Länder, bem como unidades imediatamente superiores, tal qual, no caso brasileiro, os Estados Federados.

As unidades subnacionais encerram concepções semelhantes na medida em que fazem parte de uma formação maior, entendida como Estado brasileiro. Essas unidades têm particularidades em comum: atuam internacionalmente, porém sem onerar a Federação, no entanto geram gravames somente para elas próprias.

Esse reconto se prende a teoria de Risse – Kappen, a qual tem como foco principal sobre o papel da interação entre política interna e o sistema internacional. Essa teoria tem por objetivo compreender como as unidades subnacionais influenciam a participação internacional dos atores. Segundo essa abordagem, destacam-se os objetivos da participação dos atores subnacionais, como forma de acomodar a atuação desses entes que não são classificados como sujeitos, mas desempenham importante papel no mundo globalizado (RISSE-KAPEN, 1995, p. 313).

A partir dessa premissa, tem-se que os atores ganharam espaço e

a eles não foi vedada a atuação dos entes subnacionais, que passaram a agir no âmbito internacional motivados pela possibilidade de ganhos econômicos e, por consequência, melhor atendimento das demandas locais.

A utilização do termo “atores subnacionais” abarca os ideais modernos que buscam acomodar novos conceitos e novas atuações internacionais das unidades não centrais.

Outra importante especificação diz respeito a diferença técnica entre ator e sujeito. Tecnicamente existem diferenças legais entre os dois termos, notadamente pela diferenciação feita pelo direito internacional. No presente estudo, ao utilizar o vocábulo “sujeitos do direito”, refere-se aos entes que tem personalidade jurídica segundo a doutrina clássica do Direito Internacional a qual reconhece que os Estados soberanos são considerados sujeitos de direito, portanto titulares de direitos e obrigações, na seara internacional.

Já os atores subnacionais, como partes integrantes dos Estados Nacionais, atuam na esfera internacional ou interagem com temas de dimensão internacional sem, no entanto, se tornarem sujeitos de direito e obrigações nesse âmbito.

Eles se diferem das Organizações Não-Governamentais (ONG) e das Corporações Transnacionais (CTN), uma vez que, em que pese atores estatais, não agem em nome de um estado nacional ou de uma Organização Internacional.

Com o contexto recorrente de crise interna e internacional, a paradiplomacia serve como um instrumento alternativo para facilitar a atividade das unidades subnacionais no tocante a driblar os efeitos negativos da crise.

A atividade paradiplomática pode auxiliar os atores, na medida em que os entes subnacionais buscam acordos internacionais para atender a demanda local, conforme demonstrado nos casos apresentados. De igual forma, os acordos de irmanamento também representam uma ajuda mútua entre os Estados, representando assim um importante instrumento que pode

ser valioso, frente aos desafios da integração e da sobrevivência dos Estados em tempos de crise

Para atender ao método escolhido e possibilitar o aprofundamento da pesquisa, utilizou-se, o suporte do software Mendeley com o intuito de gerenciar as pesquisas e organizar o estudo, direcionando para a verificação da atuação das cidades e entraves das práticas adotadas pelas unidades subnacionais.

Por meio de um streaming de busca, construído em conjunto, limitou-se a busca da revisão sistemática clássica para uma revisão como complemento, incorporando artigos que pudessem engrandecer a pesquisa. Para tanto, fez-se uso do cruzamento dos principais artigos citados no *Web of Science* e *Scopus*, para uma análise completa.

A análise do *H-index* do *Scopus* e do *Web of Science* permitiu a elaboração de uma lista com os principais trabalhos desenvolvidos sobre a temática da paradiplomacia e a integração regional, como suporte teórico da pesquisa, auxiliando responder as perguntas propostas e a elaboração do protocolo de atividade paradiplomática, resultado final da primeira parte.

A pesquisa só empregou artigos publicados em revistas científicas cujo impacto justificasse a utilização. Ou seja, o artigo deveria ter um fator de impacto relevante para servir de base para pesquisa. Ainda, na utilização dos artigos, selecionou-se como critério de qualificação o cruzamento entre artigos do sistema *Scopus*, *Web of Science* e do *Google Scholar*, neste, utilizou-se os artigos que apresentavam $H=1$ ou superior.

Como critérios de validade metodológica e como uma forma de assegurar a objetividade da pesquisa, por meio da comprovação dos entraves das práticas, analisou-se os principais temas presentes nas agendas internacionais, com o objetivo final de cruzar as informações da atuação das cidades com as agendas modernas. A pretensão é verificar se a agenda representa a atuação internacional da atividade paradiplomática da cidade ou apenas uma mera atuação internacional pontual de determinada localidade, ou atividade esporádica de determinado governante.

Os resultados esperados estão na verificação dos problemas enfrentados pelas cidades no âmbito internacional cuja identificação reflete os desafios das unidades subnacionais para atenderem as principais agendas internacionais das cidades que realizam a paradiplomacia.

Seguindo os passos acima, verificou-se que as temáticas representadas pelos interesses locais estão consolidadas em agendas que as unidades subnacionais deverão enfrentar para atingir o nível de desenvolvimento buscado pelas localidades. Ademais, foi trabalhado com a institucionalização da atividade internacional das unidades subnacionais e a nova agenda que decorre dessa atuação internacional mais ativa.

No decorrer da pesquisa surgiram questões que permearam a pesquisa: Os atores podem desenvolver atividade internacional? Se sim, essa atividade encontra regulamentação e limitação? A paradiplomacia pode ser utilizada como meio de tomada de decisão para o ator subnacional exercer o protagonismo internacional? As práticas paradiplomáticas utilizadas para o aprofundamento da integração econômica são efetivas? Existem entraves à prática da paradiplomacia no Brasil? Questões interligadas que encerram respostas que conduzem a realidade das cidades modernas. Cidades são agentes da mudança global e que desenvolvem papéis distintos ao longo da história.

São intrincadas as motivações que direcionam os olhares sobre tema de investigação. O trabalho se estruturou no interesse de unir o protagonismo das cidades, compreendendo a emergência de novos atores no cenário internacional, o processo da integração econômico no MERCOSUL e a prática internacional das cidades. Com base nesses pontos chaves, a investigação sobre a efetividade da participação das cidades e a atuação política existente no bloco econômico, abalizou a busca por ligações, e o trabalho foi se estruturando.

Uma das hipóteses levantadas neste estudo dialoga com a atuação das entidades subnacionais locais no âmbito internacional. Sabe-se que o reconhecimento na esfera do direito internacional público ainda é questionado

pela doutrina tradicional brasileira, muito embora estabeleçam relações internacionais mais intensas e ativas que o próprio ente soberano.

Partindo desta proposição, analisa-se a possibilidade do reconhecimento de capacidade jurídica internacional, às entidades subnacionais locais/brasileiras para a atuação e o aprofundamento das relações regionais.

Dada esta hipótese, o objetivo desta tese é evidenciar os entraves da paradiplomacia e demonstrar que, embora haja dificuldade, os municípios utilizam parcialmente os mecanismos da paradiplomacia, obtendo em alguns casos o reconhecimento da capacidade jurídica internacional, podendo assim, melhor atender as agendas locais. Somado a isso, outra hipótese que se pretende verificar, são os entraves legais e como os municípios brasileiros trabalham para utilizar a paradiplomacia, demandando um corpo técnico para a realização das atividades paradiplomáticas.

A metodologia utilizada é a análise comparativa entre as entidades locais, regionais e internacionais, com personalidade jurídica de direito interno e com autonomia administrativa no âmbito das suas atuações.

Para responder às questões propostas, utilizou-se do método de abordagem hipotético – dedutivo, em que se busca verificar a inserção dos atores e a importância da readequação dos papéis do Estado e dos atores subnacionais. O método de procedimento histórico comparativo também serviu de suporte, na medida em que se investigou os acontecimentos e as consequências derivadas das escolhas do passado e os reflexos na sociedade contemporânea, com a modificação do paradigma clássico e a inserção de novos atores.

De forma complementar, utilizou-se a revisão sistemática da bibliografia, fazendo uso da lista dos artigos mais citados, deu a complementação necessária com os principais doutrinadores e estudiosos sobre o tema. Esse trabalho foi realizado conforme disposições do Protocolo Prisma, de forma adaptada, adequando a uma escolha qualitativa, fazendo um recorte específico pelo viés teórico do conhecimento, subdividindo a pesquisa

em quatro capítulos.

O primeiro capítulo percorreu um caminho histórico para a compreensão da mudança do paradigma estadocêntrico até a inserção de novos atores no contexto das relações internacionais. Aborda a análise do Estado soberano e da construção consolidada deste ente relevante para o Direito Internacional Clássico somado a corrosão da estrutura Westfaliana, que permitiu o compartilhamento do espaço internacional. Assim, esse capítulo adiciona novos saberes às relações internacionais, acrescentando a participação de novos atores.

Por meio da análise da construção histórica e posterior desconstrução do paradigma vigente, realizado pela modificação da compreensão do Estado como único sujeito, apresenta-se os novos diálogos com outros atores.

O marco teórico trabalhado nesse capítulo privilegia a análise das interfaces entre Estado soberano, pautada no referencial legal do tema e na atuação das unidades subnacionais cujo parâmetro pende para as relações internacionais. E com essa digressão histórica, verificou-se a existência de uma atividade regular, exercida em paralelo com o governo central.

Nesse capítulo ainda, trabalha-se com o estudo da paradiplomacia enquanto instrumento de atuação internacional dos atores subnacionais, que não dispõem de capacidade seja reconhecida internacionalmente, mas no plano interno, contam com a não vedação do Estado para o estabelecimento de relações internacionais.

Analisa-se com a paradiplomacia no contexto internacional e interno para identificar os limites da atuação dos atores, e para compreender a efetividade dessas práticas no contexto brasileiro.

Para tanto, investiga-se a classificação e apresentação dos tipos característicos de atividades paradiplomáticas e os procedimentos adotados nas atuações paradiplomáticas dos atores subnacionais.

No segundo capítulo, objetivou-se traçar os resultados da pesquisa feita por meio de análise sistemática da doutrina, em que se trabalhou a

investigação direcionada para a apuração das atividades cabíveis às unidades subnacionais. A identificação, seleção, avaliação e sistematização dos dados obtidos e a análise das evidências mais relevantes sobre a efetiva atuação das cidades no contexto global, orientaram o estudo sistemático.

A contribuição do presente capítulo se consubstancia na confrontação da tabela de verificação da atuação paradiplomática de atores subnacional (Anexo II) com as principais práticas relatadas na doutrina permite a checagem da realidade das unidades subnacionais é possível a verificação prática da pergunta norteadora da parte inicial.

Faz-se um mapeamento da atuação das cidades, investigando as práticas paradiplomáticas e a utilização destas, para o aprofundamento da integração econômica, servindo como um meio de intensificação do aprofundamento do processo de integração regional, favorecendo um maior contato entre as unidades subnacionais.

E no terceiro capítulo, objetiva-se trabalhar com os entraves e desafios ao desenvolvimento da paradiplomacia, cuja compreensão sobre as competências que são conferidas a cada um dos entes em uma federação faz parte do estudo. A proposta desse capítulo é identificar os limites da atuação das unidades subnacionais para o desempenho de certos encargos, para que, posteriormente possa ser analisado os entraves dessa atividade.

O ordenamento brasileiro não regulamenta a prática da paradiplomacia, ou seja, não existe disposições legais que caracterizem a prática internacional das unidades subnacionais. Devido a isso, estudou-se as atividades exercidas pelas unidades subnacionais, identificando as limitações encontradas e as consequências derivadas da ausência de um marco legal para a regulação das atividades paradiplomáticas dos governos locais.

A realidade presente em muitos países, no âmbito da paradiplomacia, influencia a atividade das unidades subnacionais e ilustra, através de diversos exemplos, a importância da prática paradiplomática no mundo globalizado. A atividade no contexto brasileiro tem demonstrado a incipiente ocorrência da atividade paradiplomática.

Essa pesquisa foi desenvolvida para que, em sede de conclusão, seja possível identificar se de fato é necessário a regulamentação específica para que o ente subnacional tenha uma estrutura de relações internacionais estabelecida, além de uma organização própria e dotação orçamentária para propiciar essa atividade de forma vocacionada.

Assim, esse trabalho acrescenta diversos olhares sobre a história e sobre as relações internacionais, destacando a participação de atores em um contexto global e ressaltando o papel das cidades na sociedade moderna.

CAPÍTULO I – Estado, os Atores à Luz do Direito Internacional e o Fenômeno da Paradiplomacia

O direito enquanto um instrumento de regulação e manifestação da vida social de uma sociedade traz a marca histórica nas suas construções normativas.

As mudanças provenientes da evolução e complexidade dos fatos sociais provocaram uma alteração na concepção clássica do direito internacional. O aprofundamento das relações internacionais, potencializadas pela globalização¹, demandou uma mudança de postura do Estado permitindo a abertura para que atores participassem das relações internacionais.

Sob a perspectiva teórica, essa mudança de padrão enseja uma revisão sobre o marco teórico do direito e das relações internacionais como forma de ressignificar as relações internacionais permitindo a atuação das unidades subnacionais no cenário internacional (LEFÈVRE, DÁLBERGO, 2007). Porém, com a globalização da sociedade e o aumento dos fluxos comerciais, com a ampliação e especificação das demandas internacionais, somado a modernização das instituições internacionais, os conceitos tradicionais de sujeitos de direito internacional não mais atendem as necessidades da sociedade contemporânea.

A temática da atuação internacional das unidades subnacionais ou unidades não-centrais foi tomando vulto de forma a representar um ponto cada vez mais relevante para as relações internacionais na atualidade.

A investigação focada na bibliografia específica sobre o tema, apontou ocorrências relevantes que perpassam a temática da atuação das unidades subnacionais no âmbito internacional, identificando potencialidades para análise da atividade paradiplomática demonstrando a importância do

¹ Para efeitos de recorte teórico adotado por este estudo, entende-se a globalização como um processo que se refere a integração dos países por meio do avanço das tecnologias, a superação das barreiras físicas do espaço e proximidade cada vez maior das nações. (OCAMPO, 2009, pag. 7).

assunto. Esse fato reforça o quão inovador é a temática.

Houve necessidade de mudança do paradigma tradicional, na visão clássica do direito, em que o Estado soberano era o sujeito monolítico das relações internacionais, para a inserção de atores com papéis distintos e não concorrentes.

Essa modificação não gerou um declínio da capacidade jurídica do Estado soberano, ao contrário, verificou-se que as atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais seguem um padrão diferenciado que busca incentivar parcerias entre as unidades subnacionais e os Estados.

Analisou-se a prática das unidades subnacionais para estabelecer o padrão da atividade desempenhada e seus resultados.

1.1. Estrutura Westfaliana de Estado: Uma perspectiva histórica

As relações internacionais sofreram alterações ao longo dos séculos. Destacam-se aquelas ocorridas no curso do século XIX, notadamente as profundas e importantes modificações no contexto político internacional.

A influência milenar da Igreja e a grande autoridade dos reis, representaram as características da Idade Média que passaram por modificações ao longo do tempo. A centralidade exercida pela Igreja permitia que o Papa reunisse os poderes políticos, religiosos e territoriais em torno de si, de modo que as relações e as controvérsias internacionais eram regidas pelo poder papal (CARLSNAES, RISSE, SIMMONS, 2005, p. 261).

É possível constatar que o Papa representava o grande ator internacional da época e que, “O poder papal adentrou nos diversos setores da sociedade medieval, impondo-se como o árbitro supremo, inclusive nas relações internacionais” (BEDIN, 2001, p. 47). Porém, com as guerras travadas ao longo da Idade Média houve o enfraquecimento do poder secular da Igreja e o afastamento da supremacia religiosa da seara política.

Dentre as diversas guerras, destaca-se a Guerra dos Trinta Anos, ocorrida entre 1618 – 1648, na França. Essa batalha representou um importante marco que contemplou combates ocorridos entre protestantes

(abrangendo luteranos e calvinistas) e católicos. O conflito se espalhou pela Europa e acabou envolvendo quase todos os reinos europeus, à exceção da Rússia. (ODDONE, 2015, p.68).

O valor desse conflito para a história moderna não se restringiu apenas a uma guerra religiosa, mas sim, a uma importante batalha pelo poder, com o objetivo de determinar quem passou a ter o controle das relações políticas na Europa (OLIVEIRA, 2001, p. 142).

Como consequência dessa guerra, verificou-se a devastação da Europa e, como ocorre em todo cenário beligerante, houve uma perda considerável de vidas humanas. Somado a isso, evidenciou-se a modificação no equilíbrio de poder na Europa (WALTZ, 2006).

Ao término da Guerra dos Trinta Anos foram assinados em Westfália² uma série de onze tratados que puseram fim a uma guerra civil generalizada. Esses tratados pacificadores foram chamados de Tratados de Paz de Westfália. Tais acordos internacionais congregaram os preceitos de Hugo Grócio e transformaram o direito internacional no conjunto de regras que se conhece na atualidade (PHILPOTT, 1999).

A chamada Paz de Westfália modificou a forma como os Estados se uniam, instituindo princípios formais de coexistência e tolerância mútua. Inovação essa que acabou diferenciando da aglutinação dos reinos, ocorrida no passado e calcada em preceitos políticos ou religiosos, para estabelecer formas diferenciadas de relacionamento entre os Estados.

A reestruturação instituída por Westfália permitiu a difusão de ideias sobre a coexistência e multiplicidade de sujeitos, tal qual ocorre hoje.

² Tratados de Westfália (elaborados por Hugo Grotius enquanto Embaixador do Rei da Suécia) que foram concluídos em 1648, colocando fim à guerra dos Trinta Anos (1618 – 1648): o fim de uma era e início de outra, em matéria de política internacional, com acentuada influência sobre o direito internacional, então em seus primórdios. Essa guerra marca o colapso do feudalismo e a consolidação do Estado moderno. Os tratados assinados em Westfália, especialmente os tratados Münster e Osnabrück (tratado assinado pelos protestantes e tratado de Münster assinado pelos católicos) , acolheram muitos dos ensinamentos de Hugo GRÓCIO, surgindo daí o direito internacional tal como o conhecemos hoje em dia, quando triunfa o princípio da igualdade jurídica dos estados, estabeleceu-se as bases do princípio do equilíbrio europeu, e surgem ensaios de regulamentação internacional positiva. Essa mudança se concretiza através do congresso de Westfália (ou Vestfália), que foi o primeiro grande foro internacional, encerrou-se um litígio, iniciando uma nova era do Direito Internacional Público, cuja centralidade do poder estava baseado na soberania dos Estados (CASELLA, 2012, p. 90).

Possibilitou-se que determinadas matérias representassem a preocupação geral dos Estados, tal qual há nos debates internacionais realizados na Conferência Geral da Paz (MAZZUOLI, 2016, p. 75).

Como contribuição direta dos Tratados de Paz de Westfália, a sociedade internacional passou a ser regida por princípios que perduraram ao longo dos séculos. Elencam-se três contribuições para a sociedade moderna: a primeira diz respeito ao encerramento do conflito; a segunda, se refere ao aceite de uma liberdade religiosa para os estados e, por fim, houve o reconhecimento da supremacia dos interesses do Estado sobre o ideal religioso. Este último representou a separação da Igreja dos interesses do Estado, marcando o surgimento de uma nova era para a sociedade internacional e estabelecendo os princípios basilares da sociedade moderna (BEDIN, 2001, 173).

Importante regra derivada do período westfaliano, o princípio da jurisdição territorial dos Estados, em que se entendeu que o Estado é o ente soberano que dita as regras no interior das suas fronteiras e, somente ele, impõe a lei e determina a forma de organização política para aquele povo, dentro do território determinado³ (BROWNLIE, p. 17, 2008).

Outra norma expressiva para as relações internacionais, relaciona-se com o princípio da igualdade soberana dos Estados. Esse preceito estabelece a igualdade formal entre todos os Estados, pois todos são considerados Estados soberanos (DIAS, 2010, p. 39).

Complementando a noção relativa ao princípio da igualdade, Hildebrando Accioly afirma que esse é um dos pilares do Direito Internacional Público pós Westfália que, presente nos tratados de Münster e Osnabrück⁴, marcaram o fim de um período, abrindo os horizontes para um novo regime (CASELA, ACCIOLY, 2012, p. 90)

Schmitt (2001) aponta que a personalidade do Estado soberano se

³ Tal entendimento foi posteriormente positivado em um tratado internacional como forma de chancelar entendimento já consolidado no direito consuetudinário. Esse tratado foi assinado na Sétima Conferência Internacional Panamericana, em Montevideo, a 3 de dezembro de 1938. Esse tratado foi recepcionado pelo Estado brasileiro por meio do Decreto 1570 de 13 de abril de 1937.

⁴ Tratados Münster e Osnabrück, tratados assinados após a Guerra dos Trinta Anos. Tratados que deram os contornos do direito internacional moderno (CASELLA, 2012, p. 90).

firmou a partir da Paz de Westfália de 1648. Tratados esses que consagraram o sistema internacional vigente, ao respeitar de forma unânime, noções e princípios universalmente conhecidos como a soberania estatal e o Estado-nação⁵ (MELLO, 2007, p. 363).

A partir desse marco se alicerçou o sistema clássico internacional, marcado pela consolidação da unidade política mais importante das relações internacionais: o Estado (DIAS, 2010, p. 48). Esse sujeito passou a deter autoridade no âmbito nacional e realizar alianças em âmbito internacional para a manutenção da estabilidade política. Essa unidade da organização política mundial tem como marca um governo central, que exerce o seu poder sobre um agrupamento permanente de pessoas (população relativamente constante), dentro de um território definido pelas fronteiras e limites (CASELLA, 2012, p. 259).

Se por um lado os tratados assinados no Congresso de Westfália representaram um importante marco divisório entre o período medieval e o período moderno, consolidando a formação dos Estados Soberanos, por outro, vislumbra-se a modernização da sociedade e do direito internacional, emergindo novas teorias para explicar a mudança na ordem internacional.

Conforme acrescenta Saraiva, a ideologia preconizada a partir de Westfália propiciou mudanças na sociedade internacional em termos conceituais e teóricos. Estabeleceu-se uma nova ordem embasada na negociação, que legitima a associação e coalizão de Estados soberanos, sem desmerecer a hierarquia e proeminência entre Estados e a mutabilidade da balança de poder (SARAIVA, 2008, p. 43).

Esse novo desenho da sociedade internacional moderna era formado por Estados soberanos com igualdade de condições jurídicas, sendo estes, os únicos sujeitos das relações internacionais possíveis à época. Afirma Lafer que o Tratado de Westfália representou a consolidação de uma ordem mundial concebida pelos governos de Estados soberanos, e estes, os titulares das relações externas. O principal objetivo desses sujeitos era a formação de alianças e manutenção da estabilidade política no cenário internacional

⁵ A partir do século XVIII, a noção de Estado moderno e o entendimento que os Estados detinham sobre Nação, fundem-se para formar o que hoje é conhecido como “Estado-nação” (MAZZUOLI, 2009. p. 384).

(LAFER, 1982).

Com o desenvolvimento das relações internacionais, a visão de Estado soberano como único sujeito, cede lugar gradativamente à ideia de Estado-nação e aos traços universalistas. Lançam-se as bases do Estado moderno.

Com a intensificação das relações internacionais e o aumento constante da complexidade das relações entre Estados, ocorreu gradativamente, um enfraquecimento das relações estadocêntricas. Isso possibilitou que os Estados cedessem lugar a um emaranhado de relações mais complexas, viabilizando o surgimento de outros entes atuantes em âmbito internacional (CAMARGO, 2013, p. 48).

Ante a essa realidade e um dinamismo contínuo nas relações internacionais, percebe-se uma maior cooperação entre os sujeitos que dependem dessa parceria para a manutenção do poder e da paz. Com essas novas relações e a ampliação das parcerias entre Estados despontam as formações que buscavam estabelecer uma ordem mundial alargada por meio da participação de organizações internacionais, ainda em condições embrionárias.

Para aprofundar o entendimento sobre tal modificação no contexto internacional, a autora Saskia Sassen aborda os impactos gerados pelo processo de globalização e como estes favorecem a atuação e inserção de atores na política internacional e regional. Essa condição propicia uma abertura para atuação das unidades subnacionais ocasionando uma flexibilização dos limites de atuação do Estado-Nação (SASSEN, 2004).

Com a evolução da sociedade face a dinâmica de cooperação intergovernamental sobrevêm relações que não passavam por canais diplomáticos dos Estados. Com isso, vislumbrou-se a corrosão do paradigma sistematizado pela lógica de Westfália, transparecendo a importância da ação individual das unidades subnacionais que gradativamente abriram espaço para uma atividade paralela e complementar à atividade do Estado (LAFER, 1982). Sendo assim, com as possibilidades de cooperação internacional presentes na chamada “quarta onda globalizante”⁶, vislumbra-se a abertura

⁶ Ondas globalizatórias, ondas globalizantes ou ondas de globalização.

para novos atores. Nessa perspectiva o Estado deixa de ser o único sujeito internacional e passa a compartilhar o cenário das relações internacionais com diferentes entes.

1.2. Atores no contexto global

O recorte histórico-temporal adotado para compreender a mudança de papel dos Estados e a inserção dos atores, remonta a corrosão das bases instituídas em Westfália e se intensifica no período pós-guerra fria. Neste, o ponto de inflexão é o fim da bipolarização do poder.

Esses marcos se consagraram como importantes referenciais históricos, representando a mudança necessária face a emergência de um contexto diferenciado e complexo que se ampliou com a globalização.

No período pós-guerra fria emergem outros atores que passam a operar conjuntamente na seara internacional de forma complementar à atuação estatal, mitigando a exclusividade de atuação do Estado soberano. Descortinam-se novas dinâmicas entre sujeitos e atores. Surgem também novas temáticas e reivindicações que despontam na cena internacional, como a preocupação com a degradação do meio-ambiente, o tráfico de drogas, o desenvolvimento sustentável, a migração forçada, demandas sobre direitos humanos, dentre outros temas que redimensionaram a atuação dos sujeitos (BANZATTO, 2016, p. 12).

Novas inquietações convergem para a necessidade de se repensar as agendas internacionais acrescentando um olhar sobre o urbano, sobre o local. E, assim, passou-se a construir um novo encaminhamento dos problemas locais, trabalhando-os de forma diferenciada, adicionado com a participação dos atores subnacionais.

Face à conjuntura mundial desenhada a partir da década de 80, destacam-se as mudanças que resultaram no aprofundamento da

1ª onda: Revolução agrícola onde se verifica a modificação na produção de alimentos.

2ª onda: Modificações com base na Revolução Industrial

3ª onda: Era da Informação

4ª onda: Aldeia Global – representa desafios para o direito internacional. - In: SCHWAB, 2016.

globalização e na mudança para um cenário de múltiplos fatores em que acenderam diferentes dinâmicas e diversos temas no contexto internacional. Todas essas mudanças ensejaram um repensar sobre o papel preponderante do Estado.

Assim, ao se verificar a digressão feita no tópico anterior, para compreender o papel do Estado enquanto sujeito e analisar as consequências das mudanças advindas no cenário contemporâneo com a inserção de novos atores, verificou-se que o Estado, que sempre foi reconhecido como o sujeito de direito internacional, teve que se adequar as novas conjunturas e permitir o compartilhamento da atuação internacional para atender as demandas da sociedade moderna.

Como o direito é dinâmico e o direito internacional acompanha *pari-passu* as modificações, ante tais necessidades sociais, o direito internacional, necessariamente, teve que acompanhar as evoluções. Tais mudanças são decorrentes da diversificação e ampliação de problemas, bem como da exigência de uma gestão diferenciada, em um mundo globalizado. Essa nova realidade demandou uma atuação mais próxima e direta com os problemas diversos a serem resolvidos (HAFTECK, 2003, p. 334).

Esse cenário demonstra o fim de uma era de hegemonia do Estado, como único sujeito efetivo e atuante no ambiente internacional, visto que não mais atendia às necessidades da sociedade globalizada e, assim, foi obrigado a mitigar o seu poder soberano e permitir a coexistência de atores que passaram a operar no ambiente internacional, sem a participação direta do próprio Estado (DUCHACEK, 1990, p. 15).

A mudança de um paradigma vigente ensejou a revisão de teorias já postas e fortemente consolidadas. Esse modo de se pensar as Relações Internacionais se diferencia da construção da própria disciplina. Inicialmente as Relações Internacionais foram pensadas para o Estado e com o Estado, ou seja, o Estado como único sujeito e ator central. Destarte, as normas já existentes, era necessário aperfeiçoamento destes preceitos. Estados como sujeitos monolíticos no cenário global, tal qual estabelecido na premissa clássica, não se sustentam em um mundo com multiplicidade de demandas (AGNEW, 1994).

Para dar suporte teórico e responder a nova conformação das relações internacionais no mundo contemporâneo, surgem diversas teorias que buscam explicar esse novo contexto complexo de multiplicidade de atores. Nesse sentido a teoria funcionalista apresentada como uma das teorias das relações internacionais, cujo defensor foi David Mitrany, buscou responder como se fundamenta o papel dos Estados e dos atores, auxiliando a compreensão destes diversos papéis no cenário internacional. Segundo o autor, o Estado soberano de forma isolada, não conseguiu atender às necessidades dos entes internos, ou das unidades subnacionais, ante ao aumento da complexidade das relações internacionais (MITRANY, 1990).

Outro expoente defensor da importância dos atores sociais nas Relações Internacionais, Karl Wolfgang Deutsch compreendia como inevitável a interdependência global, cujas ideias sofreram grande influência dos efeitos da guerra fria, representando um importante autor para a tese da interdependência (DEUTSCH, 1969).

A coexistência de atores ainda foi justificada por outros teóricos, sobre a perspectiva da mudança de poder, na tentativa de compreender as possíveis consequências destas mudanças. Assim, surgem os autores chamados de transnacionalistas ou neo-institucionalistas⁷. Essa corrente teórica busca destacar a forma como a política internacional dialogava (e dialoga) com os Estados soberanos em um contexto globalizado, trazendo um aporte alternativo à visão predominante, ou seja, apresentava um contraponto a teoria idealista⁸ e realista⁹, já consolidada por força dos séculos de

⁷ Corrente Transnacionalista ou o Neo-Institucionalismo foi inaugurado pelos trabalhos de Robert Keohane e Joseph Nye no final da década de 60 e início da década de 70. Estes estudos trouxeram uma análise revolucionária e pioneira para as Relações Internacionais, na medida em que buscaram balancear o conhecimento já consolidado tradicionalmente, que considerava o Estado como o único titular da soberania e do poder, contrapondo a posição de que, no mundo globalizado os atores convivem em um ambiente de interdependência. Estes sujeitos coexistem e as suas atuações são complementares e interdependentes no mundo político contemporâneo (Keohane & Nye, 1984, p. 5).

⁸ Teoria idealista: teoria que tinha como núcleo de interesse a Institucionalização da paz. Desta forma a principal reflexão desses teóricos era a criação de um ambiente que favorecesse à paz mundial.

⁹ Teoria Realista das relações internacionais segue o entendimento de que o Estado é o principal ator. A partir dessa premissa, a teoria considera como validade e de importância as variáveis políticas, ou seja, questões que tenham reflexo diplomático e militar-estratégico. Essa teoria é inspirada em Maquiavel e Hobbes, como autores clássicos, tendo como grande defensor Hans Morgenthau (1985).

dominação do Estado.

Não obstante as diversas teorias, desponta a teoria da interdependência complexa¹⁰, que buscou explicar a eclosão de atores no mundo globalizado, abordando o contexto político e econômico, sob a ótica das Relações Internacionais.

A abertura conceitual trazida pelo modelo da interdependência complexa remete ao estudo da atuação dos múltiplos atores que interagem na sociedade. Esse diálogo é facilitado pela ampliação dos temas da pauta internacional¹¹, somados à crescente relevância da atuação dos entes subnacionais, tais como Municípios, Estados federados, Províncias¹², Cantões¹³ e Länder¹⁴. O resultado esperado é uma ampliação dos meios disponíveis para a solução de problemas locais.

O desenvolvimento das relações sociais no seio da sociedade internacional oportunizou aos atores subnacionais desenvolver de fato a sua autonomia. Passaram a ocupar paulatinamente um papel na política internacional.

Essa divisão na arena internacional com outros atores impulsionou a efetivação do direito internacional, permitindo uma maior concretização das normas e uma cooperação recíproca mais sólida entre os países¹⁵.

¹⁰ Teoria da Interdependência Complexa buscar trazer um equilíbrio entre os modelos existentes. Foi idealizada por Robert Keohane e Joseph Nye, com a publicação do trabalho intitulado *Power and Interdependence: world politics in transition*. Esse trabalho representou um marco para as relações internacionais.

¹¹ O Estado soberano sempre teve como principal preocupação a segurança nacional. Porém, frente a globalização e a inserção de novos atores e novas demandas, o estado também teve que voltar o seu olhar para os problemas econômicos, sociais, culturais, problemas que envolvem as mudanças climáticas, problemas que envolvem questões de direitos humanos, dentre outras temáticas.

¹² Províncias e organizações autônomas que não possuem soberania. Essa denominação é muito utilizada pela Argentina (Províncias), na Suíça (Cantões), na Alemanha (Länder). O caso suíço é um exemplo em que a Constituição Federal da Confederação Helvética, de 1874, estabelece que os cantões podem exercer o direito de concluir acordos e tratados com Estados estrangeiros como disposto no art. 56: “Art. 56 Relations des cantons avec l'étranger 1 Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.; [...] 3 Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.” Disponível em: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf>, acesso em 06/07/2018.

¹³ Cantão é um tipo de divisão administrativa de um país, muito utilizado em alguns países, como a Suíça e o Luxemburgo, fruto da divisão necessária à estrutura federal de estado.

¹⁴ Länder (singular Land) representa os estados federados. Termo utilizado na Alemanha e Áustria.

¹⁵ Importante destacar, para aclarar a participação dos estados na política internacional que

Com a crescente intensificação das relações internacionais, ante o novo cenário de demandas complexas, de integração e interdependência do mundo moderno, os novos atores, em especial os governos subnacionais, passaram a ser importantes e cruciais players no cenário internacional (COHN, SMITH, 1996, p. 53).

Vis-à-vis ao aumento das demandas do sistema internacional, o Estado se reorganizou. Os imperativos da sociedade moderna e as novas conformações estabelecidas no pós-guerra, especialmente após a instituição da Organização das Nações Unidas, aumentaram consideravelmente a necessidade de participação de diferentes atores, que conjuntamente com o Estado, passaram a ditar o ritmo da evolução das relações internacionais (MARIANO, 2007).

Essa abertura possibilitou que Organizações Internacionais pudessem ocupar um espaço onde antes havia uma lacuna, ou seja, cada Estado estava limitado a sua jurisdição e para além ficava um vazio onde imperavam as regras de direito internacional e que ninguém exercia qualquer monitoramento sobre as atividades. Assim, o que não estava sob os auspícios de nenhum Estado ficava a cargo do Direito Internacional tutelar.

Frente a tal situação as Organizações Internacionais passaram a ocupar um importante papel, monitorando e estabelecendo regras para as questões que estavam sob o regramento do Direito Internacional. E, posteriormente, com o surgimento da Organização das Nações Unidas e as demais organizações do Sistema ONU, vislumbrou-se a consolidação de diversos atores (GUERRA, 2013, p. 291).

Tais modificações alteraram significativamente a forma como os relacionamentos internacionais aconteciam. Ante uma sociedade global, que necessita de organizações internacionais para cuidar de lacunas deixadas

graças a esse desenvolvimento expressivo, os estados assinaram diversos acordos firmados entre o Banco Mundial e diversos estados federativos. Dentre esses acordos, pensando em um recorte Latino-americano, destacam-se acordos cuja temática principal é a proteção ao meio ambiente, mudança do clima, desenvolvimento sustentável, dentre outros. A título de exemplo é possível citar: “Amazon Sustainable Landscapes Project”; Suriname Extractive Industries Technical Assistance RE; Panama Health Information System Project, e outros. Informação disponível em: http://www.worldbank.org/en/region/lac/projects/all?qterm=&lang_exact=English&os=20, acesso em 02/02/2018.

pelos Estados; frente ao crescimento de coletividades não estatais, ou seja, organizações de pessoas cuja finalidade é alcançar fins específicos, fazia-se necessário cada vez mais ampliar a especificidade entre os atores para que os problemas e as demandas da sociedade moderna pudessem ser atendidos.

Essa crescente multiplicidade de participação fica evidenciada na medida em que os Estados soberanos vêm apresentando sinais de falta de vigor, especialmente na capacidade de atuação enquanto agente de desenvolvimento nacional diante das pressões globais. Como consequência os Estados soberanos clássicos delegaram parte da responsabilidade, em determinados assuntos e parte da agenda política e econômica, para os entes subnacionais (FILHO & VAZ, 2008).

Nesse cenário globalizado de diversificados atores cuja interdependência desfavorece a autonomia, as unidades subnacionais despontam como uma alternativa para auxiliar os processos de cooperação internacional. Soma-se a isso a dependência das nações em termos econômicos e, a atuação das unidades subnacionais como uma alternativa que favorece a busca pela autonomia gradativa, necessária para alguns setores.

Percebe-se que a participação das unidades subnacionais, inicialmente de forma tímida, vem se tornando recorrente. Surgem trabalhos de autores que buscam o entendimento da extroversão da personalidade das entidades federadas. Nesse sentido destacam-se os estudos sobre os Länder e a Constituição Austríaca, desenvolvido por Alfred Verdross, em que se evidenciou a importante atuação subnacional deste ator. Também seguindo essa mesma linha, os trabalhos de Suzane Bastid, em 1974, que se debruçou no ordenamento interno de estados federais europeus, como os casos de Alemanha, Bélgica e Áustria, que evidenciam o papel inovador da atuação subnacional dos atores, quando da realização de parcerias de cooperação para atingir objetivos específicos (DAL RI JUNIOR, 2010, p. 30).

Os estudos ora mencionados analisaram a proposição da extroversão de atores em âmbito internacional sob dois aspectos principais: o primeiro viés está relacionado à ação dos atores subnacionais, como governos locais (estados, províncias, departamentos e municípios), e o segundo,

associado a atuação das empresas transnacionais, organizações internacionais e não-governamentais. Dessa forma, tais pesquisas dão conta da diversificação da participação de atores e da efetiva atuação destes, no cenário internacional.

A atuação internacional dos governos subnacionais, conforme destacado nas pesquisas com maior relevância e efetivo impacto no âmbito acadêmico, ocorre em face da necessidade de desenvolvimento das suas agendas locais. Essa é a temática recorrente nas pesquisas internacionais.

A pouca participação das unidades subnacionais, em especial na realidade brasileira, deve-se ao fato de que as cidades e municipalidades não possuem voz para a formulação da política externa, muito embora são esses atores que sofrem os impactos diretos e as alterações em suas políticas cotidianas, devido a decisões das esferas superiores, ou seja, dos acordos internacionais estabelecidos pelo governo central (MILANI, RIBEIRO, 2011, p. 25).

Essas são algumas das razões que impulsionaram esses atores a buscarem cada vez mais a intensificação das suas participações internacionais. Ademais, Estados, Cidades e Municípios são vistos como agentes de desenvolvimento econômico e por isso devem buscar a coordenação de políticas com as diversas esferas, em especial com a instância nacional (VIGEVANI, 2006).

Sobre esse ponto, vale destacar que a diversificação da agenda internacional ilustra o alargamento do rol de atores internacionais, passando pela discussão sobre a necessidade de reconhecimento de personalidade jurídica a atores que vem influenciando significativamente as relações internacionais, mas ainda permanecem marginalizados pela doutrina majoritária (SALOMÓN, NUNES, 2007).

Como representação dessa atividade incontestável é possível identificar a participação em organizações que vem estabelecendo uma agenda local, com programas e metas para abordar questões globais em níveis locais, a fim de responder de forma mais rápida e mais direta às necessidades locais.

Nessa proposta se destacam algumas formações que possibilitam a

atuação direta das unidades subnacionais na seara internacional. Ilustrativamente: Local Governments for Sustainability: ICLEI; United Cities and Local Governments: UCLG; Grupo C40 de Cidades para a Liderança Climática: C40.

Em âmbito interno emergem as seguintes formações: Frente Nacional de Prefeitos: FNP; Programa Município Sustentável – Fórum permanente de prefeitas e prefeitos do programa municípios sustentáveis, dentre outros. Esses fóruns buscam, por meio da reunião das unidades não centrais, trabalharem com agendas que visam a construção de um futuro urbano sustentável. Tais atividades respondem à matriz de oportunidades apresentado pela sociedade moderna em um mundo globalizado, com a inserção de novos atores.

Cabe ainda um destaque aos Governos Locais e Regionais Unidos, que formam uma rede de cidades que representa uma diversidade de interesses locais com o foco de aprofundamento regional. Coletivamente, eles formam uma força diligente que impulsiona o desenvolvimento urbano sustentável em todo o mundo. São projetos, parcerias e iniciativas que buscam atender as mais diferentes demandas ligadas à população local¹⁶.

A participação dos governos não centrais em organizações ou fóruns sistemáticos, consolidam as atividades subnacionais, fortalecendo e atraindo novos adeptos que, em busca da diversificação de oportunidades, recorrem a essas organizações a fim de impulsionar as suas relações locais e ampliarem o rol de possibilidades para o atendimento das demandas próprias.

Com a prática e a previsão legal da atividade internacional das unidades subnacionais, as cidades vêm ganhando cada vez mais visibilidade e destaque no panorama internacional, conforme estudos de Ribeiro e Oliveira (2014), Zidane (2009), Ribeiro (2009), Vigevani (2006), Mariano e Barreto (2004), MINGUS (2006), dentre outros estudiosos do tema, destacam esse movimento crescente, porém com poucos referenciais que oportunizam a consolidação do tema e a atividade incontestemente em todos os Estados.

As unidades subnacionais vêm buscando um lugar possível, por meio da construção de uma nova sociedade internacional, onde a participação

¹⁶ Conforme referência no site: <https://www.uclg.org/en/waves-action>, acesso em 11/10/2018.

ativa de novos atores se mostra cada vez mais presente.

Fruto dessa necessidade de redefinição profunda dos papéis e da atuação internacional, face ao aprofundamento da internacionalização de bens, capitais e serviços, a temática da atuação internacional dos governos subnacionais se desponta como uma atividade em crescimento sob o signo da paradiplomacia, termo ainda não totalmente pacificado na doutrina tradicional.

1.3. O Fenômeno da Paradiplomacia

A globalização, a perda de influência exclusiva do Estado, a inserção de novos atores e o aparecimento de diferentes questões na agenda internacional impeliram o direito e as relações internacionais à modernização. Essa necessidade ensejou a gradativa participação de diferentes atores nesse complexo cenário internacional.

As inovações relativas à inserção dos atores acabaram por colocar o sujeito clássico e os diferentes atores a interagir em prol do atendimento das demandas e melhorias da sociedade internacional. Com a ampliação das interconexões entre Estados e demais atores, observa-se a modificação no comércio internacional com o aumento nas relações interestatais/internacionais¹⁷.

A realidade de crescimento da participação nas relações internacionais dos atores é resultado do aprofundamento da globalização, reflexo da interdependência recíproca e da necessidade de cooperação entre os atores.

Os temas trabalhados nas relações internacionais exigem uma grande diversidade de atores que juntos formam uma ampla teia de relações internacionais que incluem o Estado. Para a consecução dessas atividades de forma mais eficiente se faz necessário a cooperação entre sujeitos e atores

¹⁷ Conforme dados evidenciados na pesquisa do observatório da paradiplomacia em parceria com *United Nations Conference on Trade and Development*. Disponível em: https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2361&fbclid=IwAR1AJZy_yaoxRDGH3MppW0Lg2SP69YcG7uMsMkNUuEa71Kp1RjMGpx-jaRao, acesso em 12/08/2018.

(DIAS, 2010, p. 60). Nesse contexto de modificações crescentes em que despontam os atores subnacionais, a reivindicação de espaço nos processos de cooperação internacional é cada vez maior, ficando evidenciada quando os olhares recaem sobre as unidades subnacionais.

Cidades e municípios que são aglomerações humanas por excelência, passaram ao final do Século XX e início do Século XXI a serem atores da sociedade internacional. Com isso, o compartilhamento de experiências, boas práticas e projetos de sucesso, tornaram-se cada vez mais corriqueiros. Somado a isso a busca direta por investimentos que possam melhorar as condições de vida de seus habitantes também se mostrou uma prática cada vez mais frequente e efetiva.

Partindo dessas observações, o capítulo II se ocupa por trabalhar com a conceituação desta prática cada vez mais comum realizada pelas unidades subnacionais. A partir da delimitação do que vem a ser paradiplomacia, o estudo percorrerá a identificação dos principais tipos desta prática.

1.4. Diplomacia X Paradiplomacia

A aptidão para conduzir relações exteriores ou negociações internacionais costumava ser considerado um dos atributos da soberania do Estado.

As origens da diplomacia remontam as diversas práticas de comunicação entre diferentes entidades políticas, públicas e privadas, desde a antiguidade. Com a evolução da sociedade e com o amadurecimento das relações internacionais essas práticas sofreram transformações históricas (BARSTON, 1988).

A diplomacia, em termos etimológicos representa a arte e a ciência de manter relações pacíficas entre nações, grupos ou indivíduos (BERRIDGE, LLOYD, 2011).

Hans Morgenthau apresenta o seu entendimento sobre a diplomacia como sendo a atividade ligada a condições que o Estado detém de estabelecer

acordos. “A esse método de criar pré-condições para uma paz permanente chamamos de paz por meio de acomodações. E o seu instrumento é a diplomacia” (MORGENTHAU, 2003, p. 967).

De forma muito próxima, Wight entende que diplomacia é o sistema utilizado para a comunicação entre os Estados. E esse procedimento é a base das relações internacionais (WIGHT, 2002, p 107).

A diplomacia representa um meio de condução das relações entre Estados, realizada por representantes do Ente Público, por meio de negociações.

No Brasil a diplomacia é conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e/ou Itamaraty.

Em termos jurídicos, diplomacia representa todos os meios através dos quais os Estados estabelecem ou mantêm relações mútuas, comunicam atos ou interagem politicamente e juridicamente, mediante representantes autorizados (LAFER, 2018).

O regulamento internacional que embasa as práticas diplomáticas está positivado em regras que tangem as prerrogativas e dispõem sobre normas consulares, descritas na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961¹⁸, e também na Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963¹⁹. Ambos os documentos viabilizaram uma padronização de tratamento sobre a temática da diplomacia.

No direito internacional contemporâneo, o estudo da diplomacia acaba por excluir algumas práticas, como o envolvimento de governos não-centrais e/ou subnacionais em assuntos internacionais (BERRIDGE, 2005). No entanto, as práticas não consideradas pelo sistema clássico contemplam a nova realidade permeada pela participação de atores que, de forma complementar, auxiliam na atividade do Ente central, conforme abordado na sequência.

¹⁸ Texto da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961, conforme documento oficial brasileiro. Dados disponíveis em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm, acesso em 02/09/2018.

¹⁹ Texto da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963, conforme documento oficial brasileiro. Dados disponíveis em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D61078.htm, acesso em 02/09/2018.

1.5. Conceito e Tipos de Paradiplomacia

A complexidade das novas demandas internacionais levou as unidades subnacionais a buscarem, de forma independente, o atendimento das suas demandas locais.

Frente a essa constatação, a literatura acadêmica vem evidenciando experiências concretas da atuação internacional das unidades subnacionais, contrariando as premissas do direito internacional clássico. As pesquisas demonstram que essa atuação não é de fato um processo inovador, pois já se debatia o tema de forma ampliada, desde a década de 1980, quando se descreviam as atividades diferenciadas dos Estados canadenses²⁰ (ZABALA, 2000).

A participação internacional das unidades subnacionais foi referenciada pela doutrina sob diversificada terminologia, tal qual: “diplomacia federativa” (LAMPREIA, 1999), “diplomacia de múltiplas vias” (HOCKING, 2004), “diplomacia paralela” (DUCHACEK, 1990), “diplomacia de múltiplos níveis” (RIBEIRO, 2008, p. 161), sendo esses alguns dos diversos neologismos encontrados na doutrina para caracterizar uma atividade empírica em ascensão.

Ainda que exista o uso de nomenclaturas diferentes, o que se constatou é que há a consolidação da atuação internacional de unidades não-centrais por meio da atividade prática em ambiente externo, entre as unidades subnacionais ou em redes. Essa atividade vem sendo validada por especialistas que analisam as práticas em cruzamento com os relatos da

²⁰ Essas atividades inicialmente foram expostas por Ivo D. Duchacek no trabalho intitulado “*Toward a Typology of new Subnational Governmental Actors In International Relations*”. A pesquisa se debruçou na forma das atividades chamadas de trans-soberanas de governos não-centrais. O autor entendia que essa atividade dos governos não centrais era realizada por funcionários escolhidos localmente e que possuíam um nível apreciável de autonomia. Estavam aptos a discutir temáticas relacionadas com a crise global, bem como detinham a capacidade de relacionar problemas domésticos/locais a eventos internacionais e tomar iniciativas que pudessem afetar diretamente a política externa local em busca do bem-estar regional e a promoção contra as adversidades internacionais tais quais: a crise do petróleo, importações estrangeiras, etc. Excerto da obra de Ivo D. Duchacek, disponível em <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt62s9g8km/qt62s9g8km.pdf>, acesso em 05/06/2018.

doutrina.

Muito embora a grande variedade terminológica inicial das atividades internacionais das unidades subnacionais, era necessário identificar uma nomenclatura predominante, que daria o sentido para a realidade que se descortinava diante da possibilidade de atuação dos atores.

A atuação das unidades subnacionais nas relações internacionais se dava por interesses próprios, ou seja, focados na necessidade do bem-estar da população local, conforme afirma Rodrigues sobre as ações entre as cidades (RODRIGUES, 2012, p. 4).

O fenômeno da atividade subnacional enquanto “uma atividade de política externa de uma unidade federativa”, inicialmente especificado nesses termos por Soldatos (1990), teve importante repercussão prática e doutrinária. O autor entendia que “(...) a atividade subnacional mina a noção de uma política externa como atributo essencial do Estado soberano” (SOLDATOS, 1990, p. 41)²¹. Tal conceito foi repetido e replicado por diversos estudos (Tullo Vigevani, 2005; Álvaro Chagas Castelo Branco, 2009; Salomón e Nunes, 2009; Michael Keating, 2000; Noé Cornago Prieto, 2004 entre outros) e culminou com a prevalência do termo *paradiplomacia*²².

Como forma de aclarar o conceito da atividade que foi cunhada sob o signo de “paradiplomacia”, colacionam-se conceitos com o fito de construir um esclarecimento do que vem a ser a paradiplomacia e ao final estabelecer um protocolo que configure a atividade paradiplomática (Anexo I).

Paradiplomacia corresponde:

“Engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover temas socioeconômicos ou culturais, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais (CORNAGO, 2000, p. 2)”.

Zeraoui trabalha com a ideia de “paradiplomacia positiva”, ou seja,

²¹ No original: “(...) subnational activity undermines the notion of a foreign policy as an essential attribute of the sovereign state”. Tradução da autora (SOLDATOS, 1990, p. 41).

²² O termo “paradiplomacia” foi empregado a primeira vez em 1990 por Soldatos, rotulando assim a prática de atividade diplomática de alguns entes não-centrais. A utilização, refere-se à abreviação de *parallel diplomacy* [diplomacia paralela], até então desconhecida dos teóricos de Relações Internacionais, mas amplamente empregada na prática.

quando a atividade da unidade subnacional completa a atividade nacional, estabelecendo relações diretas no cenário internacional, contrariando o entendimento de Soldatos (ZERAOUI, 2016, p. 19).

Lecours (2008), reiterado por Cornago (2010) assevera que paradiplomacia é largamente compreendida como toda a atividade cooperativa diplomática e empírica de relações internacionais, com caráter formal ou informal, ocorrendo de forma permanente ou de forma esporádica, conduzida por atores subnacionais com o objetivo de buscar os interesses locais nas diversas áreas temáticas. Atividade essa realizada entre os mais diversos interlocutores estrangeiros, permeando as entidades privadas ou públicas (LECOURS, 2008; CORNAGO, 2010).

Como reforço do entendimento do que vem a ser a atividade paradiplomática, utiliza-se os estudos de Prieto, que leciona o conceito de paradiplomacia como sendo a atividade que envolve os governos não centrais nas atividades internacionais, por meio de contatos permanentes de entidades tanto do setor público como do setor privado estrangeiro, com o propósito de promoção da cooperação econômica, social e cultural ou outra dimensão que seja do interesse da unidade subnacional (PRIETO, 2004, p. 66).

Em comum, os autores concebem que paradiplomacia é uma atividade das unidades subnacionais que busca em âmbito internacional a satisfação das suas necessidades locais, de forma direta, ou seja, sem que haja a interferência do Estado Nacional.

Essa atividade deve acontecer de forma complementar e coordenada com a política do Estado soberano pois é uma atividade adicional. Isso significa que não ocorre qualquer oneração para além da unidade local, ou seja, a oneração da atividade paradiplomática se restringe a unidade subnacional contratante.

Muito embora ainda exista dissenso sobre a definição de paradiplomacia, em virtude da falta de marco regulatório para a atividade, é pacífico o entendimento que a atividade dos governos subnacionais não inviabiliza outras atuações na política externa dos governos centrais. E, ainda, a chamada paradiplomacia federativa possibilita o trabalho conjunto dos governos subnacionais nas conformações de multicamadas para uma possível

governança regional ou mundial (ABREU, 2013).

Nas definições apresentadas, enfatizam-se o papel dos governos "não-centrais" que trabalham de forma a buscar promoção local, desde que não estejam em conflito com o governo central.

A doutrina alude a paradiplomacia como sendo uma atividade no âmbito das relações internacionais, de forma direta e complementar à nacional, ou seja, uma atividade do governo subnacional ou governo não-central que segue os mesmos ditames dos interesses globais do país, para promoção dos interesses locais, tal qual preconizado por Duchacek (2009, p. 20).

Para que se configure a atividade paradiplomática de um governo não-central ela deve ser continuada e não um fenômeno excepcional. Assim, para que a atividade seja configurada como independente do governo central, deve ser constante, visando a ampliação da participação local, no âmbito internacional (PAQUIN, 2004).

Na visão de Farias, a atividade paradiplomática pode ser configurada sempre que houver participação de cunho econômico da unidade subnacional em ambiente externo. Deve estar presente uma contribuição efetiva e constante, que pode auxiliar na diminuição dos desequilíbrios regionais. Dessa forma a busca local por ajuda internacional pode colaborar para o desenvolvimento da cidade, quando resguardadas as orientações de política externa nacional de uma dada localidade (FARIAS, 2000).

Considerando os elementos apresentados acima, compreende-se que a paradiplomacia representa um sistema de ações internacionais de atores subnacionais ou atores não-centrais, com destaque para as cidades. Nesse panorama de oportunidades e necessidades, as unidades subnacionais encontraram uma abertura para busca de soluções para as demandas pontuais/locais, em prol do desenvolvimento local (WOLFF, 2007).

A ação internacional dos atores subnacionais vem se desenvolvendo de forma contínua e crescente²³ nos mais diversos países²⁴. Os motivos que

²³ Dados que indicam o crescimento contínuo estão presentes nas séries históricas disponíveis nas plataformas do governo. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/PDA/Execuo-Financeira-Projetos-de-Cooperao-Tcnica---frca.csv>, acesso em 01/06/2019.

²⁴ Dados ilustrativos do crescimento da atividade paradiplomática presente na base de dados

acarretam essa atividade se diferem conforme a necessidade e o estágio de desenvolvimento econômico de cada ente subnacional.

Tal posicionamento é bem ilustrado por Figueira ao afirmar que, em face das necessidades do mundo globalizado e interdependente, os governos não centrais passaram a intervir no cenário internacional de forma mais ativa. Isso vem ocorrendo ou por meio de cooperação internacional ou por atração de investimentos externos, mediante a irmanação de cidades ou da atuação em rede de cidades. Em ambos os casos, busca-se a partilha de boas práticas ou a difusão de ideias e projetos que podem ser replicados a outras realidades. No caso da rede de cidades o elo de ligação é o princípio da horizontalidade e da descentralização em que se busca a troca de experiências, partilha de informações e formas diferenciadas ou inovadoras para a resolução de problemas comuns às localidades parceiras (FIGUEIRA, 2011, p. 139).

A constatação descrita acima, traz importantes elementos no que tange a atuação paradiplomática. Realçam-se diversas formas de categorizar esse tema interdisciplinar que se ocupa em compreender os processos da extroversão dos atores não centrais ou subnacionais.

A doutrina apresenta diversas formas de subdivisão da atividade paradiplomática, na visão de Keating há a separação em três vertentes: econômico, regional e cultural (KEATING, 2000).

Não obstante, se constata que a nomenclatura designada para a subdivisão sistematizada, ao invés de cultural é cooperativa e política, cuja temática cultural está inserida nos processos cooperativos.

1.5.1. Paradiplomacia Econômica

O viés econômico é uma das formas recorrentes de paradiplomacia. Essa modalidade é representada pela atração de investimentos internacionais somado à busca de novos mercados. A atividade se torna relevante em face

do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (PUC-SP). Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades. 1º Relatório Científico (Processo FAPESP nº 03/12953-0). São Paulo: CEDEC, 2006. Disponível em: http://www.labmundo.org/disciplinas/VIGEVANI_paradiplomacia_primeirosegundo_relatorio_cientificos.pdf, acesso em 29/02/2018.

das grandes dificuldades econômicas enfrentadas pelas unidades subnacionais para atenderem as demandas locais e ante a necessidade de subsídios, como por exemplo, para custear o programa de desenvolvimento sustentável das cidades. Dessa forma a procura por fomento internacional vem se tornando uma alternativa viável e acessível para diversas unidades subnacionais (MAIA, SARAIVA, 2015, p. 143).

Gomes Filho entende que o fator econômico é o elemento de maior relevância e que frequentemente conduz as unidades subnacionais a atuação internacional (GOMES FILHO, 2011).

Como forma de sistematizar o estudo, é possível subdividir a paradiplomacia econômica em duas sub-modalidades de atuação: i) busca de investimentos externos e, ii) promoção do comércio internacional por meio da prospecção de mercados compradores para os produtos locais (PAQUIN, 2004, p. 207, 208).

A primeira possibilidade diz respeito a paradiplomacia financeira, ou seja, a forma de captação de recursos financeiros diretos, no âmbito internacional, cujo objetivo final é o investimento interno. Tal atividade se materializa por meio da cooperação internacional para a busca de capital estrangeiro visando fomentar investimentos locais e assim gerar emprego e crescimento para a região, alavancando a economia (MARSÍLIO, 2006).

Sob essa mesma lógica, Maia entende que as motivações econômicas que levam à captação de recursos externos representam “uma iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional no sentido de negociar e contratar diretamente, promovendo a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais” (MAIA, 2012, p. 147).

Ainda se soma a esse coro de entendimentos as lições de Lecours que entende que os governos subnacionais²⁵ buscam firmar presença internacional com o propósito de atrair investimentos e empresas internacionais mirando diferentes mercados para as exportações dos produtos locais. É um exemplo claro de competição econômica global (LECOURS, 2008, p. 2)²⁶.

²⁵ O autor utiliza o termo “subestatais” como sinônimo de atores subnacionais.

²⁶ Do original: *The first layer corresponds to economic issues. In this context, sub-state governments aim at developing an international presence for the purpose of attracting foreign*

Na pesquisa de Barreto o fator econômico também está presente, porém, com o diferencial que, no estudo do autor e na comprovação empírica apresentada, a atração do investimento estrangeiro busca instigar o desenvolvimento econômico das pequenas e médias empresas por meio do fomento ao emprego local e promoção das exportações (BARRETO, 2005).

A variável econômica também é o foco central da preocupação da paradiplomacia municipal nas pesquisas de Matsumoto, pois o autor conclui que a promoção econômica e o desenvolvimento local são os motivos que levam as unidades subnacionais a buscarem a atuação internacional (MATSUMOTO, 2011).

Igualmente relevante é a busca por investimentos externos, também conhecida como paradiplomacia financeira, que aparece nos estudos de Maia e Saraiva, bem como de Bessa. Nos referidos trabalhos a pesquisa incide sobre a importância do investimento externo no fomento do comércio local. Esse investimento é obtido por meio da atividade paradiplomática das unidades subnacionais (MAIA & SARAIVA, 2012; BESSA, 2012). Porém, como o capital é volátil, é necessário o equilíbrio com políticas públicas para desenvolvimento local no setor econômico, afastando assim o risco de dependência exclusiva do capital estrangeiro.

Somado a isso, existem as agências de coordenação e cooperação que buscam a promoção de negócios internacionais como os casos do *State International Development Organizations (SIDO-America)*, o Conselho de Autoridades Locais para Relações Internacionais (CLAIR – sigla em inglês) representativo da realidade japonesa e como um terceiro exemplo é o caso da *Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)* que contempla a realidade dos estados mexicanos. (BUENO, 2012, p. 55).

Outra forma ventilada na doutrina é a promoção comercial como forma de expansão da produção local. Conforme dados oficiais do IBGE²⁷, o

investment, luring international companies to the region, and targeting new markets for exports. This layer does not have an explicit political dimension, nor is it concerned with cultural issues. It is primarily a function of global economic competition. The prototypical example here is the American states whose international activity consists essentially of the pursuit of economic interests. Tradução livre da autora.

²⁷ Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9075-pesquisa-anual-de-comercio.html?=&destaques>, acesso em 13/08/2018.

processo de promoção comercial vem gerando um incremento nas relações internacionais culminando no crescimento do produto para o mercado consumidor externo.

Os benefícios econômicos da atuação dos entes subnacionais em âmbito comercial e financeiro estão relacionados com a maior capacidade de desenvolvimento do setor produtivo, através da atração de investimentos. Essa atividade impacta de forma direta na geração de emprego e renda (LECOURS, 2008, p. 5).

Para Salomón e Nunes, o ponto de convergência sobre a temática comercial–econômico é característica típica de atuação de ator subnacional visto que “os governos regionais – em maior medida que os locais – são os defensores naturais dos interesses econômicos – comerciais do território que governam” (SALOMÓN e NUNES, 2007, p. 138).

Dentro da perspectiva de promoção do comércio exterior, a paradiplomacia ainda engloba o fomento do comércio internacional por meio da prospecção de mercados compradores para os produtos locais. A forma mais recorrente dessa modalidade é vista empiricamente por intermédio escritórios com representações permanente no exterior, como por exemplo os casos das províncias canadenses (Quebec, Alberta e Ontário), os diversos escritórios belgas (região de Flandres e Bruxelas) e os Länder alemães (BLATTER et al, 2008, p. 476).

Nos estudos de Bueno, cujo enfoque é a realidade brasileira, o destaque recai sobre o fomento das missões internacionais realizadas pelas entidades subnacionais locais, que visa a promoção das exportações brasileiras para fins de atração de investimento estrangeiro (BUENO, 2010).

A atividade de captação de recursos externos já faz parte da realidade nacional brasileira na medida que as cidades e municípios se interessam e buscam o fomento local em ambiente internacional. Essa prática é viabilizada por meio do aceite do projeto que receberá o montante captado internacionalmente.

Um exemplo de projeto de sucesso, viabilizado por conta de investimentos internacionais, diz respeito ao “Colombo Innovating Project”²⁸ –

²⁸ Informações relativas ao programa disponível em: <https://citiesprogramme.org/wp->

Parque Agroindustrial de Base Tecnológica de Colombo – Paraná. Esse projeto estabeleceu a criação de um parque agroindustrial e teve como parceiros envolvidos entidades governamentais²⁹, entidades não-governamentais³⁰ e entidades de ensino superior³¹. Os recursos³² para o desenvolvimento do projeto teve origem diversificada³³.

O projeto demonstra como os organismos multilaterais são os principais entes de promoção internacional, com destaque para: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BIRD), Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA), o KFW (Banco de Desenvolvimento da Alemanha), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Global Environment Facility (GEF), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Banco Japonês para a Cooperação Internacional (JBIC), Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), dentre outros. (FRÓIO, 2015, p. 167).

Importa também destacar a promoção das atividades de *trade* (importação e exportação). As atividades paradiplomáticas, nesse caso, incluem as missões internacionais enviadas ou recebidas pelos governos subnacionais. Essas representações internacionais, tanto recebidas quanto realizadas, são utilizadas principalmente para a atração de investimentos, assim como para a promoção do comércio exterior dos produtos e indústrias locais. Ainda faz parte do rol de atividades paradiplomáticas das unidades

content/uploads/2017/03/cities-programme-annual-report-2016-final.pdf, acesso em 07/07/2018.

²⁹ Entidades Governamentais: Prefeitura Municipal de Colombo – Pr, TECPAR, Fomento Paraná, BRDE, EMBRAPA/Florestas e outras.

³⁰ Entidades não governamentais: SEBRAE/PR, FIEP/PR, Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores – ANPROTEC, Câmara Ítalo-Brasileira de Comércio e Indústria do Paraná – ITALOCAM, Câmara de Comércio e Indústria Brasil Japão do Paraná – CCIBJ, COPEL Telecomunicações S/A – Copel Telecom.

³¹ Entidades de Ensino Superior: Universidade de Aveiro – Portugal, Instituto Superior de Ciências da Informação e Administração – ISCIA/Portugal, Universidade Federal do Paraná – UFPR / Grupo de Estudos e Pesquisas em Tecnologia Aplicada – GEPTA/SEPT, Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR e Instituto Federal do Paraná – IFPR (Unidade Colombo).

³² Recursos financeiros próprios escassos – COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA COM ORGÃOS EXTERNOS e *Global Cities Programme*, Termos de cooperação técnica e financeira com órgãos externos e Parcerias Públicas e Privadas (PPP), conforme legislação vigente.

³³ Fonte: Projeto apoiado pela *Global Cities Programme* – Disponível em <https://citiesprogramme.org/project/parque-agroindustrial-de-base-tecnologica-de-colombo/>, acesso em 07/07/2018.

subnacionais a participação em feiras internacionais, negociações diretas com empresas multinacionais com o desígnio de estabelecer uma linha de cooperação entre unidades subnacionais (BESSA e MAIA, 2012, p. 146).

Os ganhos nessa relação perpassam diversos temas e podem ser demonstrados por meio de alguns exemplos: participação internacional da cidade de Guarulhos, em São Paulo³⁴, no projeto “financiamento de obras e projetos com organismos financiadores, bem como a captação de recursos técnicos que qualificasse as políticas públicas municipais, conforme as melhores práticas internacionais”. O programa contempla o combate à pobreza de jovens da periferia urbana, por meio do uso de informações de dados georreferenciados. Obteve a aprovação do Programa URBAL, da União Europeia e a cidade de Guarulhos é a coordenadora do projeto. Conta com a parceria internacional da União Europeia, da Província de Turim (Itália), Vila Real de Santo António em (Portugal) e Pergamino (Argentina). O objetivo inicial do projeto era a capacitação das cidades para a avaliação de trabalhos sociais de combate à pobreza e posterior replicação para outras regiões³⁵.

Outro projeto que merece destaque, foi o da cidade de Recife em que se desenvolveu um trabalho na área de Economia Solidária, na comunidade de Caranguejo/Tabaiaras, além de diversos projetos na área cultural, que se consubstanciaram no lançamento de livro bilíngue entre poetas recifenses e franceses (Nantenses). Ainda, há o investimento francês ao projeto na área de direitos humanos com a exposição cultural intitulada: “Exposição para o resgate da memória de escravos entre Nantes e Recife”. (SIQUEIRA, 2012, p. 82).

Como forma de evidenciar a importância da paradiplomacia comercial e financeira para as unidades subnacionais brasileiras (Estados e Municípios), consolidam-se alguns outros exemplos no quadro a seguir:

³⁴ Prefeitura de Guarulhos. Disponível em <http://www.guarulhos.sp.gov.br/coordenadorias/relacoes-internacionais>, acesso em 31/01/2018.

³⁵ Dados referentes aos programas de cooperação internacional da Cidade de Guarulhos, disponível em: <https://www.guarulhos.sp.gov.br/index.php/cooperacao-internacional>, acesso em 31/01/2018.

Tabela 01: Acordos e Negócios Internacionais nas principais regiões do Brasil

Região	Estado ou Município promotor	Estado ou Município destinatário	Foco / Objetivo do Acordo internacional
Norte	Maranhão	Chile	Prospecção de oportunidades de integração entre os mercados maranhense e do Chile
	Amazonas	Peru	Oportunidades comerciais e conexões logísticas
Nordeste	Ceará	Portugal	Promoção de alianças entre o setor industrial Português e o Cearense com vista a transferir máquinas e equipamentos para o estado brasileiro
	Salvador	Finlândia	Cooperação sobre projetos de baixo carbono, especialmente aqueles vinculados ao setor de energias renováveis e florestal (destaque para papel e celulose)
Centro-oeste	Goiás	Holanda	Promoção do agronegócio local
	Sinop (Mato Grosso)	Emirados Árabes	Promoção comercial no setor de proteína animal e alimentícia
Sudeste	Minas Gerais	China	Promoção comercial no setor de alimentos e bebidas
	Santa Rita do Sapucaí (MG)	Agência de Fomento Alemã	Implementação de um polo tecnológico
	São Paulo	Colômbia e Peru (Bogotá e Lima)	Empresas de pequeno e médio
Sul	Paraná	Bélgica	Atração de Investimento
	Santa Catarina	Holanda	Construção Civil

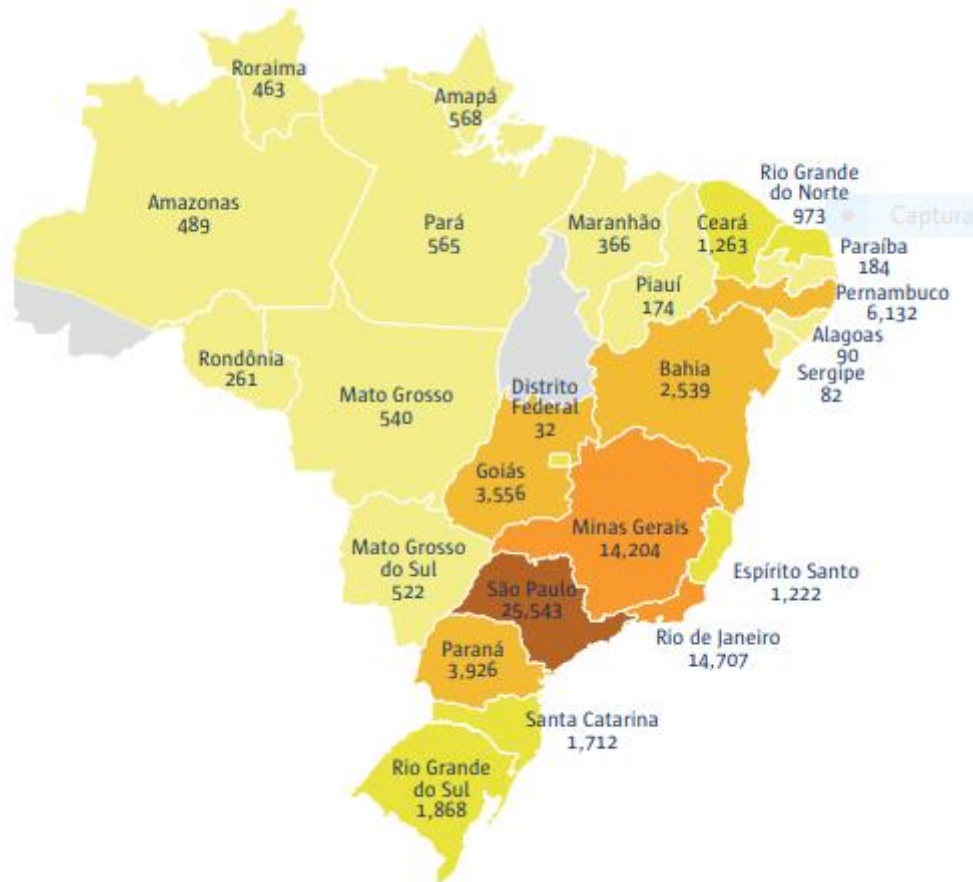
Fonte: Tabela elaborado pela autora com base na revisão sistemática da doutrina, realizada ao longo da pesquisa.

A tabela acima demonstra a importância da paradiplomacia subnacional para a captação de investimento e fomento da prática comercial local.

O investimento internacional se torna mais efetivo quando realizado diretamente na unidade subnacional uma vez que este ente está intimamente ligado com a população e a indústria local e assim conhece melhor as demandas de cada localidade (RIBEIRO, 2008, p. 163).

Como forma de complementação, cabe destacar o investimento da União Europeia no Brasil, conforme mapa abaixo, ao longo de uma década:

Mapa 01: Investimento da União Europeia no Brasil: valor acumulado de 2006-2015



Investimento da União Europeia no Brasil: valor acumulado de 2006-2015 em Milhões de euros. Fonte: FDI Markets.

A representação gráfica acima é expressiva para ilustrar a paradiplomacia financeira pois dá visibilidade ao destino do investimento estrangeiro proveniente de uma única fonte: União Europeia. Destaca-se que a destinação fica fracionada nas mais diversas regiões do país, contemplando diversos projetos.

Os valores provenientes da cooperação paradiplomática entre as unidades subnacionais objetivou atender a necessidade de consolidar o desenvolvimento econômico nas mais diversas regiões nacionais, fortalecendo os vínculos entre as unidades subnacionais brasileiras e as europeias.

1.5.2. Paradiplomacia Cooperativa e Política

A modalidade de paradiplomacia cooperativa pressupõe a assistência cultural e tecnológica de um ente subnacional para com outros, de países diferentes, cuja atividade é desenvolvida por meio da cooperação internacional (KEATING, 2000).

Essa prática representa uma estratégia de participação das cidades em âmbito internacional, que demanda visibilidade e parceria para atração de financiamento estrangeiro. O exemplo mais usual são os casos em que os governos subnacionais buscam assistência tecnológica para atender as demandas locais. Possibilita que as unidades subnacionais estejam na posição central das ações internacionais, permitindo que esses atores possam construir as suas agendas internacionais e estabelecer o design das dinâmicas das relações internacionais que melhor atendam aos desafios comuns das cidades (RIBEIRO; BAIARDI, 2014).

Por sua vez a modalidade de paradiplomacia política, conforme leciona Keating, comporta o desenvolvimento de questões nacionalistas e identitárias. É mais frequente em casos em que a unidade subnacional busca o fortalecimento das suas características locais frente a unidade nacional na qual está inserida. São características culturais, linguísticas e locais que a unidade subnacional demanda o reconhecimento perante os demais atores internos e internacionais (KEATING, 2000).

A modalidade política ou identitária, na definição de Kellner, contempla a visitação turística e a construção de uma referência municipal que impulsionam a visibilidade local e permite o diálogo com agendas internacionais. Essa prática admite que a localidade possa receber exposições, espetáculos internacionais e a cidade seja um referencial aos olhares externos (KELLNER, 2004, p. 7).

Por essa necessidade de visibilidade constante, a cidade deve ser entendida nos seus múltiplos níveis e a diversidade dos interesses dos governos subnacionais, que permite a análise da paradiplomacia política ou identitária (PAQUIN, 2004).

Afirma Kavaratzis que a unidade subnacional pode buscar uma

identidade local ou uma marca de visibilidade internacional com a finalidade de captar recursos das mais diversificadas fontes e assim traçar o marketing local. Com base nessa marca municipal ou *branding city* permite que a cidade e o gestor local implementem o seu desenvolvimento, a identidade dos moradores com a localidade e a captação de verbas para ampliação dos projetos identitários (KAVARATZIS, 2004).

A promoção do turismo externo mescla os elementos da paradiplomacia comercial e da paradiplomacia identitária. Essa atividade tem se concretizado por meio dos Conselhos de Turismo, a exemplo da RIOTUR, Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro e da Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia.

A Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia (Bahiatursa) é a sucessora da Empresa de Turismo da Bahia S.A., que mantém o foco no gerenciamento e execução de “políticas de fomento e desenvolvimento do turismo local”, bem como a promoção de eventos turísticos, no âmbito estadual³⁶.

Como outro exemplo, o município de Curitiba possui o conselho municipal de turismo – COMTUR que é um órgão com funções deliberativas, consultivas e de assessoramento na área de turismo, com vinculação direta com o Chefe do Poder Executivo, por meio do instituto municipal de turismo, denominado de “CURITIBA TURISMO”³⁷. Esse órgão foi instituído pela municipal nº 11.835/2006³⁸.

A COMTUR estabelece a ponte entre a atuação do poder público municipal e a sociedade civil, dialogando para a construção de políticas públicas para o incentivo do turismo local.

No cenário internacional, o destaque na América Latina recai sobre o México que também é um caso representativo de utilização da paradiplomacia para atração de investimento em turismo. Essa vitrine de investimentos ocorre por força do ativismo da unidade subnacional, como o

³⁶ Sítio na internet: www.bahiatursa.ba.gov.br/, acesso em 10/10/2018.

³⁷ Informações disponíveis em: <https://turismo.curitiba.pr.gov.br>, acesso em 10/10/2018.

³⁸ Lei disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2006/1184/11835/lei-ordinaria-n-11835-2006-institui-o-conselho-municipal-de-turismo-comtur-e-da-outras-providencias>, acesso em 10/10/2018.

que acontece com o Estado de Chiapas que busca utilizar a notoriedade local, obtida por meio do levante armado do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN). Para operacionalizar os ideais foi criado um órgão de coordenação das atividades internacionais denominado CRI – Chiapas (Coordinación de Relaciones Internacionales de Chiapas), o qual possui a incumbência de auxiliar o governo estadual na interlocução entre os atores internacionais (DÁVILA; CHIAVON; VELAZQUEZ, 2008, p.35).

Outra contribuição para ilustração da modalidade de paradiplomacia política ou identitária são os casos de museus que deram visibilidade internacional para uma localidade permitindo o afluxo de turistas e o aporte de capital estrangeiro. Como exemplo sobressai o conjunto de pirâmides do Louvre, que ampliou a identidade local como referencial cultural, destacando-se como o maior museu de arte e um referencial para Paris.

Outro exemplo robusto é o caso de Barcelona, que sofreu intervenções com os Jogos Olímpicos de 1992. As modificações realizadas, permitiram que essa localidade se tornasse referencial turístico e as transformações inspiraram a adoção de práticas semelhantes em outras localidades. A herança arquitetônica dos Jogos Olímpicos ainda representa um modelo de recuperação de áreas degradadas e um marco para a cidade (SASSEN; ROOST, 2001).

Também sobre legado cultural, é possível enfatizar na cidade do Rio de Janeiro quando da construção do Museu do Amanhã. Essa obra deu à cidade a visibilidade internacional que fez a ligação do local com a agenda internacional, promovendo o reforço da imagem da metrópole com o engajamento do desenvolvimento sustentável. A cidade que sediou a ECO92 recebeu o evento da Rio+20 e a Rio +C40, reforçando a consciência global e o engajamento internacional (KAVARATZIS, 2004).

Ao analisar as diversas visões sobre a paradiplomacia, Ribeiro corrobora com o entendimento de que a atividade subnacional e a formação das redes favorecem a proximidade e o diálogo entre as regiões e a cooperação das cidades para solucionar problemas comuns. Como exemplo, destacam-se os acordos para proteção de espécies ameaçadas, bem como os

entendimentos para a viabilização de projetos de infraestrutura conjunta com o fito de favorecimento da rede. Esses pactos dão visibilidade à prática paradiplomática e efetivam o atendimento do interesse local (RIBEIRO, 2008).

Relativamente a preocupação ambiental Rei e Farias trabalham com o enfoque da paradiplomacia como forma de viabilizar o diálogo entre redes de cidades. Os autores debatem o papel dos governos das Comunidades Autônomas espanholas (CCAA) e a rede de cidades local, especialmente com as cidades brasileiras integrantes dessa rede. O olhar recai sobre a agenda de mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. O trabalho dessa parceria busca a construção de projetos que visem dar respostas satisfatórias para os problemas ambientais comuns enfrentados pelas cidades (REI, FARIAS, 2015).

Exemplificação diversa é o caso do município Monteiro Lobato, em São Paulo. Neste caso a paradiplomacia em âmbito subnacional se consubstanciou na apresentação do projeto “Gestão Eficaz”, que buscou a identificação da localidade com outras cidades inteligentes. O projeto foi apresentado por intermédio da CNM (Confederação Nacional de Municípios)³⁹ em um evento no México, demonstrando a aplicação transversal do conceito de *smart cities*.

A ideia desse município foi apresentar resultados concretos ligados ao projeto que demonstra que é possível aplicar as noções de cidades inteligentes em municípios pequenos, com cinco mil habitantes e obter resultados relevantes. Esse projeto trouxe a paradiplomacia para a localidade, como forma de demonstrar a identidade da unidade subnacional com os grandes projetos das cidades inteligentes e trazendo as metas dos ODS para a concretização no município.

Essas novas configurações das cidades marcaram a importância da atuação paradiplomática na divulgação das atividades locais, ampliando a captação de recursos e fomentando o turismo para a identificação da cidade com uma “marca” e um referencial identitário.

³⁹ Informação disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipio-de-monteiro-lobato-e-piloto-em-projeto-de-cidade-inteligente>, acesso em 14/10/2019.

1.5.3. Paradiplomacia na Integração Regional

A paradiplomacia em que pese atividade de representação dos interesses locais também está presente nos estudos regionais.

O processo de globalização econômica resultou na proliferação de acordos regionais e um crescente fluxo comercial entre os Estados, tendo como resultado a formação de blocos econômicos continentais. São exemplo a União Europeia (UE), a Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Tais associações respondem às demandas geopolíticas e econômicas tanto de seus integrantes quanto da sociedade internacional (GOMES, MONTENEGRO, 2018, p. 120).

A formação de blocos econômicos remonta o final da 2ª. Guerra Mundial, momento em que a Europa precisava se refazer da destruição provocada pelo conflito.

Pequenas formações surgiram, como a Benelux⁴⁰, em 1943 e a CECA⁴¹ em 1952. Essas formações representaram a base de uma formação que seria construída posteriormente⁴² (MENEZES, PENNA FILHO, 2006).

De forma semelhante ao ocorrido na formação europeia, na América Latina também foi possível a formação de associações de Estado com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio entre os países membros. Nesse contexto o MERCOSUL foi uma das formações na América Latina que mais atraiu investimentos. Para a estruturação do Mercado Comum do Sul os atores subnacionais foram importantes na medida em que buscaram reduzir as disparidades socioeconômicas por meio da promoção do desenvolvimento das localidades, impulsionando assim o estabelecimento de um espaço

⁴⁰ *Benelux* foi uma formação econômica da Europa, que representou a união da Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. A proposta era a formação de uma área livre comércio entre estes três países.

⁴¹ CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Formada por Itália, Alemanha e França.

⁴² A formação conjunta da CECA e da Benelux deu origem a Europa dos 6, que posteriormente com a ampliação por meio da Cimeira de Haia, ampliaram o número de Estados e formaram a Comunidade Econômica Europeia (CEE), precursora da União Europeia (UE).

integrado entre os Estados-membros.

O desenvolvimento na América Latina foi tardio quando comparado com formação europeia, em especial no tocante a construção de blocos econômicos. Os processos de integração regional latino-americanos surgiram em meados da década de 60⁴³ (ALALC) e, posteriormente, de forma mais sólida e permanente, na década de 80⁴⁴ (ALADI). A organização de uma estrutura que comportasse a atuação internacional de atores subnacionais só foi possível tempos depois, por meio dos acordos de cooperação econômica – ACE18 (OLIVEIRA, 2009).

Tanto a ALALC quanto a ALADI buscaram a inserção dos Estados-membros na economia global por meio da instituição de blocos econômicos. Essas formações pretenderam dinamizar a atuação do bloco frente ao fenômeno da globalização.

Após a institucionalização do MERCOSUL a importância da formação regional está diretamente relacionada com a analogia feita aos Estados membros de um bloco econômicos que, ao se associarem, fazem parte de um “*Premium Network Space*”, ou seja, de uma área privilegiada onde as regras são estabelecidas pelas partes e a democracia desenvolve um importante papel (COUTARD, 2002, p. 166).

Em uma análise comparativa, a formação europeia e o MERCOSUL se diferenciam de forma substancial: enquanto este, buscou construir formas de aproximação entre os Estados, aquele buscou uma harmonização e aproximação entre os povos. Assim, as formações seguiram linhas diferenciadas, ou seja, a União Europeia optou por uma formação supranacional e o Mercosul desenhou uma estrutura intergovernamental (MALAMUD, 2011, p. 28).

A integração regional no MERCOSUL ao trabalhar com a sistemática intergovernamental, passa a ser regido pelo direito internacional, valendo-se

⁴³ ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio. Foi a uma tentativa de integração comercial dos Estados latino-americanos na década de 1960 (GOMES, MONTENEGRO, 2018, p. 92).

⁴⁴ ALADI – Associação Latino-Americana de Integração. Criada em 1980 para possibilitar a promoção do desenvolvimento econômico e social da região latino-americana. Visa a promoção do processo de integração, de forma gradual e progressiva. Possibilitou a formação de acordos parciais que resultaram na formação do MERCOSUL, um mercado comum (GOMES, MONTENEGRO, 2018, p. 94).

da regra do consenso para a efetivação das suas decisões (GOMES, MONTENEGRO, 2018, p. 98).

Em ambos os casos, a interação entre atores subnacionais resultou na formação de foros de cidades e municípios que buscam cooperar de forma ativa no desenvolvimento da integração. Na União Europeia despontou as Eurocities – agências de cooperação de Estados dos países partes (URRU, 2018).

Nesse contexto a atividade paradiplomática representa uma ferramenta que possibilita enfrentar as dificuldades de consolidação do processo de integração regional por meio do contato direto entre estados, cidades e municipalidades, interessadas na produção de políticas públicas voltadas para os problemas locais.

A cooperação entre entidades subnacionais é uma prática relevante para o aprofundamento do processo de integração regional na medida em que possibilita um entrelaçamento das relações comerciais diretas entre os governos subnacionais.

A funcionalidade desta modalidade de paradiplomacia se deve ao fato de utilizar da prática de intercâmbio de políticas públicas, de acordos de cooperação, por meio da partilha e de experiências exitosas entre as unidades subnacionais (ONUK; OLIVEIRA, 2003, p. 7).

A atuação regionalizada também possibilita a formação de redes de cidades que propiciam as atividades paradiplomáticas e o aprofundamento das relações entre os Estados-partes.

A participação das cidades se efetivou no seminário "Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades" que foi organizado pela gestão da União das Cidades Capitais Ibero-Americanas – Sub-região do Cone Sul, em 1995. Dessa reunião resultou um documento final, cujo texto agasalhava a criação de uma rede de cidades no bojo do Mercosul, chamada de Rede de Mercocidades (ROMERO, 2004).

Ainda em 1995 foi firmado o "Compromisso de Porto Alegre", oportunidade em que os prefeitos locais se comprometeram a colaborar no aprofundamento do processo de integração regional. Todas essas iniciativas foram devidamente reconhecidas e incorporadas na Reunião Especializada de

Municipalidades e Intendências do Mercosul, que posteriormente passaram a ser denominada de Foro Consultivo de Municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)⁴⁵.

Com foco nessa temática se destaca a tese de Alfredo Meneguetti Neto que trabalha com a Rede Mercocidades. Nela são analisadas as possibilidades que as cidades dispõem para buscar o desenvolvimento local por meio do auxílio da rede de cidades e defende que essa formação é um veículo para impulsionar as cidades no processo de integração regional (MENEGUETTI NETO, 2005).

Fabiana Pinto também trabalha com a Rede de Mercocidades abordando a atuação das unidades subnacionais sob o enfoque da liderança regional e de capital político (PINTO, 2011).

Outra autora que trabalha a temática das Mercocidades é Debora Prado, que analisa as perspectivas teóricas de mudança no espaço local incentivado pela atuação internacional das unidades não centrais que dialogam por meio de redes (PRADO, 2009).

Nesse mesmo aporte teórico laboram Armando Gallo e Miguel Neves que utilizam a Rede de Mercocidades para explicar a atuação das cidades em rede, reforçando as transformações econômicas, políticas e sociais nos Estados (GALLO, 2006) e (NEVES, 2010).

Rodríguez e Cardarello também abordam o tema da organização horizontal das cidades em rede, investigando a divisão de responsabilidades e a organização vertical existente na formação das cidades em rede (RODRÍGUEZ e CARDARELLO, 2006).

Tullo Vigevani, teórico na temática da Rede Mercocidades, entende que a rede representa um importante meio de articulação social e política, integrando os governos não-centrais aos órgãos com poderes decisórios no

⁴⁵ Importante destacar que o Brasil se vinculou ao MERCOSUL e a todos os protocolos adicionais. Sendo assim, por meio do Protocolo de Olivos, que instituiu o Tribunal Permanente de Revisão no bloco, também aceitou a regra de que existe a instância jurídica e consultiva do tribunal. E que as Opiniões Consultivas emanadas pelo tribunal não são de aceite obrigatório, mas devem ser observadas pelos Estados-membros. Dessa forma, destaca-se a Opinião 01/2007, cuja ideia reforça a aplicação da normativa do Mercosul e sua primazia sobre o direito interno dos Estados membros, com a seguinte redação: "As normas do Mercosul internalizadas prevalecem sobre o direito interno dos Estados Partes". Esse entendimento deve nortear como os países membros devem absorver o direito da integração.

MERCOSUL (VIGEVANI, 2006). Dessa forma é possível fazer uma correlação com as Mercocidades que buscam também a criação de um ambiente institucional para as cidades na integração regional, desatrelando o modelo integracionista do MERCOSUL das questões apenas comerciais (RODRIGUES, KLEIMAN, 2007). Esse entendimento encontra respaldo nos diversos grupos temáticos das Mercocidades que trabalham em distintas frentes buscando a construção de interfaces com diversos atores de modo a perseguir o desenvolvimento das cidades e o bem-estar local.

Resta ainda compreender como a governança global e as atuais concepções de governabilidade propiciam a atividade paradiplomática no âmbito regional. Ou seja, como a rede de cidades, em especial a Rede Mercocidades, passa a ter relevância para a consolidação do bloco econômico e viabiliza as atividades paradiplomáticas tanto em termos teóricos como práticos.

A rede Mercocidades, for força da sua atuação, trabalha para o fortalecimento dos laços entre as unidades subnacionais e os espaços institucionais no MERCOSUL. Essa prática inclui as demandas municipais nas atividades do bloco.

Consequências dessas práticas são os resultados positivos, consubstanciados em projetos de desenvolvimento regional construídos junto ao Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Tais projetos⁴⁶ representam a atuação paradiplomática das unidades subnacionais levando suas demandas para a resolução comum. Resultado, o fortalecimento de vínculos dentro do bloco, na medida em que há o reforço político da aceitação dessas demandas locais e das soluções propostas (GOMES, 2015, p. 55).

Para além das Mercocidades ainda existem outras redes de cidades que merecem destaque por representarem a atividade paradiplomática das unidades subnacionais locais.

⁴⁶ Conforme o banco de dados do Observatório de Cooperação entre Cidade e Universidade, uma parceria entre a Associação de Universidades do Grupo Montevideo. São projetos desenvolvidos em diversas áreas, tais como desenvolvimento local, no segmento de energia e infraestrutura, na área de gestão ambiental, na área de identidade cultural, planejamento urbano, fomento a inclusão social das minorias e saúde pública. As práticas foram catalogadas em eixos temáticos para facilitar a partilha e a divulgação das práticas.

Destaca-se a Aliança das Cidades formada por agências das Nações Unidas, autoridades locais e governos centrais⁴⁷, criada em 1999.

Outra formação relevante é o Fórum de Autoridades Locais para a Inclusão Social (FAL)⁴⁸, que surge de reuniões de governos locais que engajados em Fóruns Social Mundiais (a exemplo do Fórum Social Mundial de Porto Alegre) que buscam compartilhar boas práticas na temática da reunião.

As unidades subnacionais interessadas em debater e partilhar possíveis soluções em questão de desigualdade social se reúnem com o fito de afirmar e reivindicar um papel ativo na esfera internacional para a transformação local e a construção de “outro mundo possível” (FAL, grupo de trabalho do CGLU – *United Cities and Local Governments*).

Igualmente relevante o exemplo da *World Alliance of Cities Against Poverty* (WACAP)⁴⁹ – Aliança Mundial das Cidades contra a Pobreza, integrada por cidades das mais diversas localidades. Tal organização se deu em face dos objetivos do milênio em que as unidades subnacionais organizaram a “Década Internacional para a Erradicação da Pobreza” (1997-2006), a meta foi proposta pela Assembleia Geral das Nações Unidas⁵⁰. Essa formação, WACAP, assumiu o compromisso público de mobilizar todos os setores da sociedade para eliminar a pobreza. Para atingir os objetivos se utilizam da partilha de boas práticas que puderam ser replicadas em outras localidades.

Todos os exemplos acima ilustram a atividade paradiplomática no âmbito regional, visto que a rede urbana de cidades tem importância para a dinâmica regional e o desenvolvimento das instituições locais.

Na América do Sul, em especial, essas formações acabam por representar uma atuação diferenciada das cidades que fazem parte destes foros de atendimento das demandas locais.

⁴⁷ Dados disponíveis em: <https://www.citiesalliance.org/>, acesso em 10/07/2018.

⁴⁸ Disponível em: <http://redfal.org/>, acesso em 11/07/2018.

⁴⁹ Essa rede é composta por centenas de cidades que se mobilizam para combater os efeitos negativos do desenvolvimento especialmente no enfrentamento da pobreza urbana. Trabalham por meio do compartilhamento de sucessos e fracassos dos planos adotados com outras cidades. É uma organização do sistema da Organização das Nações Unidas, em que compartilha símbolos e trabalha em parceria com a PNUD. Disponível em: <https://www.europe.undp.org/content/geneva/en/home.html>, acesso em 10/07/2018.

⁵⁰ Dados conforme Nações Unidas. Disponível em <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>, acesso em 08/06/2018.

A integração regional está associada às possibilidades de aprofundamento das relações econômicas e políticas dos Estados envolvidos. Com isso, aumentam-se os processos de regionalização que vem se consubstanciando na formação de blocos econômicos. Nessas formações, os Estados membros assumem responsabilidades comuns, por força da transferência de parte da soberania para o bloco regional (GOMES, MONTENEGRO, 2018).

Nesse peculiar Mallmann e Clemente reconhecem que as possíveis modificações no exercício prático do aprofundamento da integração regional são conduzidas de forma significativa pela operação paradiplomática dos agentes subnacionais no âmbito internacional. Isso ocorre em função das necessidades advindas da globalização em que os países estão cada vez mais interdependentes e o compartilhamento de boas práticas e projetos bem-sucedidos representam formas possíveis de diálogo e aproximação dos entes não-centrais (MALLMANN e CLEMENTE, 2016).

Outro exemplo é cooperação para construção de acordos binacionais para a intervenção sobre os problemas ambientais das bacias do rio Quaraí (Uruguai) e Lagoa Mirim (Brasil). Nesse caso, a temática trabalhada diz respeito a proteção dos recursos hídricos locais que são importantes para as comunidades (GOMES, 2015).

A atividade paradiplomática é impulsionada pela necessidade de atender as demandas locais consubstanciadas nas novas agendas dos atores subnacionais. Essas práticas devem ser complementares aos ideais perseguidos pelo governo central por estarem inseridos na estrutura federativa vinculados a um poder central.

Para o debate sobre a atuação e participação dos governos locais no Mercosul e a contribuição dessa forma de paradiplomacia para a estruturação do bloco, conforme ressalta Ribeiro, é relevante analisar as principais questões que se identificam entre o cruzamento dos atores, das novas agendas e os dilemas que os Estados terão que enfrentar para ampliar a atuação do bloco regional (RIBEIRO, 2009, P. 121).

Os atores subnacionais desenvolvem um relevante papel na construção das agendas locais elegendo as prioridades das regiões como

temática principal. Dentre essas iniciativas se destacam: o fomento turístico da região; temas ligados aos direitos humanos e a ajuda humanitária; questões relacionadas com as mudanças climáticas; promoção da democracia nos estados partes do bloco econômico; difusão e partilha de boas práticas, dentre outras (BARRETO e MARIANO, 2004).

Esses temas representam discussões recorrentes relatadas pela doutrina por meio de artigos, como debates presentes em Oliveira (2010), Sá (2010), Medeiros (2009), Banzatto (2013), Prado (2013), Salomón (2012), Rhi-Sausi & Odonne (2009), Prazeres (2004) dentre outros. E, ainda, na seara regional, onde existe uma proximidade e parceria entre Estados, remete primeiramente as regiões de fronteira. Verifica-se a paradiplomacia nessas regiões que, face a aproximação territorial com outras unidades, tendem a compartilhar diversos interesses, bem como, necessidades semelhantes. Essa similaridade de questões geram uma maior cooperação e, por consequência, uma integração entre os países limítrofes.

Os governos subnacionais, ao buscarem resolver problemas comuns, nos países do Mercosul se deparam com questões comuns como: a construção de acordos binacionais; a composição de uso de estruturas para fins comuns, exemplo da ligação entre Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este*, pela Ponte Internacional da Amizade; a confecção de programas que possibilitem a partilha de serviços públicos; programas de controle e incentivo da circulação de serviços e bens; a fiscalização sobre o deslocamento de mão de obra; compartilhamento de políticas públicas com vista ao combate ao descaminho, bem como a erradicação do tráfico de entorpecentes na região de fronteira, etc (RHI-SAUSI, José; ODONNE, Nahuel, 2009).

Dessa forma, as cidades brasileiras, em conjunto com as unidades subnacionais dos estados limítrofes, trabalham em conjunto para auxiliar o governo central no processo de integração regional.

1.5.3.1. Paradiplomacia na Região de Fronteira

A paradiplomacia voltada para a integração regional tem uma nuance

que demanda um olhar específico para o fortalecimento dos vínculos entre as municipalidades. Trata-se da área de fronteira, região em que as dinâmicas são marcadas por uma lógica diferenciada de influência e oportunidades, em que o governo central não perde a essência, mas os atores subnacionais adquirem um papel relevante na medida em que facilitam a coordenação de políticas nacionais complementares, voltadas para as especificidades de cada região (DUCHACEK, 2001, p. 20).

Com a mudança da concepção de fronteira para uma área de interação entre Estados, promove-se a cooperação entre atores de forma a desenvolver a cooperação internacional. Nessa nova perspectiva se abandona a noção de fronteiras como limites que separavam os países e, passa-se a ver a região como uma área de possibilidades comerciais.

Partindo dessa perspectiva diferenciada, os interesses sobre as fronteiras fomentam a construção de relações mais cooperativas e aprofundadas, dando maior visibilidade para a região, reforçando o importante papel dos atores internacionais, na medida em que as atividades desenvolvidas por eles estão diretamente relacionadas com os interesses locais (KEATING, 2000).

Um viés diferenciado para os municípios de fronteira traz uma ressignificação da região. Nas palavras de Vieira, “A fluidez territorial da vida dos habitantes de fronteira subverte o entendimento de que fronteira é o limite” e, assim, a paradiplomacia auxilia os municípios fronteiriços a trabalharem com os impactos resultantes das relações internacionais, possibilitando que estes apresentem suas demandas diretamente nos foros internacionais pertinentes (VIEIRA, 2019, p. 25).

Com a maior proximidade dos Estados e a intensificação da cooperação, a atividade paradiplomática na região de fronteira recebe destaque na medida em que fornece instrumentos para a continuidade de políticas locais.

A concretização das atividades internacionais dos governos subnacionais, na seara internacional, acabou por evidenciar a importância da parceria das políticas federais internas como instrumento para regulamentar essa nova realidade e impulsionar a atividade paradiplomática dos estados da

região fronteiriça.

Banzatto e Prado traz uma análise da cooperação descentralizada, dentro da linha de estudos Latino-Americanos, para buscar debater especificidades da atuação de novos atores na região de fronteira e os instrumentos que facilitam o processo de integração regional (BANZATTO e PRADO, 2014).

Seguindo essa mesma premissa, Carneiro Filho aborda os proveitos advindos da interação entre as iniciativas de integração regional, como exemplo da produção de ações coletivas transfronteiriças com vista ao combate do crime na região de fronteira. (CARNEIRO FILHO, 2012, p. 88).

A incorporação de diferentes atores e o reconhecimento de fenômenos diversificados que se entrelaçam em uma rede relacional tornam a região de fronteira um espaço geográfico mais representativo e delicado. Nessa área os interesses dos atores na integração regional demandam estratégias diferenciadas para concretização, efetividade e continuidade de políticas públicas que atendam aos Estados limítrofes. Para suprir essa necessidade, a paradiplomacia representa a ferramenta adequada para prover as necessidades locais (ODDONE, 2013, p. 126).

A paradiplomacia transfronteiriça pode ser entendida como uma estratégia política importante para o desenvolvimento econômico e social continuado das regiões limítrofes, bem como representa importante instrumento para a redução de assimetrias possibilitando a aproximação das políticas públicas dos governos subnacionais. Esse entendimento encontra respaldo na prática das unidades subnacionais que buscam a combinação dos interesses locais e internacionais por meio do atendimento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 21. As práticas paradiplomáticas realizadas nesse campo utilizam instrumentos como os planos de ação que propõem projetos de cooperação conjunta entre os atores.

O diferencial da construção de acordos internacionais na região transfronteiriça, através de instrumentos da paradiplomacia, está na utilização da fonte para a construção do acordo. A paradiplomacia, ou o acordo entre entes subnacionais pode utilizar a *soft law* o que torna os acordos elaborados pelos atores instrumento regulatório com força normativa limitada à região de

fronteira, e que produz efeitos concretos aos destinatários vinculados ao acordo. Essas normas, muito embora não tenham funções de criar obrigações jurídicas, demandam a construção conjunta, portando, refletem o consentimento das partes, não estando sujeitas a imposições por meio de mecanismos compulsórios de resolução de disputas (“*soft enforcement*”) (NEVES, 2010, p. 28).

Segundo afirma Nascimento “a paradiplomacia transfronteiriça é uma atividade que atende à necessidade local, a priori, utilizando as ações que visam suprir as lacunas do Estado pela falta de políticas públicas federais nessas localidades”, que proporcionem resultados concretos e positivos (NASCIMENTO, 2018, p. 55).

O desenvolvimento de políticas conjuntas, por via da paradiplomacia, propiciam para às regiões de fronteira a possibilidade de continuidade das atividades conjuntas relativamente as políticas públicas locais e fomentam o comércio da região por meio de estímulos à integração produtiva, uma vez que reduz as barreiras físicas ao comércio; possibilita a redução de custos de transporte e estabelece parcerias entre os mercados, bem como viabiliza a busca de soluções para problemas bilaterais, característico das fronteiras (NEVES, 2010, p. 31).

Para suprir as lacunas do vazio da regulação jurídica, a participação dos atores subnacionais busca a convergência de interesses entre as partes envolvidas de modo a estabilizar as relações bilaterais nas regiões transfronteiriças. A paradiplomacia, enquanto instrumento de convergência de interesses entre atores permite “que políticas internacionais sejam delineadas com êxito, sem as pressões naturais existentes nos instrumentos normativos de *hard law*” (GREGÓRIO, 2017, p. 8).

A *soft law*, enquanto normas de fácil adoção, construída de modo mais flexível, dotada de celeridade, consubstanciam-se em instrumentos que se somam ao arcabouço das relações internacionais permeado de normas de *hard law*. As normas de *soft law* representam as mudanças necessárias ao direito moderno e se configuram como meio inovador de solução de conflitos que permitem a criação de um standard normativo mínimo que contribuem com o reforço regulatório das normas positivadas, trazendo mais dinamicidade para

o direito internacional e para as relações internacionais.

Dessa forma, a paradiplomacia transfronteiriça representa um importante instrumento para a construção das novas agendas locais (ÁLVAREZ, 2015, p. 64). Esse entendimento favorece as relações de cooperação horizontal desenvolvidas nas atividades de paradiplomacia pelos atores subnacionais de fronteira, uma vez que instigam um engajamento local. Possibilita ainda que os “promotores do desenvolvimento dos territórios” fomentem o convívio diário com a população presente no outro lado da fronteira. Essa interação também instiga o maior contato e a maior proximidade levando ao conhecimento recíproco quanto as potencialidades e os interesses de ambos os lados dos processos de cooperação (NASCIMENTO, 2018, p. 55).

Esse fato leva o entendimento da paradiplomacia como instrumento do desenvolvimento local, no sentido que os acordos paradiplomáticos se perfazem de forma mais fluída, ou seja, sem a rigidez dos tratados internacionais, permitindo a comunicação direta entre os atores territoriais que utilizam língua, leis e compartilham aspirações conjuntas nas regiões de fronteira. O serviço impulsionado e facilitado pela paradiplomacia representa uma ferramenta que utiliza o poder do consenso mútuo para a conversão de esforços em ações que atendem as demandas locais.

Ante os múltiplos revezes e fracassos de políticas públicas nas regiões de fronteiras, as práticas paradiplomáticas, utilizando-se de instrumentos de *soft law* possibilitam o progresso regulatório nas regiões fronteiriças. Os acordos criados para regular as políticas públicas dessa área específica, são desenhadas sem criar uma polarização entre a soberania dos Estados e a atuação dos atores subnacionais, visto que a atividade paradiplomática se constrói de forma complementar.

Nesse sentido, a *soft law* consente que atores subnacionais desenvolvam acordos e “compromissos com uma margem de flexibilidade que a *hard law* não possui” (GREGÓRIO, 2017, p. 10).

A consistência entre a cooperação subnacional e as políticas de integração de fronteiras é indispensável, isto é, as dos governos locais com as políticas dos Estados Nacionais; e o de ambos os que são produto de

processos de integração regional, uma vez que este último, destinado a promover o intercâmbio e a coordenação, também apoia atividades subnacionais. Como exemplo, não há utilidade na criação de circuitos e serviços turísticos integrados em áreas de fronteira sem uma política apropriada e consensual de trânsito de pessoas, costumes e segurança que facilite os movimentos de ambos os lados da fronteira.

A relevância desse debate não passou despercebido pelo Mercosul que, institui órgão específico para gerir e auxiliar na resolução de problemas transfronteiriços: Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). E, posteriormente, em 2008 foi instituído o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF)⁵¹, cujo objetivo é fomentar estudos sobre a temática transfronteiriça de modo a viabilizar soluções que favoreçam o desenvolvimento do MERCOSUL (JUNQUEIRA, 2014, p. 149).

Do trabalho deste grupo e do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), desponta o exercício de fortalecimento dos governos locais, por meio do projeto: “Governança Fronteiriça: fortalecimento das capacidades dos Governos Departamentais e Locais do Mercosul”⁵². Esse labor teve como fim fomentar e ampliar a capacidade de atores subnacionais bem como das cidades-irmãs situadas nas cidades de fronteira do Mercosul (Argentina – Brasil, Argentina – Paraguai, Argentina – Uruguai; Brasil – Paraguai, Brasil – Uruguai). Foi realizada a capacitação de agentes públicos para projetos de captação de recursos junto a organismos internacionais e regionais, tal qual o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Esses projetos facilitam o desenvolvimento econômico, ambiental, cultural e social das regiões fronteiriças, auxiliam os atores subnacionais a encontrarem soluções conjuntas para problemas estruturais como educação,

⁵¹ Essa criação ocorreu por meio da VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos. Informações constante da Ata nº 01/08. Dados disponíveis em: http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosur/documentos-oficiais/reunioes-dos-coordenadores-nacionais/copy_of_vii-reuniao-de-coordenadores-do-fccr-ppta-2008/ata-vii-reuniao-coord-fccr-ppt-2008/, acesso em 29/11/2017.

⁵² Documento oficial disponível em: <http://gd.mercosur.int/SAM/GestDoc/PubWeb.nsf/Reunion?OpenAgent&lang=POR&id=2295E0C1066A75538325794F004626EE&id2=BA60B2953A78B85A032573D10053425B&seccion=null>, acesso em 07/08/2018.

saúde, econômicos, dentre outros (YAHN FILHO, 2009).

Como parâmetro de entendimento das vantagens advindas das práticas paradiplomáticas, colhem-se dados da Associação Europeia das Regiões Fronteiriças (ARFE)⁵³. Nesse contexto, a cooperação transfronteiriça vem trazendo retorno efetivo para as regiões lindeiras e os ganhos podem ser analisados sob diferentes olhares. Dessa forma, quando a análise recai sobre a cooperação transfronteiriça, enquanto política pública, é que se verifica que a prática contribui de forma relevante para o desenvolvimento regional e integração territorial na medida que as atividades desenvolvidas possam se consubstanciar em aprendizados na área de diplomacia preventiva, por exemplo (ARFE, 2008).

1.5.4. A Paradiplomacia das Cidades Brasileiras

Com a demanda por espaços diferenciados de atuação, as entidades subnacionais passam a recorrer à atuação internacional por meio da atividade paradiplomática. Isso não ocorre de forma uniforme e nem com a mesma pujança em todos os casos de estados federados. A variação ocorre de acordo a dinâmica local e o interesse político de cada unidade subnacional (ALMEIDA E SILVA, 2007, p. 04).

Aos Estados federados, enquanto atores subnacionais, foram oportunizados desenvolver a autonomia por meio da atividade paradiplomática. Passaram a ocupar um crescente papel na política internacional graças a segmentação federal na conduta das relações internacionais nas mais diversas áreas não ligadas à segurança nacional, cuja temática é de responsabilidade do governo central (VIGEVANI, 2006, p. 130).

Como é na cidade que de fato ocorre a efetivação do comércio, das relações interpessoais, do cumprimento e efetivação dos tratados internacionais, que a atividade subnacional se mostra mais efetiva. Essa

⁵³ Association of European Border Regions (2008), Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives, Munich, Nomos, p. 26. Disponível em: https://www.aebr.eu/files/publications/Annual_Report_2007_EN_Final.pdf, acesso em 09/06/2018.

proximidade da cidade com os seus habitantes, gera maior identificação dos cidadãos e seus interesses. Fato esse que reafirma a importância da atividade paradiplomática das unidades não centrais (SALOMÓN, 2012, p. 10).

Como evidências dessa realidade de atividades paradiplomáticas do Estado brasileiro é possível apresentar as experiências desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros por meio da criação de secretarias especializadas em relações internacionais como o caso de Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba dentre outros.

A cidade mineira atua no estabelecimento de parcerias internacionais para o combate a vulnerabilidade e as mudanças climáticas. Assim a cidade de Belo Horizonte trabalha em conjunto com outras cidades que elaboram projetos desenvolvidos localmente e que podem trazer benefícios mundiais. Portanto, é possível que outras cidades parceiras possam aproveitar a “boa prática” apresentada no projeto “Análise de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas do Município de Belo Horizonte, que considera como cenário o ano de 2016, com as projeções para o ano de 2030”⁵⁴. Por meio desse projeto, é possível elaborar o Plano de adaptação da cidade e aumentar a resiliência de áreas mais vulneráveis.

Outro projeto de destaque, diz respeito a mobilidade e qualidade do ar, importantes temas para as cidades e especialmente para a cidade de Curitiba.

Essa parceria ocorreu entre representações diplomáticas da Suécia e da Holanda com a cidade de Curitiba, consolidando assim projetos de cooperação com a participação do Poder Público Municipal, da academia, iniciativa privada e da sociedade civil, fortalecendo importantes laços na gestão ambiental de Curitiba⁵⁵.

O “Projeto de capacitação institucional e consolidação das Autoridades Locais e redes de Autoridades Locais do Brasil e de Moçambique,

⁵⁴ Dados e informações disponíveis no CMMCE - Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=meioambiente&lang=pt_br&pg=5700&tax=16726, acesso em 31/01/2018.

⁵⁵ Documento disponível em: <http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2016/00180777.pdf>, acesso em 01/02/2018. Consulta através do link: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/curitibasuecia/2786>, acesso em 01/02/2018.

como atores de cooperação internacional descentralizada”⁵⁶ foi um dos projetos que utilizou o modelo de cooperação descentralizada para estabelecer trocas de experiências sobre Planos Diretores, Orçamento Participativo e Cadastro Único Inclusivo entre as unidades subnacionais brasileiras e moçambicanas.

Esse projeto aconteceu em parceria com as cidades de: Porto Alegre, Guarulhos, Vitória, Canoas, Maringá, Belo Horizonte, Maputo, Lichinga, Xai-Xai, Dondo, Nampula, Matola, Inhambane e Manhiça. O financiamento do projeto foi realizado pela União Europeia e por diversas organizações internacionais.

Outro acordo importante para o marco da cooperação internacional descentralizada são as parcerias franco-brasileira. Desde a década de 90 os primeiros pilotos já vêm se consolidando com o intuito de expandir as oportunidades de cooperação existentes.

Os ideais foram impulsionados com a realização do Ano do Brasil na França e o Ano da França no Brasil. Desses dois eventos surgiram ensaios bem-sucedidos de desenvolvimento sustentável e fortalecimento da cooperação que se efetivaram entre Marselha (2006), Belo Horizonte (2007), Lyon (2009) e São Paulo (2013). Encontros esses que repercutiram em experiências que favoreceram o desenvolvimento local e a construção de uma agenda comum, conforme dados do portal federativo⁵⁷.

Igualmente relevante a parceria que ainda está em construção é entre a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a correlata americana, a *United State Conference of Mayor* – USCM (Conferência dos Prefeitos dos Estados Unidos). Essa parceria busca o estreitamento de laços de cooperação técnica, desenvolvendo as temáticas de destinação de resíduos sólidos, meios de financiamento de transporte público urbano e governo eletrônico nas redes sociais, conforme dados da Frente Nacional dos Prefeitos – FNP⁵⁸.

Cita-se o projeto da parceria ítalo-brasileira, como um programa de

⁵⁶ Projeto disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/libro_expo_brasil_moz-port-web.pdf, acesso em 05/02/2018.

⁵⁷ Informação disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/brasil-franca>, acesso em 10/03/2018.

⁵⁸ Dados disponíveis em: <http://www.fnp.org.br/internacional/cooperacao-internacional-descentralizada>, acesso em 11/03/2018.

iniciativa da FNP (Frente Nacional dos Prefeitos), em parceria com a Associação Nacional de Municípios Italianos (ANCI) e o Instituto Iscos Piemonte. Mediante este acordo de cooperação internacional descentralizada tem por objetivo fomentar as iniciativas de fortalecimento de redes de trocas experiências entre as cidades italianas e brasileiras. Faz parte dessa parceria o projeto denominado de “100 cidades para 100 projetos Itália – Brasil”⁵⁹. Os eixos cardais do programa se estabelecem nos setores de políticas sociais, direitos humanos e no setor de serviços públicos, o que envolve o compartilhamento de boas práticas sobre destinação de resíduos sólidos, programas sobre o saneamento básico dentre outros.

Frente a essa nova relação de participação dos governos subnacionais, o Estado brasileiro vem respondendo de forma a atender os anseios das lideranças e das iniciativas para a articulação entre Estado e unidades federadas, através de uma atuação mais efetiva da Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Esse é o entendimento de Vigevani, que afirma que as adaptações institucionais feitas pelo Brasil, dão indícios de compatibilização de oportunidades para que seja mantido o papel do Estado nacional no campo da política exterior e possibilite uma atuação efetiva das esferas subnacionais, de forma conjunta (VIGEVANI, 2006a, p. 13).

Os estudos baseados na revisão sistemática e bibliométrica da literatura indicaram que a cooperação entre governos locais ocorre com maior frequência em temáticas em que os estados compartilham preocupações comuns e onde existe o interesse de trabalho conjunto.

O aprofundamento da globalização e o alargamento das assimetrias advindas desse processo, tem sinalizado como um dos marcos fomentadores da atuação dos entes subnacionais. A revolução tecnológica, a interdependência global entre as economias, o considerável aumento dos problemas internacionais que afetam as cidades e a similaridade das dificuldades enfrentadas pelos governos não centrais, encetam a realização de acordos de cooperação e parcerias internacionais (DUCHACEK, 1986, p 233).

⁵⁹ Projeto disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/projetos-internacionais>, acesso em 11/03/2018.

É o que vem ocorrendo, por exemplo, com relação aos projetos sobre a temática de mudanças climáticas e proteção do meio ambiente. A parceria realizada por municípios do Estado de Santa Catarina e municípios alemães. No cerne do projeto está o intercâmbio técnico especializado entre os profissionais responsáveis pela implementação dos projetos. O aporte financeiro provém do SKEW da Egagement Global e a LAG 21 NRW instituições que acompanham as parcerias sobre questões que envolvem questões climáticas. Ademais, ainda contam com o apoio do Ministério da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ), assim como tem o apoio das organizações de cúpula municipais da Alemanha: Federação Alemã de Municípios (Deutscher Städtetag); Associação Alemã de Municípios e Cidades (Deutscher Städteund Gemeindebund) e a Associação Alemã de Distritos Administrativos (Deutscher Landkreistag)⁶⁰.

Essa parceria também foi feita com cidades da Colômbia, Nicarágua, Costa Rica e Equador. Dessas parcerias, resultaram a implementação de diversos projetos que estão em andamento, como os planos que prevêm o uso racional de recursos, tratamento ordenado e redução de resíduos sólidos, assim como intensificação da cooperação com a rede escolar, para favorecer a cultura e mitigar os efeitos com a falta de cuidado ambiental (WILHELMY, 2017, p. 35).

Outro exemplo de programa de cooperação que pode ser exercido localmente por meio de atividade paradiplomática, diz respeito as parcerias entre as autoridades locais e a União Europeia. Tais projetos estão centralizados na CNM – Confederação Nacional de Municípios, com a FNP – Frente Nacional de Prefeitos e com a ABM – Associação Brasileira de Municípios. Essas associações trabalham no fortalecimento das capacidades locais para atender a Agenda 2030 e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, capacitando gestores e realizando oficinas para que as localidades possam elaborar e desenvolver planos de desenvolvimento sustentável e inclusivo em mais de 200 municípios de porte pequeno e médio.

O trabalho de cooperação entre as unidades subnacionais se torna

⁶⁰ Projeto “Parcerias Municipais para o Clima”, documento que apresenta a descrição da quarta etapa do projeto municipal. Disponível em: <https://skew.engagement-global.de/projetos-2015.html>, acesso em 24/01/2018.

eficaz na medida em que há uma capacitação dos gestores envolvidos (que pode ser feita por meio da cooperação internacional) e também há uma melhoria na condução do desenvolvimento local. Isso é possível através de uma administração ativa e competente, sustentável e com a participação de todos que residem na cidade.

Os exemplos supracitados ilustram o atual cenário da paradiplomacia na realidade brasileira. Assim, no Brasil, verifica-se que a atividade paradiplomática se efetiva nas mais diversas formas, com tendência para a paradiplomacia econômica, onde as unidades não centrais buscam parcerias para suprir as demandas internas e fomentar a economia local.

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

Esse fortalecimento foi impulsionado durante os meses iniciais do ano de 2002 como a instituição da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI) e da Subchefia para Assuntos Federativos (SAF) que imprimiu uma força importante ao processo de diferenciação das atividades dos municípios em âmbito internacional. Somado a isso, a criação do Comitê para Articulação Federativa (CAF) possibilitou maior trânsito entre a União e os Municípios, para que essas entidades pudessem tratar de temas de competência comum no âmbito internacional (MRE, 2007).

Outro incentivo veio em 2006, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), que estabeleceu a modalidade de cooperação descentralizada, ou seja, uma espécie de paradiplomacia para as unidades subnacionais. Diversas foram as contribuições, e uma das mais importantes diz respeito a abertura de editais de financiamento viabilizando a cooperação descentralizada sul-sul ⁶¹

⁶¹ Quatro projetos foram aprovados, todos na modalidade bilateral, a saber: 1) Xai-Xai (Moçambique) – Vitória (Brasil): Colaborando com a construção de uma cidade de sonho. Duração: 12 meses. Orçamento: US\$ 317 mil. Status: em execução
2) Rosario (Argentina) – Curitiba (Brasil): Cidades “Espertas” na América Latina: desenvolvimento integrado de serviços de atendimento ao cidadão. Duração: 8 meses. Orçamento: US\$ 41 mil. Status: executado
3) Cerro Largo (Uruguai) – Bagé (Brasil): Resgate e Valorização do Patrimônio Cultural Fronteiriço. Duração: 12 meses. Orçamento: US\$ 219 mil. Status: em execução

(MILANI, 2012).

Há diversas tentativas com o fito de regulamentar e estabelecer procedimentos para a atuação de ações paradiplomáticas de cooperação internacional por parte dos Municípios e Estados. Essa institucionalização é importante e se faz cada vez mais necessária, tendo em vista que a prática tem alçado cada vez mais municípios, conforme ressalta pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relatado pelo CNM, 2011, conforme abaixo:

Tabela 02: Atuação Internacional nos Municípios

Gestão	Lista de municípios	Ano	Total
1993-1996	Rio de Janeiro	1993	4
	Porto Alegre		
	Campinas	1994	
1997-2000	Belo Horizonte	1995	2
	Santo André	1997	
	Maringá		
2001-2004	São Paulo	2001	8
	Curitiba		
	Recife		
	Jundiaí		
	São Carlos		
	São Vicente		
	Jacareí		
	Florianópolis		
2005-2008	Cascavel	2004	16
	Suzano		
	Itanhaém	2005	
	Itu		
	Diadema		
	Guarulhos		
	São José do Rio Preto		
	Santa Maria		
	Salvador		
	Vitória		
	Santos		
	Camaçari		
	Foz do Iguaçu	2006	
Belém			
Osasco			
	São Bernardo do Campo	2007	

Fonte: CNM, 2011.

Conforme a tabela acima, verifica-se que o crescimento da atividade paradiplomática não segue nenhum padrão matemático, mas sim, segue linhas de conveniência e oportunidade de a cada região, conforme as possibilidades políticas da localidade. Face a ausência de um regulamento

4) Morón (Argentina) – Canoas (Brasil): Apoio técnico para estruturação do observatório de segurança cidadã e violências do Município de Morón. Duração: 12 meses. Orçamento: US\$ 248 mil. Status: em execução

específico, as práticas internacionais dos municípios brasileiros acabam por se descentralizar e sofrem com avanços e retrocessos ao longo do tempo.

1.5.5. Paradiplomacia no Mundo

A legislação que permite a prática paradiplomática dos entes subnacionais é bastante divergente e distinta nos diversos ordenamentos. A diferença reside no nível de desenvolvimento de cada região.

Para compreender o panorama internacional, os avanços e as dificuldades dos países, analisar-se-á algumas regiões, as dificuldades na realização da paradiplomacia.

Nos países africanos, a temática da paradiplomacia e a inserção internacional dos atores não centrais ainda necessita de aperfeiçoamento dos instrumentos e aprofundamento das atividades empíricas.

Países como o Congo, Uganda, Zimbábue e Sudão, conforme demonstra a análise sistemática da bibliografia, vêm fomentando atividades internacionais desenvolvidas por unidades subnacionais. Essa atividade ainda é pontual e incipiente, conforme demonstram os estudos de Deon Geldehuys (1998) e Christina Murray e Salim Nakhjavani (2009). Já na África do Sul a atividade paradiplomática se mostra mais presente, por meio de relatos de atividades das províncias e municípios expostos em artigos acadêmicos sobre a atividade paradiplomática local, conforme estudos de Jo-Ansie Van Wyk (1998), Siphamandla Zondi (2012) e Nganje (2014).

No continente eurásia (Ásia Setentrional e Leste Europeu), países como Rússia e China são referências em atividade paradiplomática. Autores como Gimatdinov & Nasyrov (2018), Pietrasiak & Słowikowski(2018), Bazhenov (2015), Alexander Kuznetsov (2009) e Tatjana Kiilo (2006) trabalham com paradiplomacia desenvolvida pelos oblasts⁶², na Rússia, consistente na promoção da presença cultural e das tradições culturais do povo tártaro como componentes da diversidade étnica e cultural da Rússia.

⁶² Oblasts: denominação dos governos subnacionais russos.

Em relação à China, estuda-se o caso das cidades de Guangzhou – Mierzejewski (2018), que desenvolvem atividades paradiplomáticas com o objetivo de fomentar o crescimento econômico. Essas atividades fizeram com que Guangzhou ganhasse espaço nas relações internacionais.

O mesmo acontece em Singapura, cujas obras destacam o grande interesse das unidades subnacionais em atuar nas relações internacionais, conforme apresenta Chan (2019), Smith (2019), Wyatt (2017), que retratam a importância subnacional nos acordos comerciais com grandes transnacionais, como o caso da sustentabilidade urbana da Siemens na região Ásia-Pacífico (World City Summit 2016).

Hong Kong busca através de estratégias que perpassam a paradiplomacia, alcançar visibilidade no âmbito internacional, conforme relata Chan (2019) e Neves (2010), consistente na criação de um órgão de relações internacionais (*Foreign Affairs Office* (FAO)) cuja a função é desde impulsionar a cooperação internacional local até o dever de emitir a permissão dos cidadãos chineses para viajar para o exterior.

Na Índia, país que teve um crescimento progressivo nas relações internacionais, a atividade paradiplomática vem sendo estudada por autores como Bywalec (2018), Plagemann & Destradi (2015), Basu (2016) Jacob (2016) pelos atores Maharashtra, Karnataka, Andhra Pradesh, Telangana e Gujara, que buscam destacar o trabalho das unidades subnacionais em atrair investimentos estrangeiros diretos e outras conexões comerciais para as localidades (TEWARI, 2017).

Em relação a Austrália a revisão sistemática demonstra que a paradiplomacia também está presente nesse país. Os estudos apontam que o interesse doutrinário está focado na paradiplomacia com viés econômico. Evidencia-se a inclusão de estudos sobre paradiplomacia em diversos autores dentre eles Mukti (2019), Schiavon (2018), Detterbeck & Hepburn (2018), Aldecoa & Keating (2013) e autores clássicos como Soldatos & Michelmann (1992), cuja pesquisa comparada explica a paradiplomacia baseada em instituições políticas domésticas relacionadas com as relações exteriores e os mecanismos intergovernamentais para a tomada de decisões e implementação de política externa.

Na América do Norte e Canadá, assim como na Europa, vislumbra-se o surgimento dos estudos sobre paradiplomacia. O ativismo empírico desses países na paradiplomacia está registrado por diversos autores. Na América do Norte os artigos mais referenciados são Akimov & Yury (2018) que trabalham com a instituição de normativas para a prática paradiplomática. Chaloux (2017) aborda a paradiplomacia nas questões ambientais, especialmente sobre Recursos Hídricos na América do Norte, a exemplo o caso dos Grandes Lagos-St. Bacia do Rio Lawrence; Mingus (2006) procurou determinar se a paradiplomacia representa uma redução da soberania nacional através do aumento de poder para atores não-estatais ou governos subnacionais.

Relativamente ao Canadá, Stren & Friendly (2019) exploram as dinâmicas locais por meio da comparação de duas grandes cidades, Toronto (Canadá) e São Paulo (Brasil) como forma de apresentar as iniciativas externas realizadas e a variação conforme as estratégias políticas dos prefeitos eleitos; Rioux Ouimet (2015) aborda o desenvolvimento e a institucionalização da paradiplomacia comercial na Escócia e no Quebec; e, Akimov (2018) explora a temática de acordos bilaterais na região de fronteira⁶³.

Na Europa a diversidade de assuntos que envolvem a paradiplomacia dão indícios do quão vasto são as pesquisas na União Europeia. Como forma qualificada de seleção, cujo objetivo foi identificar autores que mais se aproximavam do recorte territorial, destacam-se Zamorano & Rodríguez Morató (2015), Zamorano & Ulldemolins (2016), Rioux Ouimet (2015) e Oddone & Vázquez (2018), que tem como alvo principal das suas investigações a paradiplomacia em âmbito cultural como forma de afirmação identitária.

Na América Latina a literatura sobre paradiplomacia recebe o destaque no enfoque econômico e demonstra que diversos países trabalham com esse instrumento de atuação internacional. Essa prática está referenciada em Salomon (2016), Mallmann & Clemente (2016), Maia & Saraiva (2016), Oddone & Rodríguez Vázquez (2015), Bessa (2010), Vigevani (2006),

⁶³ Canadá e Estados Unidos possuem a fronteira terrestre mais longa do mundo diversas cidades canadenses.

Cornago (2000), entre outros.

Especificamente na Argentina, por força da existência de legislação regulamentadora⁶⁴, a prática paradiplomática se resume a estudos de caso, como o desenvolvido por Zabala (2004), Vigevani (2004), Oddone (2010), Calvento & Mariana (2016), dentre outros.

No Brasil, a paradiplomacia também é analisada pela doutrina em diversos artigos e obras. Destacam-se autores como Castelo Branco (2007), Vigevani (2006), Fronzaglia (2005), Prazeres (2004), Prieto (2004), Maia (2011), Saraiva (2011), Lessa (2007), Farias (2000), dentre outros.

Assim a paradiplomacia se mostra presente em diferentes cenários permitindo avanços para as mais diversas economias, assim como vem gradativamente ocupando as agendas ao longo do globo.

⁶⁴ O artigo 124 da Constituição Argentina deixa expresso:

“As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdade para o cumprimento de seus fins, e poderão também celebrar convênios internacionais, contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou o crédito público da nação; com o conhecimento do congresso nacional [...]. (Tradução da autora) - Disponível em: http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf, acesso em 10/06/2017.

CAPÍTULO II – Novos Paradigmas da Atuação Municipal

As inovações na forma da participação internacional vêm se apresentando de forma recorrente e representam um desafio para as Relações Internacionais e para o Direito, face a dificuldade encontrada na sistematização e regulamentação das práticas, nas unidades subnacionais.

Tais tendências se apresentam na condução das políticas externas dos atores subnacionais, na medida em que buscam transitar em âmbito internacional sem afrontar o pacto legislativo, ou seja, respeitando as competências concedida pelo ator central às unidades subnacionais.

O contexto globalizado em que o interesse pela participação internacional vem crescendo de forma exponencial e que os diversos atores buscam experiências bem-sucedidas para que possam atender as demandas locais, verificam-se formas diferenciadas e inovadoras de parcerias.

Trata-se de *modos operandi* diferenciado que teve a inspiração em modelo de cidades europeias que buscavam meios e formas para fortalecer a cooperação entre as unidades envolvidas.

Todas as atividades convergem para que a unidade subnacional possa superar os desafios que enfrentam na busca do desenvolvimento local, dispondo do compartilhamento de boas práticas, de acordos e parcerias internacionais.

Sob muitos aspectos a paradiplomacia vêm se mostrando como importante instrumento prático para a ação pública de troca de experiências e de ações conjuntas e interconectadas no âmbito internacional. A consolidação de diversas formações representa a tônica desses movimentos que se espraiam nas searas internacionais, regionais, sub-regionais.

As formações empreendidas pelas mais diversas unidades subnacionais serão apresentadas a seguir com o fito de demonstrar o alicerçamento das parcerias internacionais e a aproximação da cooperação internacional do âmbito das cidades com a demonstração da atividade focada e direcionada dos governos locais no âmbito internacional para alcançar o reconhecimento da atividade paradiplomática junto as relações internacionais.

2.1. Irmanamento das cidades

Um dos importantes mecanismos de inserção internacional dos entes subnacionais são os denominados acordos de irmanamento, prática difundida entre os municípios brasileiros (LESSA, 2007, p. 107).

Essas iniciativas buscam o fortalecimento de vínculos externos com o objetivo de “intercambiar experiências e conhecimentos que ajudem a solucionar problemas comuns e proporcionar o progresso por meio da realização de projetos conjuntos” (NATALIZIO, 2007, p. 65).

A definição de cidades geminadas ou também chamadas de cidades irmãs foi idealizado após a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de aproximar as cidades afetadas pela destruição da guerra e assim facilitar a reconstrução através de intercâmbios e parcerias (ODÉN, 2002, p. 184).

O irmanamento das cidades é visto como forma de demonstrar uma tendência diferenciada de engendramento das unidades subnacionais, que buscam através da paradiplomacia, estreitar laços com outras cidades. Por consequência as cidades buscam dar visibilidade à sua localidade, favorecendo as parcerias consubstanciadas por meio do irmanamento. Essa parceria pode se concretizar em áreas distintas como a área cultural, educacional, na temática da saúde, transportes ou mobilidade, podem abordar ainda questões atinentes ao meio ambiente e também assuntos ligados ao desenvolvimento econômico. Essa última vertente, perpassa o comércio internacional podendo versar sob outras atividades correlatas e interessantes para cada região, possibilitando acordos com atores mistos, como o caso das Universidades ou Empresas Transnacionais. O ponto chave nessa modalidade é identificar características semelhantes das cidades para viabilizar o irmanamento.

Assim as cidades irmãs ou cidades gêmeas representam uma combinação entre as cidades que buscam nesse formato de cooperação, fortalecer laços de interesses diversos, não se prendendo a uma localização geográfica pois as ligações são arroladas nos elementos identitários existentes

entre as cidades que estabelecem a parceria.

O termo “cidade irmã” ou “irmanamento de cidades” contempla todos os tipos de colaborações e parcerias semelhantes. As diferenças regionais de terminologias não serão abordadas como algo novo nem diferenciado, por se tratar de um relacionamento cooperativo entre duas cidades⁶⁵. A preferência relacionada nesse trabalho está fundamentada na escolha da Associação Global de Cidades: *Sister Cities International*.

Com o avanço e a estruturação da formação de irmanamento de cidades e com o movimento crescente dessa parceria, resta elucidar a questão mais costumeira nessa seara: Como as parcerias de cidades-irmãs podem favorecer o novo papel das cidades em uma economia global? Quais vantagens uma cidade teria em se irmanar com outra?

Vive-se em um mundo onde os relacionamentos das Sister-Cities ou Cidades-irmãs se somam ao conceito de paradiplomacia, ao ideal de atendimento a propósitos culturais e educacionais, bem como a possibilidade de parcerias para o desenvolvimento econômico. Essas parcerias buscam trabalhar com problemas que são comuns a todas as cidades, tais como: dificuldades de impulsionar o desenvolvimento econômico; como trabalhar de forma eficiente com a gestão da água; como resolver de modo efetivo a reciclagem de resíduos; a melhoria dos serviços sociais dentre outras. E o trabalho conjunto realizado pelas cidades-irmãs oportuniza o diálogo e a busca conjunta de formas para construção de projetos que levem a solução pretendida. E assim possibilitam a expansão da cooperação, conforme informações disponíveis no *site* das *sister cities*⁶⁶.

Mais modernamente, as cidades-gêmeas trabalham na difusão de boas práticas na temática da diplomacia cidadã, bem como buscam fortalecer a rede de cidades irmãs, por meio do fornecimento de serviços e recursos necessários para auxiliar os membros. A proposta evoluiu com o acréscimo de colaborações de cunho cultural e educacional. Essas parcerias ainda estão em

⁶⁵ No Reino Unido, a preferência terminológica é por “cidades geminadas” ou por “geminção de cidades”. Na Europa, adota-se o termo “cidades gêmeas” ou “cidades parceiras” ou “cidades amigas”. Já na América Norte e na formação Ásia-Pacífico, o termo mais utilizado é “cidade irmã”.

⁶⁶ Informações disponíveis em: <http://sistercities.org/what-we-do/exchanges/>, acesso em 04/07/2008.

processo de ampliação e cada vez mais as unidades subnacionais buscam essas formações para construir laços econômicos e culturais.

Dessa maneira é possível entender que as cidades demandam a formação de irmanamento com o propósito de buscar um melhor posicionamento em âmbito internacional e assim poder atrair oportunidades de investimento e colaborações com fins culturais. Como as cidades são o ambiente em que o comércio se concretiza, é necessário que as cidades sejam conhecidas e transmitam segurança ao investidor estrangeiro.

As cidades *de per si* não realizam nem reforçam o comércio internacional. As parcerias advindas do irmanamento apenas fornecem a construção de ambiente favorável para a facilitação desse intercâmbio entre atores que não dispunham de contatos oficiais. Somado a isso é importante reforçar que as cidades representam o ambiente mais importante de convívio social e de relações econômicas, portanto, o local ideal para frutificar tais parcerias.

Por isso que a colaboração por meio das cidades irmãs tem a possibilidade de alavancar os ativos locais e identificar oportunidades de comércio de cada região.

A tendência atual é de que as parcerias das cidades irmãs abranjam cada vez mais o cenário econômico, proporcionando desenvolvimento para a localidade e explorando as áreas comerciais que ainda tem possibilidade de crescimento. Por meio das estratégias das cidades irmãs, buscam-se estruturar parcerias para aumentar a competitividade global daquela cidade (GAMBINI, 2011).

Como forma de demonstrar como esse fenômeno denominado irmanamento de cidades, que surgiu em decorrência da tendência global em direção ao envolvimento ativo de unidades subnacionais em favor de processo estreitos de cooperação, colacionam-se alguns exemplos que servem ao propósito de reafirmar a importância desse movimento observado em todos os continentes.

A pesquisa sistematizada da doutrina destaca a formação de cidades-irmãs entre estados russos e outros estados da região báltica, que buscam identificar aspirações comuns e soluções para problemas de cidades

e vilas de fronteira na região báltica. São parcerias entre Tornio (Tornio é uma região municipal da Lapônia, na Finlândia) e Haparanda (localiza-se na província histórica de Bótnia Setentrional, localizada ao norte da Suécia). Essa foi a primeira formação de irmanamento registrada no final dos anos oitenta, a partir do qual se espalhou ao longo da Europa nos anos noventa. Também se destaca a formação entre Valga (um município urbano da Estônia) e Valka (cidade no norte da Letônia), dentre outras (ANISHENKO, SERGUNIN, 2012, p. 19).

Outras parcerias podem ser identificadas nas municipalidades australianas. Essas parcerias são amplamente encontradas na prática, porém pouco citadas nos estudos acadêmicos, conforme relatos da Sister Cities Alliances⁶⁷. Assim, por intermédio de parcerias entre universidades, o Centro Australiano de Excelência para o Governo Local (The Australian Centre of Excellence for Local Government - ACELG) e o Centro Australiano de Associação do Governo Local (the Australian Local Government Association – ALGA), intenta-se relatar as múltiplas dimensões da participação e as oportunidades do irmanamento de cidades para o futuro. Cumpre destacar a parceria entre as cidades de Albury e a cidade de Nanping na China, cujo objeto desse irmanamento é abordar os temas de áreas econômicas, assuntos educacionais e sobre saúde. Ou a parceria entre Ballarat e Osaka no Japão que aborda as atividades nas áreas culturais, em intercâmbios acadêmicos, trabalhando com projetos de desenvolvimento econômico e outros temas que envolvem trocas econômicas entre as cidades⁶⁸.

Relevante também as parcerias entre as mais diversas cidades com as cidades americanas. Destacam-se parcerias entre a cidade de Atlanta e Ancient Olympia, na Grécia; ou Brunswick e Ganzhou, na China; ou ainda Savannah e Kaya, em Burkina Faso. São mais de 50 irmanamentos entre cidades enfocando os mais diferenciados assuntos e parcerias⁶⁹.

Como forma de coroar o rol de exemplos americanos, sem a intenção

⁶⁷ Disponível em: <https://opus.lib.uts.edu.au/handle/10453>, acesso em 07/07/2018.

⁶⁸ Estudo disponível em: https://www.uts.edu.au/sites/default/files/ACELG-2015_Sister-cities-and-international-alliances.pdf, acesso em 07/08/2018.

⁶⁹ Parcerias disponíveis no site oficial: <http://www.georgia.org/business-resources/international-relations/sister-cities-international-alliances/>, acesso em 08/07/2018.

de exaurir todas parcerias existentes, relata-se a parceria construída há aproximadamente trinta anos, entre a cidade de Portland e a cidade de Suzhou na China, em que se assinou uma acordo de cooperação de cidade-irmã direcionada ao desenvolvimento de parcerias culturais e programas de intercâmbio de artes. Durante mais de um quarto de século os investimentos no relacionamento entre Portland e Suzhou conquistaram o Prêmio de Cidades Irmãs EUA-China, em 2014⁷⁰. O prêmio foi concedido pela *Sister Cities International* em reconhecimento pelo excelente trabalho no comércio e nas trocas econômicas. Com a abertura proporcionada pelo primeiro projeto, outros seguiram os mesmos passos.

O irmanamento entre as cidades de Houston e Shenzhen busca a promoção e troca de tecnologias no setor de alta complexidade, advindo um crescimento econômico relevante⁷¹.

Em âmbito nacional, as cidades brasileiras também desenvolvem parcerias de irmanamento. O foco principal da geminação de cidades é a criação de relações em múltiplas dimensões possibilitando que cidades geograficamente distantes estabeleçam laços de cooperação. Dessa forma apresenta-se o caso da cidade de São Paulo que, por meio da Lei municipal nº 14.471/2007 estabelece, no seu artigo 2º⁷² a possibilidade de irmanamento

⁷⁰ Dados disponíveis em: <https://www.portlandsuzhou.org/history>, acesso em 07/07/2018. Do original: "March 2014 - PSSCA President Cathy Chinn, Past Presidents Robert Fraser and Lynne McIntyre, Portland Director of Government Affairs Martha Pellegrino, and Michael Gurton of the Portland Development Commission join a Suzhou delegation including Xu Ming 徐明, Vice Mayor of Suzhou (2011-2015), Xu Huadong 徐华东, Director of the Suzhou Foreign Affairs Office, and Suzhou Foreign Affairs Adviser Dorothy Lu, at the Sister Cities US-China Conference in Washington, DC, where they accept an Award for Economic Development and Trade."

⁷¹ Dados disponíveis em: https://www.academia.edu/9635691/How_sister_city_partnerships_can_play_a_new_role_in_a_global_economy, acesso em 08/07/2018.

⁷² A cidade de Milão, na Itália; cidade de Osaka, no Japão; a cidade de Luanda, capital de Angola; cidade de Lisboa, capital de Portugal; a cidade de Coimbra, em Portugal; a cidade de Leiria, em Portugal; a cidade de Seul, capital da Coreia do Sul; a cidade de Amman, capital da Jordânia; a cidade de Naha, no Japão; a cidade de Funchal, em Portugal; a cidade de Yerevan; a cidade de La Paz, na Bolívia; a cidade de Damasco, na Síria; a cidade de Pequim, na China; a cidade de Buenos Aires, na Argentina; a cidade de Toronto, no Canadá; a cidade de Santiago de Compostela, na Espanha; a cidade de Góis, em Portugal; a cidade de Bucareste, na Romênia; a cidade de Cluj-Napoca, na Romênia e Huaibei, na China. Com redação acrescida pela Lei nº 16.664/2017.

Informação disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2007/1447/14471/lei-ordinaria-n-14471-2007-consolida-a-legislacao-municipal-sobre-cidades-irmas-da-cidade-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>, acesso em 08/07/2018.

para diversos fins.

Não diferente é o caso da cidade do Rio de Janeiro, em que diversas leis se somam para atender ao preceito de parcerias internacionais com o objetivo de oportunizar relacionamentos de longo prazo entre a cidade do Rio de Janeiro e outras cidades. Como exemplo, destaca-se a Lei Municipal nº 4.023/2005 que estabelece o irmanamento entre a cidade do Rio de Janeiro e a cidade de Seul, na Coreia do Sul. Ou a Lei Municipal nº 4.351/2006 que estabelece a parceria, por meio das cidades-irmã entre a cidade do Rio de Janeiro e a cidade Newark, em Nova Jersey – EUA. Ou, ainda, Lei Municipal nº 4.917/2008 que estabelece os termos da parceria entre a cidade do Rio de Janeiro e Kiev, na Ucrânia. Esses são alguns exemplos dentre mais de 45 parcerias e acordos de cooperação.

Não menos importante é o caso da cidade de Curitiba que, dentro do seu programa de internacionalização da cidade busca por meio das parcerias internacionais a oportunidade de estabelecer relacionamentos de longo prazo entre cidades de distintos estados. Essa parceria é realizada por meio de assinatura de protocolos que resultam em Projeto de Lei ou acordo, entre as cidades signatárias, tornando-as cidades-irmãs. Essa parceria é desenhada conforme as áreas de interesses das unidades parceiras e os benefícios advindos com o acordo. Resultam benefícios em diversos programas que abrangem vários grupos de interesse, tais quais: a Administração Municipal, determinadas organizações não-governamentais, universidades parceiras, empresas de médio e grande porte e entidades da sociedade civil. Curitiba conta com dezessete parcerias⁷³ e já tem previsão de ampliar esses acordos.

Todas essas parcerias, em maior ou menor grau, trazem à cidade visibilidade internacional, efeitos econômicos e perspectivas de parcerias em diversas áreas, fomentando o comércio nas áreas correlatas.

⁷³ Curitiba assinou acordos de cooperação entre as seguintes cidades: Akureyri, Islândia; Assunção, Paraguai; Coimbra, Portugal; Columbus, Estados Unidos; Cracóvia, Polônia; Durban, África do Sul; Guadalajara, México; Hangzhou, China; Himeji, Japão; Jacksonville, Estados Unidos; La Plata, Argentina; Montevideu, Uruguai; Orlando, Estados Unidos; Santa Cruz de la Sierra, Bolívia; Suncheon, República da Coreia; Suwon, República da Coreia; Treviso, Itália.

2.2. Cooperação Internacional Descentralizada – CID

O desenvolvimento local pode ser impulsionado de forma alternativa, por meio da cooperação internacional descentralizada cujo conceito se caracteriza pela utilização de mecanismos de compartilhamento de conhecimentos e intercâmbio de recursos econômicos, humanos e materiais, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento local.

É um instrumento de fortalecimento das capacidades das unidades subnacionais, na medida que permite o aprimoramento das políticas públicas implantadas pelas localidades. Representa uma alternativa para as municipalidades pois trabalha com um conjunto de ações desenhadas e efetivadas por diversos atores, como forma de promoção de um desenvolvimento mais equilibrado (SÁNCHEZ, 2002, p.23).

Essa modalidade contempla atividades de cooperação entre governos locais para construção de projetos em diversas áreas.

Os setores mais visados para essa prática são a capacitação de pessoal, como atividades de qualificação de pessoal e o fortalecimento das instituições de relações internacionais nas cidades. Ademais, utiliza-se essa espécie de acordo de cooperação para incrementar as atividades na seara educacional e de infraestrutura. Somado a isso essa atividade é muito utilizada para a transferência de tecnologia para auxílio no atendimento das demandas locais (MARCOVITCH, 1994, p. 47).

Historicamente, o instrumento ganhou notoriedade e visibilidade com o advento da Carta das Nações Unidas⁷⁴, a Carta de São Francisco de 1945, onde há a menção expressa da cooperação internacional com viés econômico e social objetivando criar “condições de estabilidade e relações pacíficas entre

⁷⁴ No âmbito da Nações Unidas existem diversos programas de cooperação internacional. Três programas merecem destaque sob o enfoque deste estudo:

- 1) O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat), voltado para o desenvolvimento sustentável e redução da pobreza;
- 2) O Programa de Gestão Urbana (PGU) voltado para fortalecer a capacidade de gestão das cidades e apoiar seus esforços para o desenvolvimento sustentável; e
- 3) O Programa CITIES Alliance que objetiva melhorar a condição de vida dos pobres nas cidades, por meio de duas áreas fundamentais, quais sejam, estratégias de desenvolvimento urbano e erradicação ou regularização de bairros informais ou marginalizados.

as Nações”⁷⁵ para promover o progresso e a prosperidade em favor dos estados em desenvolvimento. Dessa forma, a cooperação internacional passou a ser uma ferramenta importante e amplamente utilizada por diversas nações e posteriormente pelos estados.

A cooperação internacional representa um conjunto de ações de caráter internacional, efetivada por sujeitos e atores internacionais visando a promoção do desenvolvimento econômico e social (GALÁN & SANAHUJA, 1999, p. 17).

Por meio dessa prática é possível desenvolver ações internacionais de auxílio ao desenvolvimento das unidades subnacionais, de partilha de experiências e a realização de acordos bilaterais ou multilaterais limitados a esfera de competência de cada ente.

Com base nesse entendimento é possível compreender que a cooperação internacional descentralizada é um processo de ação conjunta entre atores subnacionais e diferentes agentes, como universidades, ONG’s, agências financiadoras, Estados e/ou Municípios e empresas (OLIVEIRA & LUVIZZOTTO, 2011).

Muito embora exista a participação de diferentes entes no processo de cooperação, o elemento relevante é a igualdade de participação, pressupondo uma interação e tomada de decisão de forma conjunta (AYLLON, 2007).

Como no Brasil ainda não existe uma regulamentação específica para estabelecer os termos da Cooperação Internacional Descentralizada, é possível utilizar como referência as regras europeias que determinam que a atividade se estabeleça por meio de relação direta entre os entes locais e os internacionais de forma à estimular as capacidades das instituições envolvidas na elaboração e na execução de projetos que visem o desenvolvimento de uma determinada localidade (REGULAMENTO CE nº 1659/1998⁷⁶).

Dessa forma as unidades subnacionais europeias podem utilizar esse modelo de cooperação para buscar financiamento a projetos dos

⁷⁵ Carta das Nações Unidas – Capítulo IX, artigo 55, da Carta de São Francisco, 1945 caput. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php>, acesso em 08/07/2018.

⁷⁶ Regulamento disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5ec350e-ad3c-4936-9fbf-5f63560cce0d/language-pt>, acesso em 02/02/2018.

governos locais possibilitando que as iniciativas que visam o desenvolvimento local alicerçadas no interesse comum entre os entes subnacionais e a sociedade civil (DESSOTI, 2009, p.9).

Destaca-se que as atividades de cooperação internacional descentralizada podem ser desempenhadas por Agências Internacionais em parceria com as unidades subnacionais, como é o caso Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (ACDI), a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) (SALOMÓN, 2008, p. 149). Porém, a diferença de atividade desempenhada pelos governos subnacionais e as Agências Internacionais está pautada no objetivo final da cooperação. Enquanto as Agências Internacionais disponibilizam recurso financeiro e técnico aos governos subnacionais, a Cooperação Internacional Descentralizada realizada por governos subnacionais objetiva trabalhar em conjunto com outras unidades subnacionais diligenciando projetos, assistência técnica, fomento a partilha de informação e conhecimento, projeção internacional, dentre outros (TREVAS, 2006, p. 30).

A Cooperação Internacional Descentralizada possui foco específico nos problemas locais, como as dificuldades de manejo de políticas de gestão urbana ou de serviços públicos deficitários. Essa forma de trabalho, por meio de cooperação, possibilita que governos subnacionais troquem informações, conhecimentos e possam enviar consultores externos para auxiliar a elaboração de projetos que atendam à necessidade local e possam obter o financiamento de alguma agência de fomento (MALÉ, 2006, p. 20).

As dificuldades de implementação desse instrumento se somam à falta de regulamentação local dessa prática. Muito embora os governos locais tenham conhecimento das vantagens da utilização desse modelo de cooperação, as limitações internas dão sinais de que o país precisa empregar muitos esforços para que essa modalidade possa ser acessível as todas as unidades subnacionais. O impedimento usualmente encontrado é a escassez de capital humano especializado para operar tal modalidade de cooperação.

Ademais existe a dificuldade de disponibilização de recursos financeiros e técnicos para que as parcerias internacionais se tornem realidade em todos os entes subnacionais (ROMERO, 2004, p. 48).

Somado a isso ainda é necessário que os governos locais se engajem em projetos internacionais por meio do aperfeiçoamento dos programas implementados e possam investigar melhor as capacidades de cada região, possibilitando assim projetos com resultados mais efetivos. Ou seja, é necessário o amadurecimento das instituições responsáveis pelo desenho das parcerias que realmente possam trazer resultados práticos claros para a comunidade local, com monitoramento constante e transparente (CORONEL, 2006, p. 19). E, ainda a fragilidade dos instrumentos jurídicos nacionais ante a falta de um marco legal que estabeleça a atuação dos entes subnacionais acaba por limitar a utilização dos mais diversos instrumentos devido ao não estabelecendo de uma padronagem para as atividades propostas (CEZÁRIO; ANDRADE, 2010).

Como forma de ilustrar como esse modelo de cooperação vem ganhando adeptos e vem crescendo de forma significativa, apresenta-se alguns exemplos de parcerias com bons resultados que utilizaram o modelo de cooperação internacional descentralizada. Um dos casos de avanço da cooperação internacional descentralizada na América Latina foi a concepção do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)⁷⁷, criado em 2004, foi resultado da acentuada atividade das autoridades locais, no âmbito do MERCOSUL. Essa formação permitiu que os Estados, Municípios e Provinciais se organizassem para elaboração de atividades conjuntas. Posteriormente essa formação deu origem as Mercocidades, atribuindo ao Foro uma legitimidade e uma visibilidade que impulsionou essa atividade no seio do MERCOSUL (MATOS, STEFFEN, 2012, p. 34).

O trabalho conjunto da Rede Mercocidades e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) resultaram nas principais instâncias que centralizam e conduzem as

⁷⁷ Ato de criação do FCCR disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul>, acesso em 04/06/2018.

demandas locais na seara regional, centralizando a atividade na Rede de Mercocidades. Esta tem a função possibilitaram o diálogo profundo dos governos subnacionais fomentando a cooperação e aprofundando da integração entre os Estados e uma institucionalização destas instâncias, no MERCOSUL (BRASIL, 2010).

Tanto as Mercocidades como o FCCR têm atuação limitada na seara regional por não possuírem poderes decisórios. A atuação desses órgãos se dá por meio de pareceres consultivos e recomendações, o que mitiga o papel importante desses órgãos no diálogo entre o local e o regional (JUNQUEIRA, 2014), preterindo a Cooperação Internacional Descentralizada como instrumento alternativo para a prática paradiplomática.

2.3. Associativismo Municipal

Atuação subnacional pode ser desenvolvida alternativamente por meio do associativismo municipal. Esse é outro importante instrumento que concretiza os preceitos da paradiplomacia das unidades subnacionais e possibilita o fortalecimento dos governos locais no âmbito internacional. O contexto brasileiro, assim como a realidade de diversos países, contempla a atividade de associativismo com um reforço nas parcerias entre os municípios.

Viabiliza a implementação e a descentralização pelos governos subnacionais, ante a autonomia concedida pela Constituição Federal⁷⁸, aprimorar a gestão pública local.

Essa busca por melhores formas de prestação de serviços, por meio das parcerias internacionais, já é a realidade em muitos países ao redor do mundo. Como forma de ilustrar essa premissa, destaca-se a atuação da província de Córdoba, na Argentina em que existe uma normativa

⁷⁸ Como já mencionado, a autonomia e as competências das unidades subnacionais (Estados e Municípios) foi crescendo pari-passu com a retomada democrática do Estado brasileiro. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi afirmado a participação municipal como um membro integrante do conjunto de entes federativos do estado brasileiro. Esse benefício permitiu que as unidades subnacionais pudessem dispor de autonomia administrativa, política, financeira e legislativa reflexo do federalismo brasileiro, consagrado no artigo 1º da Constituição brasileira.

possibilitando a atuação autônoma da unidade subnacional. Confere a efetivação de consórcios para concretização de diversos serviços. Essa parceria é verificada em obras públicas e em diversos programas de cooperação financeira e técnica (FROIO, MEDEIROS, 2011).

No Equador essa atividade também já é realidade. A Associação dos Municípios Equatorianos trabalha para resguardar os interesses dos municípios frente ao governo central, e, também, auxilia os municípios na realização das parcerias.

Essa última situação pode ser ilustrada por meio da atividade paradiplomática de Quito e Madri, que resultou na construção da rede de metrô. O auxílio se consubstanciou por meio do Protocolo de Cooperação Técnica firmado entre Quito e a Comunidade de Madri em 2011⁷⁹.

Esses dois exemplos na América do Sul servem para ilustrar que questões pontuais advindas de necessidades locais podem ser atendidas por meio de parcerias internacionais consubstanciadas entre entidades não centrais e com o auxílio direto de entidades que primam pelo Associativismo Municipal (CAVALCANTI, 2016).

No continente europeu o rol de exemplos é muito mais robusto, haja vista que o associativismo entre unidades municipais já é prática corrente há longa data, impulsionada por formações como a União Internacional de Governos Locais (International Union of Local Authorities – IULA) que se uniu com Federação Mundial das Cidades Unidas (World Federation of United Cities – UTO) para formar a Organização Mundial das Cidades e Governos Locais Unidos (World Organization of United Cities and Local Governments – UCLG), instituída em maio de 2004. O principal ofício desempenhado por essas formações é a promoção dos governos locais junto a outros governos centrais ou frente a organizações internacionais como as Nações Unidas.

Ilustra-se a realidade por meio do exemplo de Portugal, como forma de incentivo do associativismo municipal, existe a regulamentação da Lei nº 45/2008⁸⁰, que estabelece o regime jurídico dessa prática. Assim, a lei permite

⁷⁹ Informações históricas extraídas da página oficial do metrô de Quito. Disponível em: <http://www.metrodequito.gob.ec>, acesso em 08/07/2018.

⁸⁰ Dados disponíveis no Diário da República Eletrônico – DRE. Legislação – Lei 45/2008. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/>

que as associações de municípios tenham fins específicos estabelecendo um diploma próprio às atribuições para essas atividades, especificando que se destinam para a “promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal, dentre outras finalidades”⁸¹.

Como reflexo da prática adotada em diversos países, o Brasil vem buscando inspiração nessa tendência de promover o fortalecimento das unidades subnacionais com vista a desburocratizar a prestação de determinados serviços públicos. Essa atividade, no Brasil se materializa por meio de associações e/ou consórcios.

A existência de um marco jurídico com regramento específico, acaba impulsionando o associativismo municipal face a previsão legal autorizando tal atividade. Ao se detalhar os limites legais para a prática que contempla uma forma de cooperação entre as unidades subnacionais, é possível estabelecer limites e impeditivos para as atividades, dando segurança ao administrador público na utilização da ferramenta de associação. Como consequência direta, resulta em promoção do desenvolvimento econômico e social, bem como o auxílio aos associados por meio de assistência técnica, administrativa e tecnológica para que o município possa atender as demandas locais.

2.4. Rede de Cidades

Seguindo uma tendência à internacionalização das unidades subnacionais, desencadeada por interesses locais que muitas das vezes são negligenciados pelo governo central, acabam encontrando amparo no sistema internacional. As redes de cidades com os mais diversificados objetivos representam uma variação para a prática local.

A formação da sociedade em rede é um termo utilizado para designar

[/search/453264/details/normal?q=lei+45%2F2008](#), acesso em 08/07/2018.

⁸¹ Conforme Lei 45/2008, no artigo 5º e ss. Dados disponíveis em: Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/453264/details/normal?q=lei+45%2F2008>, acesso em 08/07/2018.

a forma de organização das unidades subnacionais e dos Estados com diversas entidades localizadas dentro ou fora do país.

Sob a conceituação das cidades em rede, são várias análises que recaem sobre esse conceito, mas para fins deste estudo se adota a concepção de rede como uma forma de organização das unidades subnacionais que permite a competitividade e melhor inserção das unidades subnacionais no mundo globalizado (NOHRIA, 1998, p. 287).

Esse debate é aprofundado por Meijers (2005), que relata a formação em rede como um ambiente multilateral que possibilita a cooperação entre as partes integrantes da rede, permitindo uma maior cooperação por meio da utilização de mecanismos que viabilizam as ações da rede.

2.4.1. Eurocidades – EUROCITIES

No campo do regionalismo, quando olhado para um espectro mais amplo, verificam-se diferentes abordagens. Nesse sentido, a Comissão Europeia, instigada pelo Comitê de Regiões da União Europeia, vem trabalhando com a temática da diplomacia das cidades, também chamada de *Cities Diplomacy* para caracterizar e regulamentar a atividade. Essa visão se coaduna com a discussão apresentada em outras regiões reforçando a ideia de que as cidades têm a condição crescente de aturem com outros entes descentralizados (UE, 2009).

Eurocities é a rede formada pelas principais cidades europeias, composta por governos locais e municipais, criada em 1986 pelos prefeitos de seis cidades⁸²: Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Roterdã.

Com a evolução dessa formação outras cidades aderiram ao programa e, em 2017 formaram uma rede composta por 135 cidades da Europa e 45 cidades parceiras, compostas por cidades não-europeias. Esse

⁸² O objetivo da rede é o de criar uma plataforma para suas cidades membros intercambiarem conhecimento, experiências e analisar problemas comuns entre seus membros para o desenvolvimento de soluções inovadoras. A articulação das cidades membro da rede se dá através de Fóruns, Grupos de Trabalho, Projetos, atividades e eventos. Dados e informações disponíveis em: <http://www.eurocities.eu/main.php>, acesso 09/02/2018.

crescimento dá indícios que essa formação é uma organização que vem trazendo resultados importantes para grande maioria das cidades⁸³.

A forma de trabalho das Eurocities se desenvolve por meio de seis eixos temáticos que estabelecem as principais áreas de atuação. Dentro de cada fórum existem grupos de trabalho para o desenvolvimento de projetos e oferecem uma plataforma para que as cidades parceiras possam compartilhar boas práticas e trocar ideias, conforme representação gráfica do Anexo V.

Eurocities buscam soluções para os problemas que afetam o dia-a-dia das cidades europeias. Pelo trabalho conjunto enaltecem o valor das cidades e a importância de fazer parte de uma rede da qual compartilham conhecimentos e ideias buscando construir uma voz "urbana" unida (EUROCITIES anual report. 2016-2017⁸⁴).

Mesmo no período da crise econômica e de grande instabilidade na Europa, a rede Eurocities manteve a atividade contínua de cooperação entre as cidades integrantes. É uma formação com visão otimista que olha as cidades como agentes que estão ganhando novo espaço no cenário nacional e internacional, a nível global (PAYRE, 2010).

A Agenda Urbana⁸⁵ para a UE é uma propulsora do papel das cidades no bloco e um relevante meio da formulação de políticas públicas em que as cidades estão comprometidas em garantir o sucesso dessas novas políticas. É a consolidação da ideia de que a cidade não faz mais parte do problema e sim parte da solução. A Agenda Urbana para a UE é um marco importante que possibilita que seja criada uma política pública mais acolhedora, fazendo com as cidades e os seus cidadãos possam superar os desafios que a Europa vem enfrentado.

Como forma de engajar ainda mais os governantes, no ano de 2016, em Milão, foi apresentada uma carta aberta da Eurocities exigindo um novo modelo de governança na Europa. Esse novo modelo deverá ser voltado a

⁸³ Informações disponíveis em: http://www.eurocities.eu/eurocities/members/membership_categories, acesso em 10/02/2018.

⁸⁴ Annual Report disponível em: <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIESAnnualreport20162017.pdf>, acesso em 20/07/2018.

⁸⁵ Dados disponíveis em: <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIESreport20162017.pdf>, acesso em 20/07/2018.

uma Europa mais receptiva às preocupações dos cidadãos de cada localidade. Porque, como estabelece as Eurocities, trabalhar com as cidades significa trabalhar com os cidadãos (EUROCITIES anual report. 2016-2017)⁸⁶.

O trabalho da Eurocities é incluir cada vez mais as cidades nesse processo. Utilizam a Agenda Urbana da UE para estabelecer um enquadramento e possibilitar a cooperação mais ampla com as instituições da UE e com outros Estados-Membros, garantindo que cidades continuem sendo vistas como parceiros reais⁸⁷. A agenda também destaca a forma que a rede irá exercer influência sobre as demais redes de cidades e a forma como estas podem se relacionar.

As cidades europeias não podem trabalhar sozinhas com os grandes desafios impostos às cidades. A rede Eurocities possibilita o trabalho em conjunto e o compartilhamento das demandas e soluções.

Como exemplo, destaca-se a temática de mudança climática, que sob os auspícios da Eurocities, o trabalho conjunto das cidades recai sobre o Acordo de Paris. As metas climáticas globais explicitam o importante papel das soluções locais para a efetividade do acordo. Dentre essas políticas se destacam as iniciativas de adotar transportes mais limpos, programas de eficiência energética, dentre outros. São as cidades e o engajamento dos cidadãos que farão a diferença.

Outra temática relevante é a crise de refugiados que demanda trabalhos conjuntos para que as cidades possam responder ao agravamento dos problemas. É necessário a construção de parcerias para o trabalho além das fronteiras. E boa parte dessas soluções estão concentradas nas cidades, onde podem ser aplicadas, verificadas e lapidadas. É o entendimento comum que as cidades podem ensinar muito à Europa (TAYLOR, 2005).

Cidades que se mobilizaram para receber e integrar milhares de refugiados aderem cada vez mais a campanha das Eurocities: "cidades acolhem refugiados", destacando assim o papel das cidades nesse contexto

⁸⁶ Annual Report disponível em: <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIESAnnualreport20162017.pdf>, acesso em 20/07/2018.

⁸⁷ Informações descritas no Annual Report. Disponível em: <http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/EUROCITIESAnnualreport20162017.pdf>, acesso em 20/07/2018.

de crise e a necessidade urgente de mais financiamento direto e apoio ao nível local (DOOMERNIK, ARDON, 2018).

Em Milão 2016, a proposta era a economia compartilhada. O informe anual das Eurocities relata que as cidades aproveitaram as oportunidades da economia compartilhada para construir soluções aos problemas comuns⁸⁸.

Como afirmam os relatórios da Eurocities, o futuro da Europa está nas cidades e os elos importantes são construídos a nível local, regional, nacional e internacional. Por isso o desempenho das cidades é fundamental para a competitividade global e para o compartilhamento de boas práticas.

2.4.2. Mercocidades

A Rede de Cidades do MERCOSUL ou Mercocidades é uma organização horizontal de cidades dos países integrantes do bloco regional. É uma formação que objetiva o fortalecimento das administrações locais em resposta a intensificação da globalização⁸⁹. Corresponde a um meio de articulação social e política integrando os governos não centrais aos órgãos com poderes decisórios no MERCOSUL (Mercocidades, 1995).

A formação da Rede Mercocidades surgiu como uma possibilidade aos governos locais de trocarem experiências bem-sucedidas, em diferentes áreas temáticas, como resposta as múltiplas facetas da globalização e da competição global das cidades por investimentos.

As origens históricas da Rede de Mercocidades remontam ao seminário "MERCOSUL: Oportunidades e Desafios para as Cidades". Tal evento foi organizado pela União de Cidades Capitais Ibero-americanas, sub-regional Cone Sul⁹⁰.

Naquela oportunidade, na cidade de Assunção, as cidades

⁸⁸ Conforme dados disponíveis no documento "Eurocities Strategic Framework": http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/494-Eurocities_strategic_framework-leaflet-web.pdf, acesso em 03/07/2018.

⁸⁹ Conforme dado oficial disponível no site oficial: <https://mercociudades.org/pt-br>, acesso em 03/07/2018.

⁹⁰ União de Cidades Capitais Ibero-americanas é uma organização internacional sem fins lucrativos, estabelecida em outubro de 1982. Informação disponível em <http://ciudadesiberoamericanas.org/>, acesso em 03/07/2018.

participantes assinaram a Declaração de Assunção⁹¹, por meio da qual expressaram a vontade de criar um conselho municipal composto por chefes das municipalidades, com a finalidade de alcançar uma participação mais ativa nos órgãos decisórios do MERCOSUL. Ao mesmo tempo demonstraram o interesse de criar grupos de trabalho baseados em temas de preocupação comum. Assim, instituiu-se as bases fundacionais da criação das Mercocidades.

No “I Cumbre da Rede” - 1996, em Assunção⁹², foi assinado a Ata de Fundação da Mercocidades pelos prefeitos das cidades participantes. Tal documento deixou claro o interesse das cidades em fomentar o desenvolvimento das sociedades locais. Onze cidades foram fundadoras: Córdoba (Argentina), La Plata (Argentina), Rosário (Argentina), Brasília (Brasil), Curitiba (Brasil), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Salvador (Brasil), Assunção (Paraguai) e Montevideu (Uruguai).

O surgimento da Rede Mercocidades significou uma modificação estratégica para a inserção dos atores subnacionais no processo de integração, dando o reconhecimento institucional das atividades destes atores no MERCOSUL.

Em setembro de 1996, em Porto Alegre, os representantes das cidades, após debates políticos, decidiram aprovar a criação da Secretaria Executiva das Mercocidades.

Na II Reunião da Cúpula das Mercocidades, essa formação tomou contornos mais precisos com o denominado "Compromisso de Porto Alegre"⁹³, que redefiniu a forma de trabalho das unidades temáticas da rede de Mercocidades e estabeleceu a coordenação de cada unidade, estipulando uma agenda para o cumprimento das metas. Naquela ocasião as cidades se manifestaram de forma expressa no interesse em atuar de forma direta no processo de integração regional.

⁹¹ Documento fundacional – Ata de Assunção. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/sites/porta.mercociudades.net/files/archivos/documentos/DocumentosFundacionales/1995actaasuncion.pdf>, acesso em 03/07/2018.

⁹² Documento oficial disponível em: <https://mercociudades.org/descarga/cumbre1995-asuncion/>, acesso em 03/07/2018

⁹³ Ata de Porto Alegre disponível em <http://www.mercociudades.org/sites/porta.mercociudades.net/files/archivos/documentos/DocumentosFundacionales/1996actaportoalegre.pdf>, acesso em 03/07/2018.

O Compromisso de Porto Alegre consolidou a vontade das cidades integrantes de formarem uma rede de protagonismo para impulsionar o processo de integração regional.

A rede iniciou suas atividades com a reunião de 11 cidades e, gradativamente, foram angariando novos adeptos. Em 2016 contavam com a participação de 303 cidades e, 323 em 2017. Em dezembro de 2018, já somavam 340 cidades integrantes dos países-membros do MERCOSUL e dos seus Estados-associados, como Bolívia, Chile e Peru⁹⁴.

Sob a ótica do ordenamento jurídico, a Rede de Mercocidades é uma entidade sem fins lucrativos, conforme descrito no artigo 1º do Estatuto das Mercocidades. A principal meta está delineada no inciso I do artigo 2º do Estatuto, que consta expressamente de que a formação em rede busca “favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL”⁹⁵.

Sob a ótica institucional a Rede de Mercocidades tem como via de acesso o Comitê de Municípios do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, criado pela Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum⁹⁶, por ocasião da realização da Cúpula de Ouro Preto, em 2004.

O Comitê de Municípios promove a inclusão horizontal dos governos locais permitindo a participação das cidades e municípios. Por meio desta cooperação se verifica a inserção vertical das cidades, pois representa uma via de acesso às instituições oficiais do MERCOSUL, impulsionando e aprofundando a integração regional (SENHORAS, MOREIRA, VITTE, 2008).

Esta articulação das cidades no cenário internacional concebe um novo padrão de relacionamento no Cone Sul, em que o diálogo entre atores funciona de forma horizontal, possibilitando a cooperação entre as unidades e a partilha de boas práticas. Essa reformulação de relacionamentos e de parcerias ficou mais robusta a partir do relatório elaborado para a Conferência

⁹⁴ Dados disponíveis no link: <https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>, acesso em 18/12/2018.

⁹⁵ Conforme expresso no artigo 1º. Do Estatuto das Mercocidades. Disponível em: <https://mercociudades.org/estatuto-y-reglamento-de-mercociudades/>, acesso em 08/11/2018.

⁹⁶ Dados disponíveis no site: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/decisoes/>, acesso em 08/11/2018.

Habitat II⁹⁷, em que já se demonstrou a importância das cidades como novos atores, como partícipes de fóruns mundiais, pois representam a centralidade das cidades contemporâneas e as posturas protagonistas que vêm assumindo as cidades como atores políticos.

O processo de participação das cidades não é algo novo. Castells e Borja, já assinalavam o protagonismo das cidades na “vida pública como na vida econômica, social, cultural e nos meios de comunicação”. Entendiam que as cidades eram atores complexos que não se confundiam com o governo central, mas a atividade não era contrária. E, no entendimento dos autores, as cidades têm mais capacidade de atender as necessidades locais na medida que estão mais próximas da sociedade civil e de seus problemas (CASTELLS, BORJA, 1996, p. 152)”.

No mesmo sentido defende Romero ao entender que os processos clássicos de cooperação internacional estão sendo modificados ante o aumento da complexidade das relações internacionais, a emergência de atores e o aprofundamento da globalização (ROMERO, 2005).

Frisa-se que a participação dos governos locais de forma direta no processo de integração regional no âmbito do MERCOSUL, foi impulsionada pela fundação da Rede de Mercocidades. Esta organização tem como um dos seus propósitos auxiliar o aprofundamento do processo de integração regional, de cooperação internacional, possibilitando o aumento do diálogo interno, mediante a participação direta dos governos subnacionais e também, estabelecendo formas de planificação de soluções para os problemas urbanos (YAN FILHO, 2011). Tal formação consolidou a rede de cooperação horizontal voltada para o intercâmbio de experiências e difusão de boas práticas (CHASQUETTI, 2006).

O protagonismo das Mercocidades ficou evidenciado no discurso de fechamento da Cúpula de Mercocidades em que se ressaltou que a Rede de Mercocidades seguirá trabalhando na promoção das cidades como protagonistas no processo de desenvolvimento de políticas públicas. Buscam-

⁹⁷ A ONU-HABITAT defende a aliança entre as cidades, em uma ação conjunta da ONU e Banco Mundial como forma de informar e conscientizar a população mundial a importância das cidades. Informação disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>, acesso em 04/03/2016.

se cidades que possam incluir os cidadãos no processo de construção de valores da cidadania. Entendem as cidades como um local para o exercício da democracia e um local para a partilha de soluções aos problemas e demandas locais. (Discurso de Encerramento – Declaração de Morón, XII Cúpula da Rede Mercocidades)⁹⁸.

No que tange a cooperação internacional, exercida pelos governos locais membros das Mercocidades, destaca-se a forma como é feita a participação desses atores. Não seguem a lógica dos Estados, os quais se utilizam de meios diplomáticos, mas sim, seguem uma lógica distinta, ou seja, trabalham com a cooperação entre os membros e estão voltadas diretamente as questões práticas. São unidades subnacionais que atuam de forma direta no desenvolvimento do bloco econômico. Corrobora com este pensamento Vigevani ao afirmar que “a participação internacional dos governos subnacionais está ganhando força e importância, sendo considerada de grande valia para muitos países” (VIGEVANI, 2006, p. 127).

No mesmo sentido ressalta Pietro ao debater a cooperação subnacional no MERCOSUL, definindo essa atuação como uma atividade que envolve o governo subnacional nas relações internacionais, através dos contatos estabelecidos, com o fito de possibilitar que se alcancem resultados econômicos ou políticos com entidades externas, dentro das competências das cidades (PRIETO, 2004, p. 251).

Destaca-se ainda, que os governos subnacionais têm um grande desafio a vencer, no que tange ao novo papel desempenhado no âmbito das Mercocidades, ou seja, resguardar os interesses econômicos dos governos locais. Tal posicionamento encontra guarida no pensamento de Keating, que enfatiza a seriedade das políticas desenvolvidas no âmbito das cidades pela busca de atração de investimentos internacionais, incentivo às parcerias de interesses comerciais, bem como a promoção ao desenvolvimento econômico, e outras agendas (KEATING, 2004).

Em face dos desafios as Mercocidades buscam, por meio das Unidades Temáticas, trabalhar focada na temática de interesse da unidade

⁹⁸ Conforme Ata da Cúpula, disponível em: http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ActasConsejo/Ata_consejo_fechado_dic2010_Belo_Horizonte.pdf, acesso em 30/08/2018.

subnacional. Dessa forma, as unidades temáticas têm por responsabilidade a coordenação e desenvolvimento de políticas públicas comuns entre as cidades-membro da Rede. E, ainda, promovem reuniões, grupos de pesquisa e buscam a divulgação das experiências bem-sucedidas, através do banco de boas práticas.

O debate sobre a cooperação descentralizada dentro das Mercocidades fomenta a organização e participação cada vez maior das Unidades Temáticas. Buscam dialogar sobre os problemas comuns e dar respostas às complexidades que envolvem as relações humanas daqueles que vivem nas cidades envolvidas na Rede.

É neste ambiente multiplicador de ideias que os Estados buscam as melhorias locais para benefício interno bem como a inserção maior destas cidades em âmbito internacional, dividindo os programas de maior sucesso com as cidades carentes de programas para desenvolvimento local.

Por meio do compartilhamento das boas práticas, os Estados membros da Rede de Mercocidades, trabalham na solução dos problemas urbanos contemporâneos que acometem as cidades. Aprovam incentivos para a realização de projetos que trazem melhorias nas condições de vida, filiando-se à diversas agendas sociais, como Cidades/Municípios Saudáveis, Agenda 21 e Agenda 2030, entre outros⁹⁹.

Estas agendas, guardadas as suas características específicas, partem do pressuposto que as pessoas estão vivendo em um dado local e vem enfrentando problemas comuns que exigem novas formas de gestão, baseadas na participação social e na igualdade para a alcançarem metas de qualidade de vida.

Nesse sentido corrobora Lefebvre ao afirmar que ao se aliar o crescimento local com o desenvolvimento sustentável, resulta afirmar que as necessidades locais devem ser investigadas e trabalhadas conjuntamente (LEFEBVRE, 1991, pag. 115).

As Mercocidades e as Unidades Temáticas trabalham em conjunto para a implementação de políticas sociais e de projetos articulados com o

⁹⁹ Grupos de trabalho das unidades temáticas da Rede Mercocidades. Dado disponível em <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>, acesso em 03/09/2018.

compartilhamento de informações. Estas ações visam aumentar a participação do cidadão em dois níveis distintos: tanto no planejamento quanto na avaliação de serviços e ações (ARAUJO, 2011). Ainda nesse sentido, as Mercocidades se propõem a inclusão social e uma melhoria da coletividade, debatendo essa temática como algo socialmente justo e equilibrado ao longo do território. Dessa forma se estará garantindo uma cidade sustentável, no entendimento de Lefebvre (LEFEBVRE, 1991, pag. 115).

No tocante aos interesses das Mercocidades, na busca de melhorias para coletividade, destacam-se os temas trabalhados e discutidos tanto a agenda dos atores subnacionais, quanto a chamada “nova agenda”. Tais temas envolvem atração de investimentos econômicos para realização dos ideais traçados pelas cidades, os quais transcendem o aparato unicamente estatal e começam a ser de grande importância também para outros atores.

Considerando as características da Rede de Mercocidades e da diversidade de atores que dela participam é possível compreender o funcionamento da Rede na busca de melhorias para as cidades em benefício da coletividade. Como afirma Otero que a cooperação descentralizada se assenta nas dimensões regional e local e a ação se perfaz de maneira direta a fim de ampliar os espaços de intervenção e compromisso entre os diferentes atores na sociedade. A cooperação descentralizada fortalece as estruturas dos governos locais e a participação do cidadão em face da maior transparência das atividades. E essa atividade implica em benefício para uma extensa rede, por força do ciclo completo da cooperação, que envolve o desenho da atividade, a execução e a avaliação dessa parceria (OTERO, 2006, p.64).

Corroborando com este pensamento é que a Rede de Mercocidades vem se desenvolvendo de forma rápida e num crescente contínuo. A cooperação para o desenvolvimento local vem sendo facilitado pela atuação das Cidades em Rede e as Unidades Temáticas vem trabalhando para suprir falhas que, num primeiro momento não podem ser trabalhadas de forma ampla pelas unidades subnacionais.

A criação da Rede Mercocidade significou uma modificação estratégica para a inserção dos atores subnacionais no processo de integração, dando o reconhecimento institucional das atividades destes atores

no MERCOSUL.

Com o estabelecimento do REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências, fundou-se uma arena de diálogo e cooperação entre Estados. Porém as limitações ainda existentes na atuação efetiva das unidades subnacionais levaram a evolução da reunião especializada e a formação do FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, criado por meio da Decisão 41/2004 do CMC, cujo objetivo era fortalecer a participação das cidades de forma mais aprofundada e legitimando a atuação dos novos atores, inserindo essa formação na estrutura institucional do Mercosul (PINTO, 2011).

A partir dessa formação a importância das Mercocidades começa a crescer, no sentido da participação das unidades subnacionais nas Unidades Temáticas. Embora a participação ainda não seja completa, ou seja, ainda que não haja a participação de todas as cidades dos Estados-membros, as possibilidades de parcerias originadas nessa relação ampliam as possibilidades para a Integração Regional do Mercosul. Revela-se um padrão diferenciado de relações, cujas oportunidades e parcerias se desenvolvem nas Unidades Temáticas conforme os interesses das unidades subnacionais. Essa parceria ocorre de forma horizontalizada, por meio de partilha de experiências, cooperações técnicas, cooperação econômica (KLEIMAN, RODRIGUES, 2007).

A literatura destaca a atuação das cidades por meio de redes de cooperação como uma atividade que possibilita a democratização das políticas públicas na medida que consegue responder de forma mais ágil as demandas locais, superando as desigualdades existentes entre os membros do bloco regional. A proximidade das cidades com a população local favorece a maior interação da cidade com a população local e a respostas às demandas são mais facilmente identificadas e atendidas (RIBEIRO, 2017, p. 140).

Conforme análise das atas disponíveis no site das Mercocidades e em pesquisa realizadas Unidades Temáticas¹⁰⁰ é possível constatar que, muito embora participem centenas de cidades, apenas uma parcela tem forte

¹⁰⁰ Disponível em: <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/>, acesso em 06/12/2018.

participação e vínculos sólidos com a formação em rede. Esse dado demonstra que de fato a participação das cidades pode ser melhorado, tornado a rede mais confiável e efetiva (GOMES, 2016).

A análise das atas das reuniões dos últimos cinco anos, demonstram que existe um padrão de participação de cidades, em que, pelo menos uma cidade de cada Estado – membro participa da reunião temática. Então, dessa forma, a representação dos países ocorre de forma a fazer a ponte entre o bloco econômico e a formação em rede, mas a participação não reflete a população a ser representada. Assim, os países que contam com maior número de cidades participantes são: Argentina, Uruguai e Brasil e a participação do Paraguai ainda é tímida sendo restrito a poucas cidades.

A maior participação das cidades levanta os olhares sobre a concretização das relações e das propostas de cooperação. Esse incremento das ações gerando um terreno fértil para as discussões de questões ligadas as cidades levam a busca por soluções que possam resolver problemas que obstaculizam a integração, como o caso da existência de produtos na lista de exceção, gerando debilidades e dificuldades de articulação entre cidades mais ativas do bloco.

Assim, as condições de vida dos habitantes das cidades que fazem parte da Rede tendem a apresentar uma melhora em sentido amplo, bem como devem também avançar no sentido da inclusão de políticas públicas de desenvolvimento sustentável, de inclusão social e de distribuição de renda.

A formação em rede, especialmente a Rede Mercocidade, ainda carece de efetividade, haja vista a pouca participação das cidades (conta com 349 Cidade participantes¹⁰¹). Para que ocorra uma integração mais efetiva e para que a cooperação em rede seja mais produtiva é necessário o engajamento de todas as cidades, o que não prática não ocorre.

Outro ponto importante diz respeito as possibilidades de aporte financeiro para a execução de projetos. A Rede Mercocidade conta com diversas parcerias, dentre elas: CEPAL, ONU Habitat, Rede de Governos Locais, CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos, ICLEI – Governos Locais

¹⁰¹ Dados atualizados em dezembro de 2018, conforme informações disponíveis em: <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/>, acesso em 08/12/2018.

pela Sustentabilidade, Cidades Resilientes (Programa 100 Resilient Cities – 100 RC), Associação Brasileira de Municípios – ABM, Frente Nacional de Prefeitos – FNP, Euro Cities, Cités Unies France, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Governos Locais – Coordenação Latinoamericana de Autoridades Locais: FLACMA, ALLAS, UCCI; Organizações Empresariais: Fecomércio PR, Fira Barcelona; Organizações não Governamentais: Associação de Universidades Grupo Montevideo, Programa Mercosul Social e Solidário, Centro Studi do Politica Internazionale CeSPI, CEFIR – Integração Regional, União Iberoamericana de Municipalistas, Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, IIsed – Instituto Iberoamericano de Seguridad y Democracia, Aquisur – Associação de Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño de Rosario; Organizações Nacionais Governamentais: Agencia Uruguia de Cooperación Internacional, Consejo Cosultivo de La Sociedad Civil para La Cancilleria Argentina.

Os proventos arrecadados pela rede são vinculados as atividades desenvolvidas entre as unidades subnacionais. E ao final, os projetos desenvolvidos pela rede visam a solução de demanda de interesse local. Ademais ainda é interessante ressaltar que essa formação tem demonstrado capacidade de influenciar as decisões governamentais, o que demonstra que as cidades têm atuação efetiva nas formações em rede (*Informe de Gestión, 2009 – 2010*)¹⁰².

Desta forma a Rede de Mercocidades representa hoje um importante ator internacional que vem contribuindo de forma decisiva para a consolidação do processo de integração no MERCOSUL.

2.5. Redes de Cooperação

Não obstante o recorte regional existem diversas outras formações que seguem lógica semelhante de fortalecimento de vínculos entre unidades

¹⁰² Dados disponíveis em: <https://mercociudades.org/download/informe-de-gestion-secretaria-ejecutiva-de-mercociudades-2009-2010/>, acesso em 28/10/2018.

subnacionais buscando superar os desafios da globalização.

São redes internacionais que, conforme reforça Fronzaglia (2015, p. 45), são “um meio para realizar a inserção internacional dos governos locais, para o incremento da cooperação internacional”, buscando responder a reduzida capacidade das unidades subnacionais na gestão dos desafios de cada localidade.

Afirma Acuto (2016) que em 1985 existiam 55 redes de cidades distintas, em 2016 já eram mais de 200 formações abrangendo questões diversificadas (ACUTO, 2016, p.611).

A crescente opção de estruturação das cidades em rede, demonstra que as cidades são agentes da mudança global e que precisam de parcerias para o desenvolvimento dos projetos que catalisam as soluções de sustentabilidade, cada vez mais necessárias para o atendimento das agendas internacionais.

As diversas redes, com os potenciais para proporcionar condições favoráveis ao desenvolvimento local contemplam interesses que por vezes ficam ausentes na política externa de um país. Como resposta, utilizam a cooperação direta, ou seja, a cooperação intermunicipal ou a cooperação em redes regionais para atender as suas demandas. São ligações mais simples e sem a necessidade de vínculos mais formais com a estrutura da política externa dos governos federais (RIBEIRO, 2009; OLIVEIRA e LUVIZOTTO, 2011). Muito embora exista essa fluidez nos processos não significa dizer que os vínculos sejam inexistentes, mas sim, que produzem os efeitos estabelecidos pelos acordos entre as unidades subnacionais e que não há a necessidade do aval do governo central (MALLMANN, CLEMENTE, 2016, p. 12).

2.5.1. Cidades e Governos Locais Unidos - CGLU

Conforme o diagnóstico de um modelo global de cooperação entre as cidades, encontra-se a formação da rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) ou *United Cities and Local Governments* (UCLG). Essa rede

mundial foi criada em 2004, com 136 países-membros, dispersos em todas as regiões do mundo.

A formação segue um modelo de organização guarda-chuva¹⁰³ para a reunião de cidades, governos locais e regionais, bem como conta com a participação de associações municipais em todo o mundo.

Surgiu por meio da união de duas formações: da unificação de redes globais de cidades e das associações nacionais de governos locais. A sede da rede está assentada em Barcelona, Espanha¹⁰⁴.

A CGLU é considerada uma das maiores organizações de governos subnacionais, pois reúne entidades de todo o mundo. Essa formação conta com mais de 240.000 membros (cidades-regiões e metrópoles) dispersas em mais de 175 países membros da ONU e presente nas sete regiões do planeta¹⁰⁵. Com isso é considerada uma voz potente e unida na comunidade mundial podendo fazer a ponte entre as demandas locais e o cenário internacional. A CGLU ostenta a bandeira do governo local democrático, destacando o fato de que mais da metade da população do mundo está nas cidades.

O principal objetivo da CGLU é representar os interesses das cidades e governos subnacionais em nível internacional, principalmente em espaços tradicionalmente ocupados pelos governos nacionais, como na ONU. De forma mais específica, realizam atividades de interesse dos governos locais como treinamento entre os pares, para capacitação de agentes multiplicadores de políticas públicas e práticas locais. Ademais, ainda desenvolvem ações em temáticas pontuais por meio das Comissões de Trabalho, formadas em torno de eixos de interesses. Trabalham na promoção e fomento de sociedades justas e sustentáveis, caracterizadas pela solidariedade e assentada nas bases da democracia local e participativa.

A CGLU possui divisões regionais na África, Ásia-Pacífico, Oriente

¹⁰³ Organizações modelo guarda-chuva são associações de instituições que coordenam atividades específicas ou reúnem processos para concretização de um fim específico designado pela instituição centralizadora da atividade.

¹⁰⁴ Informações disponíveis em: <https://www.uclg.org/>, acesso em 27/10/2018.

¹⁰⁵ África; Ásia-Pacífico; Europa; Eurásia; América Latina; América do Norte, Oriente Médio e Oeste da Ásia. Dados disponíveis em: https://www.uclg.org/sites/default/files/uclg_who_we_are_0.pdf, acesso em 27/10/2018.

Médio, América do Norte e América Latina (FLACMA). Como é uma organização guarda-chuva, abrange outras organizações que trabalham de forma independente, porém interligadas, ou seja, estabelecem as próprias políticas e possuem sistemas administrativos próprios e reportam as suas práticas e decisões à organização mundial que centraliza as atividades e fornece apoio necessário conforme a área geográfica da organização¹⁰⁶.

A CGLU abrange outras formações como: UCLG Africa, UCLG ASPAC¹⁰⁷, UCLG Eurasia¹⁰⁸, CCRE CEMR¹⁰⁹, FLACMA¹¹⁰, Mercociudades¹¹¹, UCLG MEWA¹¹² UCLG-NORAM¹¹³, Metropolis¹¹⁴ e UCLG Regions¹¹⁵.

Como forma de exemplificar a participação brasileira nessa rede de cooperação, destaca-se a participação da cidade de Guarulhos que já é membro da CGLU desde a criação da rede. Faz parte do Conselho Mundial. De igual forma as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Manaus, dentre outras.

Assim, a dinâmica do processo de cooperação e de associações de cidades, estimuladas por formações como a CGLU e as redes temáticas do URBAL, propiciaram o fortalecimento de afinidades entre as mais diversificadas cidades, bem como colaboraram para o desenvolvimento de parcerias simplificadas em âmbito internacional. Com isso, outras cidades passaram a buscar essas formações devido ao suporte interno, as tecnologias disponibilizadas e os treinamentos oferecidos por meio das reuniões internacionais e dos programas.

¹⁰⁶ Informações disponíveis em: <https://www.uclg.org/es/organizacion/estructura/secciones>, acesso em 01/05/2018.

¹⁰⁷ The United Cities and Local Governments for Asia and Pacific. Dados disponíveis em: <http://www.uclg-aspac.org/>, acesso em 05/05/2018.

¹⁰⁸ Eurasia Regional Section of the World organization "United Cities and Local Governments. Dados disponíveis em: <http://www.euroasia-uclg.ru/en/>, acesso em 06/05/2018.

¹⁰⁹ Council of European Municipalities and Regions (CEMR) European section of United Cities and Local Governments – Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE), Seção europeia de Cidades e governos locais Unidos. Dados disponíveis em: <https://www.ccre.org/>, acesso em 02/05/2018.

¹¹⁰ Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas.

¹¹¹ Dados disponíveis em: <https://mercociudades.org>, acesso em 02/05/2018.

¹¹² United Cities and Local Governments middle east and West asia section. Dados disponíveis em: <http://uclg-mewa.org/en/>, acesso em 02/05/2018.

¹¹³ North American Section. Dados disponíveis em: <http://www.fcm.ca/>, acesso em 03/05/2018.

¹¹⁴ Rede global das principais cidades e áreas metropolitanas. Dados disponíveis em: <https://www.metropolis.org/about-us>, acesso em 03/05/2018.

¹¹⁵ Forum of Regions. Dados disponíveis em: <https://www.uclg.org/en/forum-regions>, acesso em: 03/05/2018.

2.5.2. FLACMA

FLACMA é a sigla representativa da Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas. É uma organização que propõe a livre adesão das unidades subnacionais. Conta atualmente com 16.360 municípios, intendências e prefeituras das cidades e associações de governos locais da América Latina e Caribe¹¹⁶. Essa formação, tem como objetivo o fomento da democracia, conforme demonstra infográfico abaixo:

Figura 01: Infográfico FLACMA



Fonte: Infográfico disponível em: <http://www.flacma.lat/municipalismo-en-america-latina/>, acesso em 02/07/2018.

Historicamente foi criada em novembro de 1981 em Quito, Equador, fruto do trabalho da União Internacional das Autoridades Locais, em parceria com outras formações¹¹⁷ e reuniões de municípios.

¹¹⁶ Informações disponíveis em: <http://www.flacma.lat/conozca/>, acesso em 02/05/2018. Atualização anterior, realizada em julho de 2018, constava que a organização dispunha de 16.130 municípios. Dados estes que demonstram o crescimento da organização

¹¹⁷ Representou a união de três organizações mundiais de municípios por meio da IULA –

É uma organização que se formou inspirada pela Declaração Mundial sobre Autonomia Local¹¹⁸ e outros acordos internacionais¹¹⁹, objetivando promover o desenvolvimento local.

Em 2017, na XI Cúpula Hemisférica dos Prefeitos¹²⁰, no México, a organização finalizou o processo de reestruturação que se iniciou na celebração da Cúpula Hemisférica de Porto Rico em 2015¹²¹. Esse processo buscou consolidar ferramentas de apoio aos esforços de promoção e fortalecimento municipal da América Latina e Caribe.

O slogan adotado é: “A FLACMA nós fazemos todos juntos”, princípio finalístico do trabalho dessa organização¹²². Os princípios norteadores da atividade são a integração e trabalho conjunto entre todos os membros, por meio da tomada conjunta de decisões e busca contínua de fortalecimento da agenda de descentralização e reforma municipal. Buscam conjuntamente a implementação da Agenda 2030 e a comunicação contínua dos membros para troca de projetos e boas práticas. Esse diálogo entre as redes de governos locais procura fortalecer as parcerias entre as cidades e os blocos de integração.

A Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações é o prolongamento da CGLU na América Latina. Os principais temas debatidos por essa organização de cidades abrange as implementações dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o atendimento as Agendas Globais. Também busca respostas conjuntas para a problemática das mudanças climáticas. Trabalham com o desafio da implementação da igualdade de gênero dentro das cidades e municipalidades

União Internacional dos Administradores Locais Latino-Americano. Com a Reunião da Federação Mundial de Cidades e Metrópoles Unidas, essa formação deu a vez a formação UCLG, mantendo apenas a representação da América Latina e Caribe, sob o signo da Flacma.

¹¹⁸ Declaração Mundial sobre Autonomia Local foi assinada em Toronto, em 1993, no âmbito da IULA - International Union of Local Authorities. Informações disponíveis em: <http://www.iula.org/>, acesso em 28/10/2018.

¹¹⁹ Destaque para o Habitat II em Istambul em que as cidades receberam o reconhecimento internacional de vetores do desenvolvimento influenciando diversos países. Dados disponíveis no documento oficial: <http://www.un-documents.net/a47r180.htm>, acesso em: 28/10/2018.

¹²⁰ Dados disponíveis em: <https://embamex.sre.gob.mx/brasil/index.php/avisos/308-02-flecma>, acesso em 28/04/2018.

¹²¹ Informação disponível no site da Confederação Nacional de Municípios, disponível em: <https://www.cnm.org.br/>, acesso em 29/04/2018.

¹²² Informações disponíveis em: <https://www.flacma.com>, aceso em 01/05/2018.

e debatem a nova agenda urbana. E, ainda, possuem um grupo de trabalho para partilha de experiências exitosas.

Essa formação em conjunto com a CGLU e as Mercocidades contribuem para a consolidação da participação efetiva das unidades subnacionais em âmbito internacional de forma organizada e com finalidades pré-estabelecidas. Buscam dar visibilidade internacional aos interesses locais e assim valorizar as estratégias dos governos locais de parcerias internacionais.

2.5.3. URB-AL

O mundo atual influenciado fortemente pela globalização apresenta adversidades e possibilidades para atuação no âmbito subnacional. As mais diversas formas de cooperação internacional descentralizada, concretizada por meio das redes de cidades, representam um vasto campo de abertura e diálogo para elaboração de projetos comuns que venham a impulsionar o desenvolvimento local.

Nesse espectro de possibilidades o Programa URB-AL ou URBA¹²³, foi desenhado para ser um programa de cooperação descentralizada com amplitude regional.

Concebido em 1995 sob os auspícios da União Europeia, foi organizado inicialmente em 14 redes de cooperação. Essa formação se estruturou conforme a base temática comum, direcionada a resolução de problemas concretos relacionados com o desenvolvimento urbano de cada localidade. E, ainda, essa organização congrega as mais importantes metrópoles das regiões e uma gama de cidades de pequeno e médio porte que estão buscando o desenvolvimento urbano local.

Dentre as suas finalidades essa formação procurou incentivar a partilha de boas práticas e o diálogo entre a América Latina e a União

¹²³ URBAL – É um programa descentralizado de cooperação da Comissão Europeia que busca a aproximar cidades, entidades e coletividades locais da América Latina com a União Europeia.

Europeia, com o propósito de fomentar o crescimento econômico e social e a participação internacional das cidades.

O programa URB-AL cumpre o seu propósito por meio da disseminação de boas práticas de políticas públicas evidenciando as inúmeras possibilidades de cooperação descentralizada. A transferência de política pública realizada pelo programa tem como premissa o atendimento as suas características e suas principais fases conforme menciona Silva (2011, p.14).

Assim, o programa de cooperação descentralizado preconizado pela Comissão Europeia contou com três etapas distintas. O primeiro estágio compreendeu o ciclo de 4 anos entre 1996 e 2000. Nessa fase o programa estabeleceu unidades temáticas para reunir as cidades em temas de interesse comum. Por meio dessa convergência de interesses foi possível estreitar os laços entre as localidades e disseminar boas práticas na área das políticas urbanas. De forma mais concreta, o programa investiu 14 milhões de euros para o atendimento a objetivos específicos: i. Suporte à ação concreta de desenvolvimentos nas cidades; ii. Auxílio às unidades temáticas de trabalho; iii. Permuta de especialistas entre as municipalidades para capacitação dos agentes nas localidades e; iv. Construção de projetos com interesses comuns (DE GROOTE; CABALLEROS, 2004).

Ante os resultados obtidos e a tendência de crescimento da ação internacional dos governos locais na América Latina, foi lançado a segunda fase do programa com orçamento mais robusto e com objetivos mais refinados.

A segunda etapa foi lançada em 2001 com relatório final previsto para 2006. Para essa fase foi destinado um orçamento de 50 milhões de euros a serem aplicados na ampliação das atividades já consolidadas e na institucionalização de outras redes temáticas. Com isso foram modificados os objetivos específicos direcionando o desempenho das localidades de forma mais ativa em prol do desenvolvimento socioeconômico e cultural. Ademais, passou-se a investir mais em programas de capacitação, desenvolvendo os agentes locais como agentes disseminadores do conhecimento e capazes de fomentar a internacionalização das cidades. Somado a isso, ainda na segunda fase, objetivou-se a promoção das boas práticas que levaram ao

desenvolvimento local obedecendo as peculiaridades de cada localidade (EUROPEAN COMISSION, Programme Guide)¹²⁴.

Após o término da segunda etapa, foram elaborados os relatórios de avaliações. Com o intento de compreender os empecilhos existentes que dificultam o desenvolvimento e, avaliar as sugestões propostas para superação destes pontos de estrangulamento. E ainda, no tocante à América Latina, foi recomentado a criação de um órgão que coordenasse os projetos, possibilitando a estruturação das informações a serem reportadas (CHIODI, LOSSIO, 2008).

E, a fase três é resultante das recomendações sugeridas na etapa anterior. A continuidade dos projetos se seguiu, porém com pequenas modificações: convergência de investimentos na América Latina.

Esse olhar direcionado propiciou que projetos de longa duração pudessem obter financiamentos.

O perfil da participação também teve ênfase diversa, correspondendo ao aumento da presença de estados e regiões. Essa atuação mais expressiva foi constatada na ampliação dos treinamentos e cursos de capacitação de boas práticas que culminaram na construção de redes de cidades mais fortes e mais conectadas (OCO, 2013).

Diversas redes temáticas nasceram sob os olhares e inspirados pelo Programa URB-AL. Programas estes que contaram com o auxílio da Comissão Europeia para o intercâmbio entre cidades da União Europeia e da América Latina, tendo como principal foco o avanço da cooperação direta entre os atores locais e atores regionais. A atividade vem sendo concretizada através de transferência de conhecimentos, construindo redes institucionalizadas, para o trabalho em temas específicos ligados à cidade. Dentre os tópicos, debateu-se os problemas das drogas nas cidades; as dificuldades de conservação de sítios históricos urbanos; o trabalho constante na luta contra a miséria urbana; o empoderamento das mulheres nas mais diferenciadas instâncias, entre outras (OCO, 2013).

Como forma de ilustração, colaciona-se os dados publicados pelo

¹²⁴ Dados disponíveis em: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/urbal_en, acesso em 28/10/2018.

relatório URB-AL no tocante a relação grupo temático e cidade responsável pelo projeto:

Tabela 03: Relação grupo temático e cidade responsável – URB AL

Rede	Eixo Temático	Cidade Coordenadora do Projeto
1	Droga e Cidade	Municipio de Santiago
2	Conservação dos Contextos Históricos Urbanos	Provincia di Vicenza
3	A Democracia na Cidade	Ville de Issy-Les-Moulineaux
4	A Cidade como Promotora do Desenvolvimento Econômico	Ayuntamiento de Madrid
5	Políticas Sociais Urbanas	Intendencia Municipal de Montevideo
6	Meio-Ambiente Urbano	Ayuntamiento de Málaga
7	Gestão e Controle da Urbanização	Intendencia Municipal de Rosário
8	Controle da Mobilidade Urbana	Landeshauptstadt Stuttgart
9	Financiamento Local e Orçamento Participativo	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
10	Luta Combate a Pobreza Urbana	Prefeitura Municipal de São Paulo
	Red 11 – Habitação e Cidade	Sem candidatura aceita pela UE.
12	Promoção das Mulheres nas Instâncias de Decisão Locais	Diputación Provincial de Barcelona
13	Cidade e Sociedade da Informação	Freie Hansestadt Bremen
	Segurança do Cidadão na Cidade	Municipalidad de Valparaiso

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios do programa

Essa formação, por suas atividades desenvolvidas, tornou-se um laboratório de cooperação e desenvolvimento. Nessa dinâmica, o governo local está na posição central e atua como um motor do desenvolvimento econômico e social. Os assuntos abordados e trabalhados nos projetos gravitaram em torno de cinco eixos principais, com foco na coesão social: democrático, produtivo, institucional, social e territorial, conforme destaca o Observatório de Cooperação Descentralizada União-Europeia - América Latina¹²⁵. Os resultados benéficos refletem na participação significativa e crescente em temas e número de cidades participantes apresentados nos informes constantes do Anexo IV.

¹²⁵ Informações e dados disponíveis em: <http://observ-ocd.org/es>, acesso em 02/07/2018.

Aos procedimentos de integração regional na América Latina, somam-se outras formas que vem se desenvolvendo, ampliando assim a aptidão dos governos locais para a ação internacional.

2.5.4. Cidades Globais

Ao longo da história diferentes formas de se compreender as modificações na cidade foram estudadas e debatidas. Portanto, é lugar comum enumerar os problemas e analisar as algumas soluções encontradas para atender as demandas e problemas ligados às questões urbanas, que em muitas das vezes apenas atendem uma demanda pontual, não representando uma solução efetiva¹²⁶.

Diante dos diversos estudos que tentam responder a urgência de uma resolução eficiente aos impasses presentes nas cidades, desponta um “ponto de referência” para uma prática diferenciada com instrumentos que ainda carecem de maior compreensão (Martins, 1997, p.27).

A doutrina enfatiza o processo que culminou na construção do termo “cidades globais” como resultante do amadurecimento ao longo das décadas. Diversos autores que, com diferentes olhares e pontos de vista complementares, tentaram avançar no conceito.

O primeiro referencial doutrinário sobre essa temática, foi apresentado por Patrick Geddes na obra “*Cities in Evolution*”, no ano de 1915. Geddes expôs o conceito de cidades mundiais (“World Cities”) como um termo e uma ideia precursora, objetivando a análise das transformações a serem investigadas nas cidades. Segundo o entendimento desse pesquisador, as cidades mundiais seriam consideradas como uma região com economia dominante no Estado, interligada com outras localidades externas ao Estado-nação. Dessa forma, seriam consideradas mundiais as cidades que tivessem

¹²⁶ A título de exemplo é possível citar a construção dos “piscinões” na cidade de São Paulo, que à época da licitação era a promessa para solucionar o problema das constantes enchentes, e que mais tarde, não se mostraram tão efetivas. Nota: disponível em IBDA – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Arquitetura. Notícia redigida pelo Prof. Eng. Julio Cerqueira Cesar Neto, O mito dos piscinões na cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.forumdaconstrucao.com.br/conteudo.php?a=9&Cod=593>, acesso em 02/02/2020.

um controle marcante e significativo sobre os negócios globais (PAIN, 2017).

Seu sucessor nas pesquisas sobre o tema, Peter Hall, em 1966 escreveu a obra "The World Cities". Hall é apontado como o responsável por cunhar o termo "Cidades Globais". Esse título lhe foi concedido por ter ampliado a compreensão do seu antecessor e definido o conceito por meio de diversos elementos crescentes em importância. Delineou a ideia de cidade global como sendo aquela que é responsável por evidenciar os interesses políticos e econômicos, com o viés interno e internacional. De acordo com o autor, as cidades globais devem ter a característica de centros de comércio, bem como a relevância financeira e bancária, em nível nacional e internacional (ROBINSON, 2002).

Com as modificações da década de 80, marcada pela desindustrialização e pelo pouco interesse pelos velhos complexos urbanos, John Friedmann se destaca como um autor que repensou as relações das cidades e a importância que essa formação tem para o mundo. Na visão do autor as cidades globais representam os centros controladores que detêm o domínio da economia global caracterizado pelas relações econômicas em nível mundial. Na obra *The World City Hypothesis*, o autor aduziu que são as cidades que comandam a economia mundial (LIN, 2008).

A partir da década de 90, o principal nome referenciado nos textos sobre o tema das cidades globais está ligado a Saskia Sassen. A autora trabalha com a proposição das cidades globais atribuindo esse conceito como uma mudança de paradigma, no qual em que se inicia uma nova forma de entender as cidades, passando a analisar as metrópoles como resultado de um processo de globalização, que modificou de forma acentuada a realidade social e econômica do Estado-nação (SASSEN, 1998, p.11).

Essa forma de ressignificar o conceito, adicionou o elemento de segregação urbana por força dos movimentos do mercado imobiliário e da disposição do consumo decorrentes da globalização da economia (CARVALHO, 2000, p. 71).

Assim, ao se visitar a nascente do conceito e vislumbrar alguns entendimentos que se somaram ao padrão atual de cidades globais, fica mais claro o entendimento de Sassen na obra "*The Global City: Introducing a*

Concept”, em que a autora dialoga com outros autores que também trabalharam o conceito. Portanto, o conceito de cidade global vem como forma de debater e compreender melhor o seu significado e a partir dessa compreensão é possível desenhar um projeto que venha a atender melhor às necessidades locais.

Outras pesquisas sobrevieram e buscaram complementar os trabalhos iniciados por Friedmann e Sassen adicionando elementos complementares e trazendo novas conexões entre as cidades e as economias, aumentando a sinergia elas.

A ressignificação das cidades enquanto atores de um sistema internacional traz abordagens diversas como os conceitos de segregação urbana reexaminado por Levy (1997) ou o posicionamento das cidades-metrópoles em relação à economia mundial (MARQUES, TORRES, 1997). Esses posicionamentos e diferentes olhares buscaram construir a interpretação do conceito de cidades globais com foco no processo histórico decorrente da globalização da economia.

Foram as observações de padrões comuns e de repetições recorrentes nas metrópoles afetadas pelos efeitos da globalização que auxiliou o pesquisador a desenhar o conceito da Cidade global. Partindo dessa premissa, a cidade seria considerada “global” quando interligada de forma articulada entre o nacional e o internacional, agregando em seu espaço local atividades econômicas diversas por meio de atividades provenientes de empresas transnacionais e de atividades com alta tecnologia (LEVY, 1997; VÉRAS, 1997; MARQUES e TORRES, 1997).

Apenas as observações das realidades locais não foram o suficiente para estabelecer um padrão aplicável em todos os casos. A pretensão não é romper com as análises anteriores em que se privilegiava as horizontalidades, entendendo as modificações locais conforme as suas horizontalidades e particularidades, mas sim agregar o viés vertical do conceito de cidade global para compreender os problemas das metrópoles também por esse ângulo, resultante dos reflexos da globalização econômica.

Com o avanço das pesquisas e análise, da constante busca por um aprimoramento conceitual ligado a prática, novas experiências advieram sobre

a temática e, assim, aproximou-se a teoria da realidade local e possibilitou a introdução dessas ideias à realidade brasileira (VÉRAS, 1997, p. 131).

Ao trabalhar com os diversos autores e se analisar os atributos imprescindíveis a determinada localidade para que esta possa alcançar a posição de cidade global, é possível avançar e averiguar os casos locais e realizar um possível enquadramento no conceito proposto e assim confrontar com a realidade das unidades subnacionais brasileiras.

Sem filiação a qualquer classificação, elencam-se critérios que são recorrentes na doutrina, conseqüentemente a Cidade Global é uma localidade:

- Importante para o sistema econômico global, exercendo grande influência econômica no mundo;
- Apresenta atividade intensa em eventos internacionais;
- Congrega uma população com pelo menos meio milhão de habitantes;
- Dispõe de aeroportos internacionais;
- Possui um sistema de transporte reconhecidamente eficiente e avançado (abrangendo vias expressas, transporte público interligado e rodovias);
- Reconhecido índice de boa qualidade de vida;
- Acomoda sede de empresas transnacionais;
- Reúne universidades e sistemas educacionais reconhecidos internacionalmente;
- Tem bolsa de valor com impacto internacional e instituições financeiras de grande porte;

Segundo esses critérios no Brasil apenas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro apresentam potencial para ser consideradas “Cidade Global”.

Nessa mesma linha seguem os trabalhos de pesquisa da Globalization and World Cities Research Network¹²⁷ realizados a partir de 1998 no Reino Unido. Esse trabalho foi divulgado por meio de boletins de pesquisa (Boletim de Pesquisa GaWC) trazendo níveis de cidades globais. De acordo com essa classificação, a cidade de São Paulo é uma cidade que está ligada as principais regiões econômicas e à economia mundial e a cidade do Rio de Janeiro é considerada como uma cidade que liga regiões econômicas secundárias à economia mundial.

Com a análise acima estabelecida é possível compreender que cada

¹²⁷ Dados disponíveis em: <https://www.lboro.ac.uk/gawc/world2018link.html>, acesso em 14/08/2018.

Cidade Global dispõe de características peculiares de forma que se busca um parâmetro para a tabulação, mas na área de atuação paradiplomática, cada cidade busca a exposição e a participação internacional como forma de desenvolvimento local.

CAPÍTULO III – Embarços e Desafios da Paradiplomacia.

São pontuais as atuações das unidades subnacionais em âmbito da paradiplomacia internacional. A análise converge para entraves que inviabilizam um engajamento mais efetivo das cidades brasileiras, desde a ausência de um marco regulatório, passando pela alternância de partidos políticos e ideologias nas prefeituras, até o desconhecimento do assunto pelos mandatários municipais.

Os desafios representam as mudanças necessárias para o atendimento das demandas locais. Compromissos internacionais que os atores subnacionais, como agentes de mudança global, corpo técnico especializado, têm responsabilidade de garantir o cumprimento por meio de políticas públicas.

As cidades são catalizadoras de soluções de sustentabilidade e o engajamento desses atores auxilia na construção de um futuro sustentável. As parcerias com entidades internacionais colocam as unidades subnacionais mais próximas de soluções inovadoras e com maior probabilidade de sucesso.

3.1. As Dificuldades no Contexto Brasileiro

A realidade brasileira relativo à atuação no cenário internacional contempla a possibilidade de atividade paradiplomática não-regulamentada. Verifica-se uma lacuna legal, vez que não há competências específicas pré-definidas para tal atividade na legislação brasileira (PRAZERES, 2004, p. 286).

Constata-se que no Brasil a atividade de paradiplomacia ainda não está consolidada por meio de uma legislação específica para a regulamentação da prática, das unidades subnacionais.

As incursões internacionais das unidades subnacionais, obtidas empiricamente, são viabilizadas ante a não vedação constitucional da atividade.

A Constituição da República Federativa de 1988¹²⁸, ao regulamentar as competências dos Entes Federados, teve um importante papel de especificar a competência de cada um deles. Tal importância refletiu na ampliação dos mecanismos constitucionais e garantiu uma participação diferenciada destes entes na sociedade globalizada.

O reflexo pode ser verificado no florescimento das atividades paradiplomáticas realizadas por alguns estados e municípios. Sendo assim, esses novos contornos ocorreram por força da ampliação de competências, quando comparados com os dispositivos legais presentes nas constituições anteriores (AVRITZER, 2009, p. 29).

No Brasil, a repartição de competência legiferante materializada pelo texto constitucional, adotou o federalismo de equilíbrio, ou seja, estabeleceu a repartição de competências de forma complexa, utilizando critérios de distribuição horizontal e vertical. Dessa forma, a manutenção harmônica de atribuições materiais a cada um dos entes está estabelecida de forma residual pela Constituição Federal do Brasil (SANTOS, 2006, p. 4).

A temática sobre repartição de competências e a autonomia dos entes federativos, no direito brasileiro, é determinada na Constituição Federal e guiada pelo princípio da predominância do interesse público. Assim, as matérias passíveis de terem competências compartilhadas com outros entes, estão positivadas no texto constitucional e representam um dos pilares do modelo federativo brasileiro (ÁVILA, 1999, p. 117).

Conforme insculpido pelo princípio da repartição de competências, caberá à União as matérias e assuntos de interesse geral (Art. 21, CF/88). Aos Estados, fica o encargo de cuidar de matérias em que predominam o interesse regional e, à municipalidade fica encarregada dos assuntos em que prevalecem o interesse local, conforme Arts. 18, 23 e 24, CF/88. Essa é a forma de repartição das competências presente no federalismo brasileiro, reconhecido como um modelo cooperativo de exercício de competências

¹²⁸ A Constituição de 1988 é denominada na doutrina como sendo uma Constituição cidadã. Como o recorte realizado nesse trabalho, percebe-se que o documento também possui um viés municipalista importante pois abre a possibilidade de uma atuação que não estava presente nas constituições anteriores.

comuns¹²⁹ entre os entes federados.

Ademais é importante ressaltar que a estrutura jurídica dos Estados brasileiros está pautada em uma estrutura governamental estabelecida na Magna Carta de 1988, tendo sido adotado a base trina de poder, em que os governos subnacionais, a princípio, não têm capacidade jurídica para atuar em âmbito internacional, bem como não possuem, em regra, capacidade de atuação diretamente em organizações internacionais, mesmo como auxiliares e intermediadores do processo de integração. E que as Constituições Estaduais, bem como as Leis Orgânicas dos Municípios (LOM), na sua grande maioria não especificam o tema em questão, ou seja, nem sequer debatem o papel dos Estados e dos Municípios quando da inserção internacional, conforme ressalta Vigevani (2006, pag. 128). Com a falta de referencial de norma infraconstitucional, as constituições estaduais mencionam a possibilidade de práticas internacionais desprovidas da nomenclatura correta e sem a padronização necessária aos entes federados, conforme verificado na tabela presente no Anexo III.

Nessa estrutura complexa, as três esferas convivem harmonicamente em um regime predominante vertical, capitaneado pela União e horizontalizado entre a União, Estados e Municípios (MORAES, 2004). Assim, ao se estabelecer qual órgão tem competência para determinada ação, o legislador fixou de forma expressa a capacidade de cada ente para pronunciar decisões que afetam a sua esfera de atuação.

É mister compreender que na Constituição Federal a competência para a realização de atos de Estado, em relações internacionais, é da União Federal, conforme dicção do artigo 21¹³⁰. Por se tratar de atos de soberania, uma vez que envolve situações de Estado para Estado, não cabendo sob hipótese alguma, a nenhum outro. Porém, o pacto federativo não vedou expressamente o engajamento em atividades paradiplomáticas, desde que respeitadas determinadas condições institucionais.

¹²⁹ Artigo 23 da CF discrimina que são áreas de competências comuns a saúde, educação, promoção cultural e científica, proteção do meio ambiente, habitação, saneamento e combate à pobreza.

¹³⁰ (...) Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; (...)

Tal mitigação propiciou a atividade dos municípios e dos estados federados de forma incipiente, seguindo os modelos das atividades realizadas a exemplo da vizinha Argentina, por intermédio do artigo 124 da Constituição Argentina.

A mola propulsora para a busca da atividade paradiplomática, como uma alternativa local, ocorreu por força de fatores dentre os quais se destacam as dificuldades das unidades subnacionais em atender as demandas locais, decorrentes das restrições constitucionais orçamentárias presentes no ordenamento nacional, como os mais representativos (PRADO, VIGEVANI, 2010, p. 38).

O desenvolvimento da atividade paradiplomática teve que se ajustar à realidade nacional e adequar os anseios locais aos modelos de sucesso já adotados em outros países.

Com a diversificação de possibilidades de contato internacional viabilizados por meio da paradiplomacia (ou de instrumentos paradiplomáticos), o crescimento foi ocorrendo de forma gradativa e se disseminando por todo o território nacional.

O debate sobre a possibilidade de atuação paradiplomática dos entes não-centrais, inicia-se na permissão real dessa atividade, passa pela realização da prática internacional e se concretiza por meio do resultado da atividade, que se perfaz através do empréstimo, da cooperação internacional realizada (ou irmanamento) e da elaboração de políticas públicas para a efetivação de projetos locais com subsídio internacional.

Tem-se entendido que não há impedimento a esse respeito, porém a autorização não é ampla e irrestrita pois o administrador público municipal está autorizado a celebrar convênios internacionais no âmbito da paradiplomacia, vez que tratados e acordos são instrumentos de prerrogativas exclusivas do chefe do executivo federal.

Como dispõe a constituição brasileira, a competência da união é exclusiva para regular as relações internacionais do Estado brasileiro. O documento se mantém silente sobre as atividades desempenhadas pelas unidades da federação que desenvolvem atividade sem o comprometimento dos demais entes. Dessa forma, a atividade fica restrita ao âmbito local e é

desenvolvida plenamente por meio dos órgãos de internos subnacionais, que buscam a capacitação para atuarem junto as relações internacionais das localidades (LAISNER, SIMINI, 2017, p. 67).

Ainda que exista limitação constitucional, não impede as unidades subnacionais desenvolverem o ativismo local no tocante à inserção internacional. Por meio da criação de órgãos específicos na administração pública subnacional, os estados e municípios vêm estruturando secretarias para a articulação internacional ou órgãos específicos de relações internacionais para a inserção internacional efetiva da unidade local (DIAS, 2010). A exemplo: a cidade de Campinas, Porto Alegre, Rio de Janeiro dentre outros apresentados na tabela 2.

A regra mais comum é do estabelecimento de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRIs), cujo corpo técnico especializado busca garantir o atendimento legal e segue com o encargo de impulsionar a inserção internacional dos atores não centrais, conforme dados abaixo:

Tabela 04: Municípios com mais de 1 milhão de habitantes (com data de referência em 1º de julho de 2017).

Estado	Município	Tamanho da População	Estrutura de Paradiplomacia
SP	São Paulo	12.106.920	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
RJ	Rio de Janeiro	6.520.266	Subsecretaria de Relações Internacionais
DF	Brasília	3.039.444	-
BA	Salvador	2.953.986	Gabinete de Relações Internacionais.
CE	Fortaleza	2.627.482	Assessoria Internacional
MG	Belo Horizonte	2.523.794	Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais
AM	Manaus	2.130.264	Secretaria Executiva Adjunta De Relações Internacionais
PR	Curitiba	1.908.359	Secretaria Extraordinária de RI e Cerimonial
PE	Recife	1.633.697	Coordenadoria de Relações Internacionais
RS	Porto Alegre	1.484.941	Gab.de Captação de Rec. e Investimentos
GO	Goiânia	1.446.105	Assessoria especial de assuntos internacionais
PA	Belém	1.452.275	Não informado
SP	Guarulhos	1.349.113	Coordenadoria de Relações Internacionais

SP	Campinas	1.182.429	Secretaria de Cooperação Internacional
MA	São Luís	1.091.868	Secretaria de Articulação Institucional
RJ	São Gonçalo	1.049.826	Não informado
AL	Maceió	1.029.129	Não informado

Fonte: Tabela elaborada com base nas informações do IBGE (estimativas populacionais), sites municipais e consulta às prefeituras.

Como identificado acima, as prefeituras maiores possuem uma estrutura igualmente grande, no que tange a existência de órgãos específicos. Nesse sentido fica mais direcionado o trabalho quando os assuntos internacionais são tratados diretamente por uma equipe especializada. E em existindo essa especificidade para o trato das questões internacionais a paradiplomacia é intensificada. Quando esse tratamento da temática internacional não se dá de forma específica, as atividades ocorrem de forma difusa e passa a ser realizada por diversos órgãos, ligados aos temas e as oportunidades de cada localidade.

Como apresenta Salomón e Nunes, a presença de um departamento ou órgão específico que trate dos assuntos atinentes as relações internacionais “denota não o começo de uma atuação internacional, mas sua intensificação e a vontade de agir mais organizadamente do que até então” (SALOMÓN e NUNES, 2007, p. 105).

Dessa forma, verifica-se que o aparelhamento burocrático para o tratamento das questões de relações internacionais é mais específico e pontual quando há uma entidade responsável dentro do município.

Buscando esse aprimoramento legislativo houve a Proposta de Emenda Constitucional n. 475, denominada PEC da Paradiplomacia, com o fim de estabelecer o reconhecimento constitucional para atividades internacionais de governo subnacionais, conforme demonstra o Anexo V.

A proposta de alteração constitucional aspirando a construção de um espaço legalizado de atuação paradiplomática para entes subnacionais, buscava acrescentar um parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal, que versa sobre a competência comum entre os Entes de Direito Público, para possibilitar que as unidades subnacionais pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, no entanto foi

arquivada em 2008¹³¹.

A proposta da PEC tinha a seguinte redação:

Art.1º O art. 23 da Constituição Federal, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo “segundo”:

“Art.23.....

§1º.....

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

Da pretensão de emenda ao artigo 23 da CF/88, extrai-se que, conforme o entendimento do relator não há óbice à emenda ao texto constitucional, porém o projeto foi arquivado pois, segundo o Relator Deputado Ney Lopes:

“Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...)”

Ressaltou ainda o Relator que a liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o art. 30:

Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

- a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);
- b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

Mencionou-se ainda que parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais.

Concluiu o voto de que:

Aos entes estatais é possível celebrar atos internacionais dentro da esfera da respectiva competência, ou seja, no entendimento

¹³¹ O arquivamento da PEC 475/2005 pela Comissão de Constituição e Justiça ocorreu em 2008. Na ocasião o relator Deputado Ney Lopes ressaltou que para a prática de atos ditos paradiplomáticos, tal qual a assinatura de acordos ou convênios, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta. Fato esse que não enseja a necessidade de modificação do artigo 23 da Constituição Federal. Por isso o relator pugnou pela opinião pela inadmissibilidade da PEC nº 475, de 2005 o que culminou no seu arquivamento em 2008.

do Deputado Relator que é possível celebrar tais atos com quaisquer pessoas estrangeiras, sejam elas dotadas ou não de personalidade jurídica de direito internacional.

Enfatizou que para a prática de tais atos, os entes estatais não precisam de “autorização” da União, como sugerido na proposta:

“Autorizar, neste caso, é exercer poder sobre a vontade de outrem, e a Constituição da República não abriga muitos casos do exercício desse poder (um deles é a autorização do Senado para operações externas financeiras, já indicada).

Assim, a sugestão de “autorização” viola a autonomia reconhecida aos entes estatais. Igualmente dispensáveis e criticáveis são a remissão ao artigo 49 (de resto imprecisa) e a previsão de lei para dispor sobre o tema.”

Percebe-se que, na visão do Congresso Nacional, não há a necessidade de uma expressa autorização constitucional para a prática da paradiplomacia pois já está implícito no próprio texto que regulamenta os poderes legislativos e ordinários dos entes subnacionais.

O relator ainda discorda do fato da celebração de atos internacionais não ocorrerem por falta de autorização constitucional, pois ele entende que os entes subnacionais possuem a autonomia para a prática de tais atos. Assim, não é necessário a modificação constitucional e sim, há a necessidade de regulamentação infraconstitucional, pois esta competência está dentro do âmbito da unidade subnacional.

O esforço legislativo arquivado ainda relegava para Lei Ordinária, de competência do Congresso Nacional, conforme Art. 49, CF/88, a efetivação de um texto normativo com as especificidades necessárias.

Frente a tal conclusão os municípios brasileiros passaram a editar normas próprias atinentes a regulamentação da atividade paradiplomática por eles desenvolvidas, no entanto, sem qualquer padrão mínimo de convergência entre eles.

Enfatiza-se que há a necessidade de uma regulamentação a nível nacional estabelecendo os requisitos, poderes e deveres mínimos a ser observado pelos entes subnacionais, possibilitando dessa forma que há uma padronização mínima, sem com isso implicar em um engessamento da atividade, pelo contrário, um estímulo, pois advirá respaldo legal.

Porém a paradiplomacia, em território brasileiro, tem se tornado possível devido a interpretação teleológica do texto constitucional. Ou seja, o legislador originário ao conceber o texto legal deixou expresso as vedações

constitucionais, e aquilo que não está vedado expressamente pode ser exercido.

Em face da abertura constitucional os estados e municípios brasileiros têm buscado a atuação internacional de forma crescente. Essa atividade propicia um contato internacional que outrora era apenas concedido ao Estado, conquistando o seu espaço na política brasileira. E, assim, buscam ascender às plataformas internacionais como forma de dar mais visibilidade e atrair mais investimentos para o ambiente local.

3.2. Entraves da Paradiplomacia em Diferentes Contextos

Tendo em conta que o ordenamento brasileiro não regulamenta a prática da paradiplomacia de forma unificada nacionalmente, ou seja, não existem disposições legais que caracterizem a prática internacional das unidades subnacionais, surgem entraves nos mais diversos contextos.

Em uma Federação aos moldes da brasileira, o equilíbrio entre os poderes é regido por uma Carta Magna, e surgem questões singulares que por vezes, podem contestar o equilíbrio do sistema federativo ao exporem conflitos de solução intrincada.

Na prática cotidiana, a paradiplomacia não é vedada pela constituição, porém os Tribunais de Contas questionam, por vezes, a legitimidade da atuação de governadores e prefeitos na assinatura de acordos e convênios internacionais, o que impede a propulsão de um maior número de entendimentos internacionais pois, o que no campo teórico é plenamente possível, no campo prático e no momento da instrumentalização esbarram em entraves políticos e burocráticos.

As unidades subnacionais brasileiras, por falta de um marco regulatório específico, propiciam aos gestores interessados o entendimento que podem realizar as atividades que não concorrem com a atuação do governo central.

A atuação das unidades subnacionais está corporificada no manual de “Atuação Internacional Municipal” onde se descrevem as estratégias para

os gestores municipais projetarem as cidades em âmbito internacional. Esse documento especifica que a capacidade das cidades/municípios de atraírem investimentos estrangeiros é caracterizado pela “diferença entre o nível de serviços ofertados nas diversas localidades, tais como educação, saúde, transporte” (CNM, 2008, p. 7).

Diante da elaboração de um documento cujo objetivo é servir de manual e guia para os administradores locais, entende-se a urgência de uma regulamentação específica.

3.2.1. Desconhecimento do Instituto da Paradiplomacia

A questão que suscita debates doutrinários e jurídicos diz respeito ao questionamento se os atores subnacionais podem desenvolver a sua política externa, de forma autônoma e não conflitante com o governo central, no âmbito de sua competência, sem que estejam atrelados a outros parâmetros, ou seja, desde que não implique em ingerência sobre questões reservadas a competência privativa da União. Esse questionamento confronta o uso da paradiplomacia como um instrumento de ativismo das unidades subnacionais que encontra diversas barreiras para o seu pleno desenvolvimento.

Um dos limitadores é o desconhecimento sobre o funcionamento, benefícios e forma de estruturação da paradiplomacia das unidades subnacionais.

Esse desconhecimento vem sendo trabalhado pelos diversos observatórios de cooperação internacional como o objetivo de capacitar pessoas integrantes dos corpos técnicos dos entes subnacionais para trabalharem com clareza, exercendo as ações internacionais sem o temor da afronta a legalidade e sem o receio de infringir normas locais e, ainda, que possam desencadear em sanções no âmbito da responsabilidade do administrador público.

O desconhecimento por parte do administrador público municipal relativamente aos meandros para o exercício da paradiplomacia é questão de tamanha relevância que a Frente Nacional de Prefeitos editou o trabalho

intitulado “Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada - Um Estudo sobre o Caso Brasileiro”¹³², como balizador para o enfrentamento da atuação internacional ante a ausência de marco regulatório.

O desconhecimento pode desaguar na prática de atos de paradiplomacia que possam causar constrangimentos mesmo que aparentemente não demonstrem eventuais irregularidades.

Abreu no trabalho acerca da paradiplomacia no Brasil elenca algumas situações de atos de paradiplomacia com aparente regularidade e que podem estar fulminados de nulidades. Cita situações em que a paradiplomacia conduzida à revelia da União pode conter elementos que ensejam ameaças potenciais no campo da segurança nacional.

Sustenta que

(...) tratativas que resultam, por exemplo, em abertura de uma estrada ou construção de uma ponte interligando dois países, que por um lado corresponde a uma demanda de integração socioeconômica regional, pode por outro viés estar ensejando a criação de uma “penetrante” – para usar a terminologia militar – que terá importantes repercussões nos planejamentos estratégicos da defesa nacional (ABREU, 2013, p. 75)

Exemplifica, ainda

com a hipótese de uma associação de estados subnacionais fronteiriços de países vizinhos que, mediante “acordo internacional” regional, delibere sobre facilidade de trânsito de seus nacionais sem maiores restrições, com vistas a proporcionar maior liberdade no ir e vir das populações, pode ensejar um indesejável fluxo migratório, além de facilitar o ingresso de criminosos transnacionais, ou mesmo causar um problema diplomático se provocar uma dinâmica populacional imprevista, determinando a transposição de grandes aglomerados pelas fronteiras. Essas mesmas unidades subnacionais, ao “acordar”, por exemplo, sobre ingênuas trocas comerciais de produtos agrícolas ou mesmo de animais, sob o rótulo de economia de “subsistência”, podem estar satisfazendo interesses imediatos dos fronteiriços, mas possa também, sem se darem conta, possibilitar e até estimular o ingresso de pragas e zoonoses, cujos órgãos reguladores não participaram das negociações (ABREU, 2013, p. 76)

A União através do Ministério da Fazenda editou Manual De

¹³² Dados disponíveis em:

<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/f47047c64dd80128160307fc8dbe0d29doc-fnp.pdf>, acesso em 30/10/2018.

Contabilidade Aplicada Ao Setor Público¹³³ no qual disciplina de forma pormenorizada e obrigatória todos os procedimentos que os entes subnacionais estão obrigados a observar. Colaciona-se a título de exemplo um bem recebido a título de doação, quanto a obrigatoriedade de escrituração na qualidade de ativo imobilizado:

5.2.3. Ativos Imobilizados Obtidos a Título Gratuito

Quando se tratar de ativos imobilizados obtidos a título gratuito, estes devem ser registrados pelo valor justo na data de sua aquisição, sendo que deverá ser considerado o valor resultante da avaliação obtida com base em procedimentos técnicos ou o valor patrimonial definido nos termos da doação. Deve ser evidenciado em notas explicativas o critério de mensuração ou avaliação dos ativos do imobilizado obtidos a título gratuito, bem como a eventual impossibilidade de sua valoração, devidamente justificada (Portaria STN nº 437/2012)¹³⁴

Dessa forma se constata que qualquer bem recebido mediante uma atividade paradiplomática, por ausência de regulamentação específica da prática da paradiplomacia, ensejará, necessariamente, a observância estrita dessa situação contábil, sendo que para eventual disposição de bens, igualmente, necessitará de processo licitatório, sob pena do administrador público incorrer em penas administrativas em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com perda do mandato e ressarcimento do erário.

Urge para a prática da paradiplomacia uma capacitação efetiva não só do Administrador Público do Ente subnacional como em especial dos integrantes do corpo técnico, notadamente por se tratar de uma matéria não contemplada nos campos acadêmicos tradicionais.

3.2.2. Descontinuidade da Ideologia Partidária

Significativa questão que não pode ser deixada de lado diz respeito

¹³³

Disponível

em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8ª%20ed++publicação_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6,

acesso

em

31/01/2018.

¹³⁴ Manual disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_II_-_PCP.pdf, acesso em 31/10/2018.

às questões político partidárias. É de conhecimento comum que, por dissenso partidário ou legislativo, um governo sucessor pode alterar as políticas públicas iniciadas por seu antecessor.

Essa preocupação foi externada por Leonardo Mercher e Alexsandro Eugenio Pereira, que destacou que a literatura por vezes aponta para descontinuidades das atividades paradiplomáticas, quando se analisa os partidos em oposição e alternância no poder municipal, seguindo o entendimento de Salomón; Nunes (2007) e Onuki e Oliveira (2013) destacando os grupos políticos que por vezes pertencem a distintos partidos políticos, com compartilhamento de valores olhares comuns sobre os resultados das políticas públicas (MERCER, PEREIRA, 2018, p. 208).

Na mesma linha de entendimento Izabela Viana de Araújo, por ocasião da investigação na pesquisa de mestrado no trabalho que aborda a influência partidária nível municipal, com enfoque nas atividades paradiplomáticas. Entende que

“A ideologia partidária dos governantes influencia a paradiplomacia municipal, modificando objetivos e eixos de atuação nas relações internacionais das cidades e levando à descontinuidade das políticas internacionais. Essa diferença também altera a imagem das cidades no exterior. Nesse nicho, é possível perceber a agenda de direita mais preocupada com investimentos externos, enquanto a de esquerda visa a parcerias de cunho social” (ARAÚJO, 2012, p. 86).

Na pesquisa Izabela investigou a estratégia de inserção internacional do município de São Paulo em dois momentos distintos, analisando duas gestões diferentes: a de Marta Suplicy, do PT (2001–2004) e a de José Serra, PSDB e Gilberto Kassab, do DEM (2005–2008). Salientou que as informações que confirmam essa tese, foram obtidas por meio de pesquisas sobre as atividades dos órgãos específicos e da secretaria de relações internacionais ao longo cada mandato.

“As secretarias de cada governo apresentavam diferenças burocráticas. Um exemplo apresentado é que, durante o de Marta, havia um secretário e funcionários, enquanto no de Serra/Kassab foi criado um cargo de secretário adjunto” (ARAÚJO, 2012, p. 67).

Vê-se assim que não pode ser desconsiderado como um entrave de

relevância para os programas de paradiplomacia as questões alusivas a partidarismos e a ideologia, seja no seu estabelecimento assim como na sua continuidade.

3.2.3. A Observância ao Princípio da Legalidade

A Constituição de 1988 inovou ao introduzir em seu texto um capítulo específico dedicado à Administração Pública. No art. 37, indicou os princípios a que se submete a Administração Pública, dentre os quais o da legalidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no trabalho “Princípio da legalidade”¹³⁵ leciona que no Brasil a partir da Constituição de 1934 e revigorado na Constituição de 1946), passou o princípio a ser visto como vinculação positiva à lei, de tal modo que a Administração Pública só pode fazer o que lei permite. Além disso, a legalidade ganhou maior amplitude, uma vez que, com a outorga de função normativa ao Poder Executivo, a submissão da Administração passou a se dar, não só em relação à lei, como ato do Poder Legislativo, mas também aos atos normativos do Poder Executivo com força de lei, como os regulamentos autônomos, os decretos-leis, as medidas provisórias. É o chamado “bloco de legalidade” e que, na realidade, está contido na exigência de que a Administração se submeta à lei e ao Direito.

E complementa:

“A Constituição de 1988, de um lado, adotou o modelo de Estado Democrático de Direito, com a inclusão de valores e princípios no conteúdo do princípio da legalidade, para imprimir-lhe conteúdo de justiça e dar à lei um sentido material, além do puramente formal; de outro lado, reduziu a força dos atos normativos do Poder Executivo, no que diz respeito aos regulamentos autônomos, que deixaram de existir no direito brasileiro” (DI PIETRO, 2006).

Esta exigência de comportamento vinculado a estrita autorização legal faz com que se configure um dos maiores entraves para a prática da paradiplomacia, pois implica na realização de atos administrativos sem o respaldo legal.

¹³⁵ Dados disponíveis em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/86/edicao-1/principio-da-legalidade>, acesso em 30/10/2018.

Uma análise mais formal pode fulminar um ato de paradiplomacia como sendo um ato desprovido de sustentação jurídica, vez que, sem a autorização prévia estabelecida no ordenamento implica para o administrador, em tese, prática de ato de improbidade.

Doutrinariamente pode-se enquadrar os atos inerentes a paradiplomacia não como um ato vinculado ao estreito princípio da legalidade, mas sim, como um ato discricionário do governante, amparado na conveniência e oportunidade, escolhido após valorações no âmbito interno da Administração sobre as consequências e vantagens do ato.

Para a aceitação de que o ato de paradiplomacia possa ser tido como de conveniência e oportunidade não que estar preenchidos: a) “a lei não o definir, deixando-o ao inteiro critério da Administração”; b) “a lei define o motivo utilizando noções vagas, vocábulos plurissignificativos, os chamados conceitos jurídicos indeterminados, que deixam à Administração a possibilidade de apreciação segundo critérios de oportunidade e conveniência administrativa” (DI PIETTRO, 2006, p. 225).

Por outro vértice, conforme leciona o professor Doutor Daniel Wunder Hachem (2014, p. 368) o princípio da eficiência administrativa deve ser entendido não como argumento principal, mas sim acessório. Esse entendimento se baseia na necessária cautela para análise quando do aparente choque entre os princípios da eficiência e da legalidade. Dessa tese também comunga Odete Medauar (2013, p. 146) ao advertir sobre o entendimento errôneo sobre o princípio da eficiência, reforçando que o princípio da legalidade e o princípio da eficiência devem se conciliar e o legislador deve “atuar com eficiência, dentro da legalidade”.

Seguindo os entraves, destaca-se que também perpassam por outros meandros, de cunho financeiro.

3.2.4. Dotação Orçamentária

A inserção internacional das unidades subnacionais também encontra dificuldades de efetivação da prática internacional em face de problemas de dotação orçamentária para tal atividade. Nesse quesito, devido a carência de uma estrutura jurídica que possa dar suporte, as unidades

subnacionais menores ou com problemas orçamentários, ficam alijadas da prática paradiplomática por receio de infração à “Política Externa Brasileira” da qual o Estado soberano é o responsável, desconhecendo a possibilidade de cooperação existente entre a política externa nacional da União e a política externa dos Estados-membros e Municípios (RODRIGUES, 2013).

Dentre os entraves que desestimulam a realização da atividade paradiplomática pelos entes subnacionais brasileiros estão as questões de entrada de recurso em moeda estrangeira para os cofres municipais e estaduais, mesmo que a título de doação ou a fundo perdido. Igualmente a questão do recebimento de bens duráveis na implementação de projetos que necessariamente passaram a integrar o patrimônio do ente público, além disso a questão de financiamento para o pagamento de serviços prestados por agentes estrangeiros e, ainda, esbarra-se na necessidade de processo licitatório complexo para a contratação de mão de obra internacional ou estrangeira visando a consecução dos acordos ante ao fato que com raras exceções o ente público dispõe de mão de obra especializada para a consecução do fim previsto no entendimento da paradiplomacia.

A ausência de previsão legal específica, outro entrave, se refere ao recebimento de recursos externos. Atualmente, tem-se que é necessária intervenção da União para avalizar e autorizar, conforme se infere no portal *e-gestão*, do Governo Federal:

“Governo Federal também precisa autorizar o processo

Depois de confirmado o interesse do financiador estrangeiro, o projeto também precisa ser aprovado pelo Governo Federal. Antes de ser efetivamente avalizado pelo investidor externo, ele precisa ser submetido à análise prévia da Cofix (Comissão de Financiamentos Externos), que vai ou não autorizar o contrato internacional, com a garantia da União. Assim, a possibilidade de captação de recursos externos vai depender muito da forma como o projeto foi concebido e entregue para avaliação de cada agente financiador e também do Governo Federal.¹³⁶”

Também constitui óbice questão alusiva a contratação de prestadores de serviços para a execução de obras e a prestação de serviços, conforme dispõem a Lei 8.666/93 em seu artigo 23 inc. I e II, que estabelece

¹³⁶ Dados disponíveis em: <https://www.e-gestaopublica.com.br/captacao-de-recursos-externos/>, acesso em 24/05/2018.

o valor em que são dispensáveis os processos licitatórios ou seja, em regra após firmado o convênio há obrigatoriedade do ente subnacional da realização de processo licitatório complexo para fins de contratação de mão de obra ou bens para atingir o projeto firmado com o ente estrangeiro.

É importante ressaltar que a atuação subnacional no cenário internacional enfatiza questões ligadas a “*low politics*”, ou seja, questões relacionadas as agendas locais, inerentes à competência dos atores subnacionais, motivado pela busca oportunidades que fomentem o desenvolvimento respondendo assim, aos novos desafios (MORAIS, 2011).

Diversos são os autores que relacionam a prática de ações externas à captação de recursos financeiros, cooperação internacional, participação em eventos internacionais, vinculação as redes de cidades, viagens e missões comerciais nos diversos países, sem conhecer que todas essas práticas estão abarcadas pelo termo paradiplomacia. Ante o desconhecimento do instituto as unidades subnacionais acabam por subutilizar o instituto, perdendo oportunidades de crescimento e parcerias internacionais.

Desse quadro se pode inferir que a efetivação e/ou concretização carece de uma legislação própria que não pode ficar atrelada, por sua especificidade, às regras comuns da administração pública. Essa conclusão não tem o condão de banalizar a atuação estatal subnacional na prática da paradiplomacia, mais sim, uma simplificação e à edição de uma norma específica que possibilite ao administrador público atingir o objetivo, e, obrigatoriamente permaneça respeitando as regras constitucionais insculpidas no Art. 37 da Carta Magna de 1988 denominados princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3.2.5. Descumprimento dos Planos Plurianuais

Além da possibilidade de o gestor público por questões de ordem político partidária não dar continuidade a projetos idealizados ou iniciados por seu antecessor, há também a questão de o próprio gestor não cumprir as metas por ele estabelecidas. O que leva a um descrédito no cenário

internacional decorrendo fundadas dúvidas para parceiro internacional quanto ao estabelecimento de convenio com as unidades subnacionais brasileiras.

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo de ações do governo, abrangendo de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte¹³⁷.

Os principais objetivos do PPA são:

- A definição com clareza de metas e prioridades do governo, assim como os resultados esperados. Organizar, em programas, as atividades que culminem em acréscimo de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade.
 - Deixar claro o nexos legal entre as ações a serem desenvolvidas e o direcionamento estratégico de governo.
 - Permitir que a destinação de recursos nos orçamentos anuais seja condizente com as diretrizes e metas do Plano.
 - Apontar a repartição regional das metas e gastos do governo.
- Assim como, dar transparência à alocação dos recursos e dos resultados obtidos.

O descumprimento das metas por parte do administrador público é de tamanha envergadura que o Senado da República, por meio do Senador Roberto Requião (PMDB-PR) e o consultor de Orçamento do Senado Hipólito Gadelha Remígio elaboraram uma “nota técnica” contra o processo de impeachment da presidente Dilma; segundo o texto, “não há qualquer dispositivo constitucional ou legal que imponha o atingimento de metas fiscais, nem muito menos que sancione negativamente a não observância das metas”.

Segundo o documento, “uma análise perfunctória do texto pode conduzir à interpretação de que o descumprimento da meta fiscal corresponderia à caracterização de gestão fiscal

¹³⁷ Dados disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa>, acesso em 31/10/2018.

irresponsável. Ao se adentrar em uma verificação apurada percebe-se que a redação deixa evidente que irresponsável não é a gestão que não cumpre suas metas".

"A interpretação literal conduz a classificação como responsável uma administração que executa 'uma ação planejada e transparente' destinada a prevenirem-se 'riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas'", continua. "A existência efetiva de ação planejada e transparente destinada àqueles objetivos é que caracteriza uma gestão como fiscalmente responsável".

A nota diz que, "ao lado dessa interpretação, permite-se, ainda, afirmar, com base no mesmo texto, que a gestão fiscal que não atinge as metas seria classificada ou classificável como irresponsável".

"Ainda que o fosse, não há qualquer sanção a essa classificação, como igualmente não há punição a outras situações indicadas pela LRF que classificam certas ações ou omissões como ato (ou inação) de irresponsabilidade fiscal¹³⁸.

É o caso clássico do disposto no caput do art. 11 da LRF, que declara:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação" (Lei de Responsabilidade Fiscal)¹³⁹.

Emerge assim que, na ótica da política brasileira o Plano Plurianual é a apenas um balizador e em que pese muitos afirmarem o seu caráter vinculante, no entanto, se descumprido ou alterado não implica qualquer sanção legal ao mandatário, apenas de ordem moral, qual seja o descrédito.

3.3. Desafios e Oportunidades das Novas Agendas das Cidades

Diante dos desafios que as unidades subnacionais possuem em concretizar o chamado "Direito à Cidade", a busca por intercâmbios de iniciativas de sucessos que podem ser replicadas, se justifica. Entende-se que

¹³⁸ Informação disponível em: <https://www.brasil247.com/regionais/sul/nao-sancao-legal-para-descumprimento-de-metas>, acesso em 20/06/2018.

¹³⁹ Lei disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>, acesso em 21/06/2018.

é necessário empenhar esforços para que esses atores subnacionais possam trabalhar de forma efetiva na cooperação internacional, buscando através desse instrumento, concretizar a demanda por renovação e transformação da vida urbana, tal qual preconizada na doutrina por Henri Lefebvre (FIORAVANTI, 2013).

As unidades subnacionais ainda devem responder pelos Objetivos de Desenvolvimento do Sustentável (ODS)¹⁴⁰, definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU). Esses objetivos só poderão ser alcançados se houver o engajamento dos governos locais de todo o mundo. Mais um ponto que reforça a necessidade de envolvimento das municipalidades em prol da melhoria de vida da população local. Esse comprometimento amplia a capacidade e competência de atuação desses atores internacionais.

As metas estabelecidas pela ONU nas ODS estão intimamente ligadas às competências municipais o que torna ainda mais relevante a atividade das unidades subnacionais. Os governos locais são os principais atores para um desenvolvimento urbano sustentável.

Baseado nos compromissos da ONU, o Brasil dispõe de temas que podem ser trabalhados via atividade diplomática a ser desenvolvida pelas unidades subnacionais, conforme demonstra a tabela abaixo, que reflete os projetos de cooperação entre os municípios:

Tabela 05: Temas de cooperação entre as unidades subnacionais

Educação e Cultura
Inclusão Social e Inclusão Digital
Meio Ambiente e Mudanças Climáticas
Tecnologia e inovação tecnológica
Comercio Exterior – Promoção de Importação e Exportação
Saúde
Urbanismo
Turismo local

Fonte: Baseado no art. 23, CF e em fontes do Observatório dos Municípios. Elaboração da

¹⁴⁰ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) válidos até 2015 foram modificados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). ODM eram representados por oito objetivos. Os ODS representam dezessete objetivos, que fazem parte das metas que compõe a agenda 2030, a agenda de desenvolvimento sustentável.

autora.

Ao se identificar os temas que são possíveis de se concretizar via paradiplomacia, é preciso ainda compreender como essa informação pode ser útil para a localidade ou para o gestor público local.

Se temáticas elencadas acima são temáticas que o a unidade subnacional pode regulamentar em conjunto com o Estado soberano, cabe ao gestor local estabelecer políticas públicas que não conflitam com a política nacional, mas sim, a complemente.

Dessa forma, sem pretender a exaustão, correlaciona-se o que é oportunizado as cidades, por meio dos dispositivos constitucionais conforme elencado na tabela 01, com as principais possibilidades de se concretizar a paradiplomacia. Essas atividades são possíveis de serem efetivadas por força de ações compartilhadas entre as diversas instâncias de governo ou níveis de governo e as unidades subnacionais.

As pesquisas sobre a temática de paradiplomacia vem indicando que, em face do processo de aprofundamento da interdependência entre as nações, as agendas das unidades subnacionais tiveram que se modificar para atender as demandas do mundo moderno.

As agendas das unidades subnacionais buscam contemplar as demandas locais e os acordos internacionais assinados tanto pelo governo federal quanto pela unidade local. Como os compromissos internacionais são cumpridos pelos cidadãos, os municípios representam um importante ator responsável por viabilizar políticas públicas a serem efetivadas.

Sob essa ótica, no que tange aos acordos internacionais, as agendas municipais contemplam temáticas de desenvolvimento sustentável como os ODS; acordos no âmbito da ONU, tal qual a Agenda 2030; a Nova Agenda Urbana (NAU); acordos climáticos – Acordo de Paris; o Marco Sendai para a Redução do Risco de Desastres dentre outros acordos que impulsionam as ações locais.

Como forma de demonstrar a intensa atividade das unidades subnacionais, e como forma de reforçar oportunidade da utilização do instituto da paradiplomacia, colaciona-se abaixo exemplos dessa modificação.

3.3.1. Agenda 2030

É um plano internacional de ação com o objetivo claro de transformar o mundo. Esse documento estabelece as dimensões necessárias para o desenvolvimento sustentável.

Compreender as tendências locais sobre a urbanização susceptíveis de impactos ao longo dos próximos anos é fundamental para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e para os mobilizar os esforços para elaborar um novo quadro viável de desenvolvimento (UN, 2016).

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi construído com base histórica da resposta dada na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), dos Objetivos do Milênio, na Cúpula de 2010, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a chamada Rio+20 e nas contribuições apresentadas por todos os atores de todo o mundo (HOLLMANN, 2017, p. 21).

A idealização da Agenda 2030 é estabelecer um trabalho colaborativo entre governos nacionais e internacional, agentes locais (atores subnacionais) e a sociedade civil para fortalecer a prosperidade do planeta.

É uma agenda composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e mais 169 metas que demonstram a grandiosidade do programa. A agenda 2030 estabelece as metas que devem ser alcançadas até o ano de 2030 nas áreas mais importantes para a sociedade (ONU, 2015), identificadas pelos 5Ps (cinco áreas prioritárias da agenda e do planeta):

- **Pessoas:** Erradicação da pobreza e da fome em todas as suas formas; garantia da dignidade e igualdade entre as pessoas.
- **Planeta:** Evitar a degradação do planeta, implementando políticas de consumo e produção sustentáveis. Proteger os recursos naturais cuidar do clima para atender as necessidades das gerações futuras.
- **Prosperidade:** Garantir a todos os seres humanos uma vida próspera, com progresso econômico, social e em harmonia com a natureza.
- **Paz:** Promoção de sociedades pacíficas, justas e que promovam a inclusão de todos, livre da violência e do medo.
- **Parcerias:** Mobilização dos esforços para implementar a Agenda

através de uma parceria global sob bases sólidas.

Para atingir as metas propostas é necessário que sejam feitas parcerias para o atendimento global das metas. Existem também 231 indicadores de monitoramento (que permitem que os ODS sejam medidos) que auxiliam a verificação do progresso local no atingimento da ODS da Agenda 2030.

As ações para se colocar em prática o plano de ação da Agenda 2030, ou também a chamada Agenda pós-2015, conta com a responsabilidade de cada um e contam com os ODS “como guia para alinhar os planos dos países aos seus compromissos globais” (PNUD, 2016)¹⁴¹.

Cabe ressaltar que a Agenda 2030 não é uma responsabilidade única das unidades subnacionais, mas uma responsabilidade compartilhada por meio de ações, programas e políticas alinhadas com todos os atores da sociedade.

O desafio da aplicação local das ODS inclui a dificuldade ante o grande número de objetivos a serem alcançados e as suas características genéricas. Além disso, a necessidade de fazer a complementação das ODS com indicadores específicos que sejam mais relevantes no nível da cidade.

Nesse contexto, os municípios têm papel importante na formulação de políticas públicas locais ligando a necessidade da comunidade com as metas e os indicadores da agenda. Por esse motivo, a propagação das metas e o esforço de todos possibilita o fortalecimento institucional, econômico, social e ambiental.

3.3.2. Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS

Com o aumento da urbanização das cidades o elemento sustentabilidade representa uma peça cada vez cada mais significativa no grande quebra-cabeça que simboliza a vida em sociedade.

¹⁴¹ Disponível em:

https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/Projeto%ODS_Grafica.pdf, acesso em 31/10/2018.

A grande indagação que advém diz respeito sobre como medir a sustentabilidade de uma localidade, ainda que as cidades já dominem alguns indicadores. Somente nas últimas décadas é que foi possível estabelecer um conjunto de indicadores com o objetivo de refletir os muitos aspectos que precisam ser cobertos para avaliar a sustentabilidade de uma cidade.

Para tanto, há a necessidade de verificar como os indicadores para monitorar o desenvolvimento urbano sustentável evoluíram ao longo do tempo, acompanhando as mudanças da sociedade. Esse é o desafio que a Organização das Nações Unidas vem se propondo a estabelecer, desenhando metas e buscando tornar a sustentabilidade passível de ser medida e implementada por todos (ZINKERNAGE, EVANS, NEIJ, 2018).

Desde os ODM – Objetivos do Desenvolvimento do Milênio em que se enfatizava a sustentabilidade ambiental, saúde e crescimento até a criação dos ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, contemplando as dimensões como o gênero, igualdade e redução das desigualdades, que estiveram de fora na primeira versão (ODM) a ONU vem trabalhando junto com a sociedade para estabelecer um monitoramento de sustentabilidade urbana que seja eficiente e universal.

Dessa forma, ao se verificar o término do prazo estipulado pelas Nações Unidas para o atingimento das Metas do Milênio, as chamadas ODM –, os países adotaram uma nova agenda com o objetivo de continuar os alcançados e ampliar as metas de transformação do mundo.

São 17 princípios lançados em setembro de 2015 no decorrer da Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, na Assembleia Geral da ONU, oportunidade em que os Estados-membros da ONU intermediaram as suas contribuições.

Dentre todos os ODS, os municípios podem incorporar as suas agendas urbanas alguns princípios presentes nas ODS com medidas efetivas. No caso da ODS 1, os relatórios da ONU demonstram que o Brasil avançou muito nas metas. Indicam que de 1990 até 2012 o Brasil reduziu de 22,5% para 3,5% o número de pessoas que vivem em extrema pobreza (CNM,2017).

Se os resultados até agora deram resultados satisfatórios, cabe ampliar o engajamento para alargar a repercussão da meta proposta. Dessa

forma, cabe investigar como o município pode atender aos ODS.

A tabela abaixo visa dar um panorama geral das possibilidades já em prática nos municípios:

Tabela 06: ODS e significados

ODS	Significado
1	Erradicação da pobreza
2	Fome Zero e Agricultura sustentável
3	Saúde e Bem-Estar
4	Educação de Qualidade
5	Igualdade de Gênero
6	Água Potável e Saneamento
7	Energia Limpa e Acessível
8	Trabalho Decente e Crescimento Econômico
9	Indústria, Inovação e Infraestrutura
10	Redução das Desigualdades
11	Cidades e Comunidades sustentáveis
12	Consumo e Produção responsáveis
13	Ação Contra a Mudança Global do Clima
14	Vida na Água
15	Vida Terrestre
16	Paz, Justiça e Instituições eficazes
17	Parcerias e meios de Implementação

Fonte: Elaboração da autora

A demonstração acima apresenta os 17 objetivos globais para o desenvolvimento sustentável. No Anexo IV, colaciona-se uma tabela explicativa como informações ampliadas a fim de demonstrar o que cabe ao município no desafio de implementação dos objetivos globais. Ademais, busca-se abordar a gestão das políticas de Assistência Social e atendimento a comunidade, atividade que as unidades subnacionais conseguem fazer de forma mais efetiva, pelo fato de ser o ente mais próximo da população. E por conta disso, cabe ao Município a responsabilidade de identificar as zonas prioritárias e determinar as melhores ações possíveis para a localidade.

3.4. Nova Agenda Urbana (NAU)

A Nova Agenda Urbana (NAU), foi um documento aprovado no ano de 2016 durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Esse documento contém 175 princípios e busca orientar a urbanização sustentável, com foco nos

próximos 20 anos. Custou dois anos de debates para a finalização para consolidar as políticas globais (LIPITZ, 2016).

O principal acordo foi modelado nas ODS traduzindo a ambição de “transformar nosso mundo” e de “não deixar ninguém para trás”, conforme estabelecem os preceitos do relatório “o Caminho para a Dignidade em 2030”¹⁴².

O conteúdo da nova agenda foi elaborado com base nos resultados sobre o cumprimento da Agenda Habitat II. A consulta da ONU-Habitat feita a União de Cidades e Governos Locais foi decisiva para nortear os princípios para a próxima agenda.

Os pilares na nova agenda urbana podem ser assim representados:

Figura 02: Pilares da NAU



Fonte: CNM, 2017.

Essa agenda não é realmente nova, pois as demandas a serem executadas pelos governos municipais já são de longo conhecimento das municipalidades. Porém, o que torna o documento “inovador” são as

¹⁴² Documentos disponíveis em <https://nacoesunidas.org/secretario-geral-da-onu-apresenta-sintese-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-pos-2015/>, acesso em 03/07/2018.

ferramentas que vieram para auxiliar as políticas públicas e ações locais que promovem a sustentabilidade necessária para os projetos. Sobre essas novidades foi disponibilizado os sites da Agenda 2030¹⁴³, da Plataforma dos ODS¹⁴⁴ e o site do PNUD¹⁴⁵ que oferecem as ferramentas.

A Nova Agenda Urbana (NAU), por meio do seu documento final¹⁴⁶ com foco na ação das cidades, consagrado como “Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos” é vista como um documento que representa a ampliação da Agenda 2030.

Por meio dos dois documentos (Agenda 2030 e NAU) os Estados-membros, ao aderirem ao acordo, se comprometem em empenhar todos esforços de forma consciente para melhorar todas as áreas relativas a vida urbana.

A Agenda NAU é relevante para esse estudo pois possui um foco específico no fortalecimento da atuação dos governos locais na ascensão do desenvolvimento urbano, por meio de ações integradas das unidades subnacionais com organizações multilaterais, sociedade civil e setor privado. O objetivo é um trabalho cooperado de longo prazo alinhando os ODS e o Acordo de Paris para atender ao ideal de desenvolvimento urbano sustentável.

Cabe ainda ressaltar que a agenda não é um documento vinculante para os Estados-membro ou prefeituras. As metas ou objetivos específicos, não são de cumprimento obrigatório, mas estabelecem normas que devem ser seguidas para que a transformação nas áreas urbanas ocorra de forma segura e sustentável

3.5. Acordo de Paris

O Acordo de Paris é um tratado internacional assinado sobre os auspícios da Convenção-Quadro da Nações Unidas sobre a Mudança do

¹⁴³ Site disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/>, acesso em 30/10/2018.

¹⁴⁴ Site disponível em: <http://plataformaods.org.br>, acesso em 30/10/2018.

¹⁴⁵ Site disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>, acesso em 30/10/2018.

¹⁴⁶ Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>, acesso em 31/10/2018.

Clima (UNFCCC). Esse documento especifica as medidas de redução de emissão de dióxido de carbono, assinado durante a reunião da COP-21 em Paris. A meta é reduzir os índices de aquecimento global.

Por ser um acordo de dimensões globais, o objetivo central é unir esforços para obter uma resposta global. Cada nação apresentou as contribuições pretendidas nacionalmente sobre as reduções, conforme o que o governo central considerava ser viável de acordo com o cenário socioeconômico local. No espectro micro a ideia é somar esforços para que as unidades locais possam mitigar os impactos decorrentes das mudanças climáticas.

Com a entrada em vigor do acordo, entra em ação os esforços dos municípios para que o Acordo internacional se transforme em compromisso político e possa assim, impulsionar as iniciativas locais para que o objetivo maior, de limitação das emissões de gases seja de fato atendida e assim, a temperatura global possa abaixar 2°Celsius.

O papel dos Municípios é crucial pois esses entes são os responsáveis por implementar as soluções de forma direta, pois são as lideranças municipais que estão diretamente em contato com as áreas poluidoras. Essa mudança de foco, mudança do olhar para a ponta ou para os municípios, foi a marca inovadora da COP21.

E o que pode ser feito? O Brasil se comprometeu em acabar com o desmatamento ilegal na Amazônia e reduzir a emissão de gases do efeito estufa. E o que o município pode fazer? Em conjunto com o governo central, as municipalidades podem implementar políticas públicas que caminhem no mesmo sentido, mudando gradativamente a matriz energética brasileira.

A partir do momento que o governo central empenha esforços em aumentar o uso de energias renováveis na composição da matriz energética, cabe aos municípios implementarem políticas públicas para o uso de combustíveis menos poluentes e assim cumprimento com a parte que cabe aos municípios no cumprimento da meta global.

Outra forma de auxílio que os municípios contam para atender as metas nacionais, diz respeito ao grupo de Governos Locais pela Sustentabilidade (*ICLEI – Local Governments for Sustainability*). As

municipalidades podem se associarem para criar um padrão para o inventário de emissões de gases do efeito estufa. Essa organização auxilia e fornece estrutura para que a cidade possa desenvolver planejamentos de ações climáticas efetivas e monitoradas, por meio de metas e medições consistentes.

A vantagem desse tipo de associação está no fato que os dados coletados de forma consistente e transparente são publicados pela organização em relatórios publicados pelo ICLEI¹⁴⁷. Seguem padrões internacionais e estabelecem parcerias com o Banco Mundial, com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e UN-Habitat. Esse trabalho conjunto além de dar visibilidade ao ator subnacional, também viabiliza financiamento a projetos, por meio da paradiplomacia comercial¹⁴⁸.

3.6. Marco Sendai

Esse outro acordo internacional, assinado pelos países integrantes da ONU¹⁴⁹ é mais um acordo internacional que, para a efetivação completa depende de atuação compartilhada entre governo central e unidades subnacionais.

No Brasil, o projeto de cidades resilientes foi concretizada por meio

¹⁴⁷ Membros: Prefeitura Municipal de Alta Floresta; Governo do Estado do Amazonas; Prefeitura Municipal de Apuí; Prefeitura Municipal de Aracaju; Prefeitura Municipal de Bauru; Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; Prefeitura Municipal de Betim; Prefeitura Municipal de Campinas; Prefeitura Municipal de Canoas; Prefeitura de Contagem; Prefeitura Municipal de Coronel Fabriciano; Prefeitura Municipal de Curitiba; Prefeitura Municipal de Fortaleza; Prefeitura de Goiânia; Prefeitura de Guarulhos; Prefeitura da Estância Turística de Itu; Prefeitura Municipal de João Pessoa; Prefeitura Municipal de Joinville; Prefeitura do Município de Londrina; Prefeitura de Manaus; Governo do Estado de Minas Gerais; Prefeitura Municipal de Natal; Prefeitura Municipal de Niterói; Prefeitura Municipal de Palmas; Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Prefeitura Municipal de Presidente Prudente; Prefeitura da Cidade do Recife; Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro; Prefeitura Municipal de Salvador; Prefeitura de São Bernardo do Campo; Prefeitura Municipal de São José dos Campos; Governo do Estado de São Paulo; Prefeitura Municipal de Santa Maria; Prefeitura de Santo André; Prefeitura Municipal de São Carlos; Prefeitura de São Paulo; Prefeitura de Sorocaba; Prefeitura Municipal de Tailândia; Prefeitura Municipal de Teresina; Prefeitura Municipal de Vitória; Prefeitura Municipal de Volta Redonda.

¹⁴⁸ Informações disponíveis no documento Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories. Disponível em https://ghgprotocol.org/sites/default/files/standards/GHGP_GPC_0.pdf, acesso em 03/07/2018.

¹⁴⁹ Disponível em <https://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/>, acesso em 03/07/2018.

de uma parceria entre a Secretaria Nacional de Defesa Civil e o Ministério da Integração Nacional. Para adesão a essa campanha, qualquer município pode participar, solicitando a inclusão no sítio do Ministério da Integração¹⁵⁰. Fazem parte dessa formação, 366 municípios brasileiros (ver no tabela 4 a lista dos municípios integrantes) que buscaram aderir ao programa, tornando a localidade resiliente.

A prevenção de desastres tem alcançado maior efetividade após o *Marco de Ação Hyogo (2005 – 2015)*¹⁵¹ por força das estratégias adotadas que buscaram reforçar a importância do comprometimento local para atingir as metas e diminuir as vulnerabilidades.

Esse documento foi substituído pelo Marco de Ação de Sendai (2015-2030) que, repetindo a fórmula anterior, buscou ampliar a cooperação entre os atores sociais capazes de auxiliar a construção de cidades mais seguras e resilientes. Esse programa estipula metas para diminuição dos riscos de desastres para os próximos 15 anos. A proposta é reduzir de forma significativa o número de mortes, destruição e deslocamentos de pessoas ocasionadas por contos de desastres naturais.

Esse marco dialoga com outros temas que também são sensíveis às cidades, como o desenvolvimento sustentável e as mudanças climáticas. Como estabelecido pela ONU, para que o marco tenha resultados satisfatórios será necessário que as unidades subnacionais tenham um forte comprometimento, empenhando esforços locais para entender as prioridades regionais, como conhecer as áreas mais propensas a desastres, fortalecer a resposta local aos riscos, investir na redução dos riscos e na resiliência e reforçar as medidas locais para a prevenção de desastres.

O Marco Sendai, assim como as demais agendas, conta com a participação das entidades subnacionais que desempenham um importante papel como facilitadores, auxiliando com políticas públicas efetivas em níveis locais.

O cumprimento dessas agendas ajuda os países a responder aos desafios socioeconômicos e mitigar as desigualdades sociais para ajustar a

¹⁵⁰ Disponível em: <http://www.mi.gov.br/cidades-resilientes>, acesso em 04/07/2018.

¹⁵¹ Agência das Nações Unidas responsável pela coordenação de atos para redução de desastres. Disponível em: <https://www.unisdr.org/americanas>, acesso em 05/07/2018.

urbanização urbana e rural atendendo a meta de desenvolvimento sustentável.

É fundamental o engajamento dos Municípios, considerando as capacidades locais, tanto em termos técnicos como financeiros para a implementação das agendas de desenvolvimento não obstante os ideais de cumprimento das metas propostas o facilitador para tal desiderato se encontra na paradiplomacia quando as unidades subnacionais tem a possibilidade de em contato com outros entes que já implementam a política pública com sucesso solicitar a transferência de tecnologia mediante convênios, ao invés de ter que iniciar todo o estudo para um programa. O facilitador se consubstancia na aplicabilidade de uma política pública que é comprovadamente de sucesso.

Conclusões

O *modus operandi* sobre a atuação internacional dos governos subnacionais foi analisado sob a ótica das dificuldades e limitações do conceito de paradiplomacia e dos instrumentos que viabilizam essa prática.

A hipótese norteadora é a de que o sistema brasileiro ainda não utiliza a prática paradiplomática na sua plenitude devido a problemas internos que acabam por minar a capacidade dos governos locais.

Para cumprir tal desiderato e verificar se a hipótese de fato se concretiza, o trabalho percorreu uma construção que se iniciou no debate entre o Estado e os atores.

O Estado na sua concepção tradicional foi analisado, bem como os diálogos com as transformações sofridas ao longo dos tempos em razão das modificações e inovações da sociedade moderna, permitindo demonstrar que atores não-estatais vêm adquirindo relevância crescente nos diversos assuntos internacionais, por força das facilidades vislumbradas pela sua área de atuação, ou seja, com a sua proximidade com a população.

Para contemplar essa construção, trabalhou-se com o histórico da consolidação do Estado soberano e a estrutura construída e estabilizada a partir dos tratados instituídos em Westfália. Passou-se à temática da desconstrução do paradigma westfaliano e a inserção de atores nas relações internacionais.

Na revisão sistemática da literatura sobre a atuação internacional das unidades subnacionais, foi possível verificar a inserção das unidades subnacionais por meio da prática da paradiplomacia.

Com o gradativo reconhecimento da competência dos atores na prática internacional, ainda restaram questionamentos sobre a legitimidade dos Estados e Municípios para exercerem as atividades no âmbito internacional.

A Constituição regula as competências dos entes federados e

especifica quem detém a exploração de certos recursos e a responsabilidade de ação frente aos demais entes. No tocante às competências comuns, a regra estabelecida aos entes federados é do exercício ações relativas as políticas sob a responsabilidade do ente. É neste ponto que se destaca a necessidade de se regulamentar mecanismos de cooperação entre os entes para a execução de políticas públicas e esclarecer a atuação internacional dos atores subnacionais.

A formulação e a execução de políticas devem ser pensadas para todos e com todos os interessados. Por isso a importância crescente da compreensão do instituto da paradiplomacia como um instrumento de atuação internacional de atores subnacionais, atores estes que estão em contato direto com a população, destinatária final de todas as políticas públicas.

Apesar da falta de regulamentação, a realidade empírica demonstra que essa atividade paradiplomática vem se diversificando, mesclando com a cooperação internacional direta, quando envolve o setor privado e a sociedade civil pendendo para o irmanamento de cidades quando o auxílio se destina a um assunto específico.

Como forma de minimizar problemas com interpretação, processo de construção do acordo e delineamento de um ambiente seguro juridicamente, para a prática da paradiplomacia, o estabelecimento de um marco regulatório ou marco jurídico para a atividade em questão seria de grande valia.

O estabelecimento do marco jurídico seria importante para conferir legalidade, segurança e transparência para a atividade dos atores subnacionais e dos gestores municipais, legitimar a atuação e padronizando os regramentos mínimos em lei infraconstitucional.

Considerando as novas temáticas do mundo globalizado e os desafios a serem enfrentados pelos atores subnacionais, necessitam-se de ações conjuntas para a construção de soluções sustentáveis, visto que os problemas não se limitam a esfera nacional e os reflexos vão além dos territórios de país. Portanto, para garantir segurança e legitimidade às atividades desenvolvidas pelos atores, urge o estabelecimento de normativas destinadas a um maior alcance da prática em solo brasileiro.

Da mesma forma, a prática paradiplomática não deve ser enxergada

como uma atividade que oferece risco à autonomia do Estado e nem uma prática que desencadeie insegurança na administração pública. A condução da agenda política das cidades pode e deve trabalhar em conjunto com o governo central, ou seja, uma atividade complementar à política nacional.

Para que isso aconteça dentro dos padrões de legalidade, necessário se faz que o ente subnacional disponha de estruturas internas que permitam a relativização do poder estatal central, com secretarias ou órgãos específicos para atuarem nas relações internacionais. Isso permite a compatibilização da atuação subnacional na defesa dos assuntos regionais e locais, contribuir para o desenvolvimento sustentável da prática paradiplomática.

Sobre as variáveis que impelem a unidade subnacional a buscar relações internacionais se destacam as boas práticas, as necessidades locais, a vontade política externada por meio de filiações a movimentos associativistas, as ligações fronteiriças, a conhecimento em eventos internacionais, as demandas financeiras, o atendimento as agendas internacionais, dentre outras.

E o estudo também investigou os entraves que impedem o desenvolvimento da paradiplomacia na realidade brasileira. Para compreender as distintas variáveis que interferem nesse processo, analisou-se diversas práticas realizadas no mundo. São contextos diferentes que possibilitam o aprendizado sobre como o instrumento da paradiplomacia pode ser utilizado.

Nesse sentido, percebe-se que não existe uma fórmula pronta e nem modelos ideais a serem seguidos. A paradiplomacia acontece nas mais diferentes realidades e são mais usuais quando o país possui regras específicas que delimitam a prática e dão contornos de legalidade para os instrumentos.

A realidade brasileira é singular. O tamanho continental do país encerra diferentes realidades, tanto em termos de estrutura interna, quanto de normativas que permitem a concretização da prática paradiplomática com resultados reconhecidos em foros internacionais.

A paradiplomacia *sui generis* realizada em território nacional, por parte de alguns estados, permite que governos subnacionais utilizem

instrumentos que admitem o incremento de políticas públicas e o atendimento às Agendas Internacionais. Isso fomenta a utilização dos instrumentos paradiplomáticos no Brasil e abre novas possibilidades para as municipalidades que ainda não a utilizam.

Respondendo à pergunta norteadora da pesquisa, observou-se que o Estado brasileiro aceita e acolhe a prática da paradiplomacia, mas ainda se mostra resistente a institucionalização de um marco legal que permita que a mudança aconteça nos ambientes subnacionais brasileiros de forma segura e uniforme.

Com a elaboração de legislação específica, proposta inovadora fruto desse trabalho, seguindo o princípio da legalidade, fomentando o desenvolvimento econômico de forma segura e mantendo a credibilidade das intuições nacionais a paradiplomacia poderá ser realidade em todos os municípios brasileiros.

Referências

ABREU, Gustavo DE Souza. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*; Brasília Vol. 3, Ed. 2, 2013.

ACUTO, Michele. Give cities a seat at the top table. *Nature*, 29 September, vol. 537, issue 7622. 2016. Disponível em: https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1522405/1/Acuto_Give%20cities%20a%20seat%20at%20the%20top%20table.pdf, acesso em 27/10/2018.

AGNEW, John. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory, *Review of International Political Economy*, 1:1, 53-80, 1994. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/096929408434268>, acesso em 17/07/2018.

ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. Percepção das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 693).

AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. *Revista Política Externa*. Out/nov/dez 2006.

ANISHENKO, Anatoly G.; SERGUNIN, Alexander: Twin cities: a new form of cross-border cooperation in the Baltic Sea Region?. In: *Baltic Region*, 2012. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/40a8/b796a48c3262cbb23da67c6492a747a7b155.pdf>, acesso em 17/02/2018.

ARAUJO, Izabela Viana de. A governança global e a atuação das redes internacionais de cidades. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000200031&lng=en&nrm=abn, acesso em: 02/09/2018.

ARAUJO, Izabela Viana de. A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

AVERBUG, Marcello. MERCOSUL: EXPECTATIVAS E REALIDADE. *Revista*

do BNDES, nr. 17. 2002. Disponível em http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/maverbug_MERCOSUL_expectativas.pdf, acesso em 01/12/2016.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando a Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Público em Tempos de Crise. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: _____. [org.]. Experiências nacionais de participação social. (Coleção Democracia Participativa). São Paulo: Cortez, 2009.

Ayllón, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Carta Internacional, 2(2), 2007. Disponível em <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>, acesso em 18/05/2018.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. As interconexões entre o global e o local: governos subnacionais nas Relações Internacionais. Estudos Internacionais. Belo Horizonte: v4, n.1, nov. 2016.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no MERCOSUL. Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, 2014.

BARRETTO, Margarita. Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais. Coleção Turismo. Campinas, SP: Papyrus, 2003.

BARSTON, R. P. Modern diplomacy. London ; New York : Longman, 1988.
Basu, Partha Pratim, Federalism and Foreign Policy in India—Experiences of UPA and NDA-II Regimes, 72 India Quarterly, 2016.

BATISTA, Sinoel/ JAKOBSEN, Kjeld/ EVANGELISTA, Ana Carolina. La abertura Al exterior de las ciudades latinoamericanas y la coperación descentralizada. São Paulo: Observatório Social, 2008.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: editora 34, 2011.

BEDIN, Gilmar Antônio. A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária. Ijuí: Unijuí, 2001.
BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 1, n. 2, 2001.

BERRIDGE, G.R. Diplomacy: Theory and Practice. Third edition. Palgrave Macmillan, 2005.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo M. A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais. Brasília: MRE/CAE, 2011.

BOUZAS, Roberto. As Perspectivas do MERCOSUL: Desafios, Cenários e Alternativas para a Próxima Década. In MERCOSUL: Entre a Realidade e a Utopia. Jorge Campbell (organizador), Ricardo Rozemberg e Gustavo Svarzman (Coordenadores); com participação de Robert Bouzas, Daniel Chudnovsky, Rosendo Fraga, Daniel Heymann, Andrés López, Alejandro Mayoral, Pedro da Motta Veiga, Luiz Felipe de Seixas Correa. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

BRADY, Henry E., COLLIER David. Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards. 2nd Edition. US, 2010.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Acordos do Mercosul no âmbito da Aladi. 2010. Disponível em: <http://www.Mercosul.gov.br/principais-tema-da-agenda-doMercosul/acordos-do-Mercosul-no-ambito-da-aladi>, acesso em: 23/07/2018.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR. Presidência Pro Tempore Brasileira 2010. Foz do Iguaçu, PR, Dez. 2010. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br>, acesso em: 04/06/2016.

BROWNLIE, IAN. Principles of international public law. Londres: Oxford, 2008.
CAMARGO, Adriane de Sousa. Tese de doutorado. Ano de defesa: 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-31012014-120405/pt-br.php>, acesso em 01/04/2018.

CAMARGO, Sonia de. MERCOSUL: Crise de Crescimento ou Crise Terminal? Lua Nova, São Paulo, 68: 57-90, 2006.

CAMPBELL, Jorge. MERCOSUL e sociedade aberta: Rumo a um Novo Paradigma da Política Pública no Cone Sul. In MERCOSUL: Entre a Realidade e a Utopia. Jorge Campbell (organizador), Ricardo Rozemberg e Gustavo Svarzman (Coordenadores); com participação de Robert Bouzas, Daniel Chudnovsky, Rosendo Fraga, Daniel Heymann, Andrés López, Alejandro Mayoral, Pedro da Motta Veiga, Luiz Felipe de Seixas Correa. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

CAPELLO, Roberta. The city network paradigm: measuring urban network externalities. *Urban Studies*, v. 37, n. 11, p. 1925-1945, 2000.

CARDOSO, Carla Guida da Silva. A Matemática das Eleições. 2009. Dissertação orientada pelo Prof. Doutor Jorge Nuno Silva, Universidade de Lisboa. Disponível em http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/3447/1/ulfc055664_tm_Carla_Cardoso.pdf, acesso em: 04/03/2017.

CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. *Handbook of International Relations*. Sage, London, 2005.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Trílice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: transfronteirização através do crime. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 2, n. 16, 2012.

CARVAJAL, E. P. Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano. *Revista de La Cepal*, v. 55, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios Públicos – Lei nº 11.107, de 06/04/2005 e Decreto nº 6.017, de 17/01/2007. Ed. Atlas, 2º ed. 2013.

CASELLA, Paulo Borba; ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 20º ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. BORJA, Jordi. As Cidades como Atores Políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, julho 1996.

CAVALCANTI, Vanessa Malveira. A paradiplomacia enquanto instrumento para consecução de políticas públicas Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47088/a-paradiplomacia-enquanto-instrumento-para-consecucao-de-politicas-publicas>, acesso em: 24/10/2018.

CEZÁRIO, Gustavo; ANDRADE, Marinana. A cooperação descentralizada no Brasil. 2010. Disponível em <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=391>, acesso em 16/10/2018.

Chan, W. "The soft power and paradiplomacy of Hong Kong", *Asian Education and Development Studies*, Vol. 8 No. 2, pp. 161-172, 2019.

COHN, Theodore H.; SMITH, Partrick J.. *Subnational Governments as International Actores: Constituent Diplomacy in British Columbia and the*

Pacific Northwest. BC Studies, no. 110, Summer 1996. Disponível em: <http://ojs.library.ubc.ca/index.php/bcstudies/article/download/1339/1384>, acesso em 27/05/2018.

CORGANO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

CORNAGO, Noé. Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. Forum of federations, Workshop on Constituent Units in International Affairs Hanover, Germany, October, 2000. Disponível em <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-int-cornago.pdf>, acesso: 20/10/2008.

CORONEL, Alvaro. A brief history of decentralised cooperation. A look at South America. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2006. Disponível em <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=315>, acesso em 25/10/2018.

COUTARD, Olivier. "Premium Network Spaces": A Comment. International Journal of Urban and Regional Research. Volume 26.1. March 2002.
CRECENEA-CODESUL, Crecenea-Codesul: herramienta eficaz para la integración de Mercosur, 1998.

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

DAVILA, Consuelo; SCHIAVON, Jorge; VELAZQUEZ, Rafael. 2008. La paradiplomacia de las entidades federativas de Mexico. Cidade do México: CIDE, 2008.

DE MATOS, Giovanna Arjonilla; STEFFEN, Nathalie Padovani. A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. Conjuntura Internacional, Belo Horizonte, v.9, n. 5, p. 31 - 39, 2o sem. 2012. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/4343/4490>, acesso em 08/07/2018.

DESSOTI, Fabiana Rita. Cooperação descentralizada: uma inovação nas

políticas públicas de desenvolvimento local. 5ème colloque de l'IFBAE – Grenoble, maio 2009. Disponível em: <http://www.ifbae.com/fr/5/annales-des-congres>, acesso em 09/10/2018.

DESSOTTI, F. R. Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local. Grenoble: 5º Colóquio da IFBAE, 2009.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DEUTSCH, Karl W. Nationalism and Social Communication: Na Inquiry into the Foundations of Nationality. The MIT Press: Cambridge, 1969.

DIAS, Reinaldo. Relações Internacionais: Introdução ao Estudo da sociedade internacional global. São Paulo: Atlas, 2010.

DINH, Nguyen Quoc. Droit International Public, Paris, L.G.D.J., 1994.
Disponível em <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt62s9g8km/qt62s9g8km.pdf>, acesso em 05/06/2018.

DOOMERNIK, Jeroen; ARDON, Djoeke. The City as an Agent of Refugee Integration. Journal Urban Planning, 3, 2018. Disponível em <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/60922>, acesso em 20/12/2018.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e Tendências Institucionais. In: Ladislau Dowbor, Octavio Ianni e Paulo – Edgar Almeida Resende (org.) Desafios da Globalização. Ed. Vozes, 1997. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=TjROAAAAMAAJ&q=dowbor+ladislau&dq=dowbor+ladislau&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwi4jJPMrbTZAhUJh5AKHfI9AZYQ6AEIWTAJ>, acesso em 20/02/2018.

DUCHACECK, Ivo D. Toward a Typology of new Subnational Governmental Actors In International Relations. Califórnia: UC Berkeley, 1987.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of new Actors in international relations. Cap. 1. In: MICHELLMAN, Hasn J.; SOLDATOS, Panayotis (eds.). Federalismo and international relations: the role of subnational Units, Oxford: Clarendon Press, 1990.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. Boston: Pearson, 2014. Disponível em: <http://d-f.scribdassets.com/docs/3xdw99xmbk5mkx1f.pdf>, acesso em 16/12/2017.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito internacional: desafio ou acomodação. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 13, n. 1, 2016.

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

FIGUEIREDO, Janaina; OLIVEIRA, Eliane. "Paraguai e Uruguai: Insatisfação com MERCOSUL". Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/401528>, acesso em 10/10/2016.

FILHO, Francisco; VAZ, Alcides. A Paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do Estado de Roraima. In Ci & Desenvolvimento, Belém, vol. 4 no 7, jul-dez, 2008.

FIORAVANTI, Livia Maschio. Reflexões Sobre o "Direito À Cidade" em Henri Lefebvre: Obstáculos e Superações. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, v. 02, n. 02, 2013.

FROIO, Liliana Ramalho and MEDEIROS, Marcelo de Almeida. A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI 2011, 2011, São Paulo (SP, Brazil) [online]. 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000300005&lng=en&nrm=iso, acesso em 09/08/2018.

FRÓIO, Liliana Ramalho. Paradiplomacia e o Impacto da Alternância de Governos na Atuação Internacional dos Estados Brasileiros. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/14021/1/Tese%20final%20-%20Doutorado%20Liliana%20Froio.pdf>, acesso em 31/05/2018.

FRONZAGLIA, Mauricio Loboda. Políticas de inserção internacional das cidades: o caso de São Paulo e a Rede Mercocidades (2001-2004). In: Josiéli Fiorin Gomes; Rodrigo de Souza Corradi (orgs.). Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades. Porto Alegre: Editora Uniritter, 2015.

Galán, Manuel & Sanahuja, José Antonio. (1999). El sistema internacional de cooperación al desarrollo : una aproximación a sus actores e instrumentos. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/31721117_El_sistema_internacional_de_cooperacion_al_desarrollo_una_aproximacion_a_sus_actores_e_instrumentos, acesso em 20/07/2018.

GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. Rede Globais & Rede de Cidades. Relações Internacionais Online. Disponível em: <https://rionline.files.wordpress.com/2011/10/redes-globais-redes-de-cidades.pdf>, acesso em 04/01/2018.

GARESCHÉ, Eugene D. Zapata. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada: Unión Europea-América Latina. Vol. 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Observatório de Cooperação Descentralizada UE-AL. Barcelona, 2007.

GODOY, Thaís Raquel Ferreira de; PELLEGRINO, Anderson César G. T.. MERCOSUL - Impasses e Perspectivas. Rev. de Negócios Internacionais, Piracicaba, 5(9):7-12, 2007. Disponível em http://www.unimep.br/rni/n9/RNI9_art06.pdf, acesso em 01/12/2016.

GOMES, Eduardo Biacchi; MONTENEGRO, Juliana Ferreira. Curso de Direito da Integração Regional. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2018.

GOMES, Joseli Fiorin. A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteira. RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade. Disponível em: <http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/264>, acesso em 02/01/2018.

GUERRA, Sidney. Curso de direito internacional público. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUIMARAES, Argentina e Brasil: integração soberania e território. In: GUIMÃRES, S. P.; LLADÓS, J. M. Perspectivas Brasil e Argentina. Brasília: Funag; Ipri, 1999.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; DO MONTE SILVA, Lucas. Autorregulação Jurídica no Urbanismo Contemporâneo: Smart Cities e Mobilidade Urbana. Direito da Cidade, Vol. 8 Issue 4, 2016.

HABERMAS, J. O Estado-nação europeu e os desafios da globalização. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n.43, 1995.

HACHEM, Daniel Wunder. Tutela Administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2014.

HAFTECK, Pierre. An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins, and conceptual mapping. In: Public Administration Development, p. 333-345, 2003.

HELD, David. Models of Democracy. Stanford University Press: Stanford, California University, 2006.

HOCKING, Brian. Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy. Palgrave Macmillan UK, 1993.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A Inserção Internacional dos Atores Subnacionais e os processos de Integração Regional: Uma Análise da União Europeia e do Mercosul. Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais, 2014.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. BIB, São Paulo, n. 83, 2018.

KAVARATZIS, Michalis. From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands. Place Branding Vol. 1, 1, 58–73: Henry Stewart Publications, 2004.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 2000.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 2000.

Keating, M.. Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies (pp. 1-16) In: F. Aldecoa, & M. Keating. Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments (pp. 1-16). London: Frank Cass. 1999.

KEIMAN, Alberto e RODRIGUES, Gilberto. The Mercosur Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Processo of creation and perspectives. Paper prepared for the Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade. Barcelona, 2007.

KELLNER, Douglas. A cultura da mídia e o triunfo do espetáculo. Líbero, Ano VI, vol, 6, n. 11, 2004.

KEOHANE, Robert Owen. After Hegemony. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert Owen; NYE, Joseph S. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. International Organization, Vol. 25, No. 3, Transnational Relations and World Politics. University of Wisconsin Press: 1971. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706043>, acesso em 12/08/2017.

KLEIMAN, A.; RODRIGUES, Giberto M. A. The Mercosur Committee of

Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives. Paper prepared for the Fifth Annual Conference on the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT), Barcelona, Spain, October, 26-27, 2007.

KLEIMAN, Alberto. Processo de Institucionalização de Mercocidades. Da REMI ao FCCR. In: MERCOCIDADES. 15 Años de Mercociudades. Rosario: Aquatint, 2010.

LAFER, Celso. Paradoxos e possibilidades. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

Lafer, Celso. Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação / Celso Lafer. – Brasília: FUNAG, 2018.

LAISNER, Regina Claudia. SIMINI, Danilo Garnica. Legitimidade constitucional da atuação internacional dos municípios brasileiros: uma leitura à luz da teoria da Constituição Dirigente. Revista Brasileira de Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 7, nº 1, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4477/pdf>, acesso em 29/10/2018.

LAMBERT, Jean-Marie. Curso de Direito Internacional Público: O MERCOSUL em questão. Goiânia: Kelps, 2002.

LASSWELL, Harold Dwight. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1958. Disponível em: <https://studypolitics.cuni.cz/PPUEN-12-version1.pdf>, acesso em 07/02/2018.

LECOURS, A. Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Discussion Papers in Diplomacy. Antwerp: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. (pp.1-15). 2008.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LEFÈVRE, Christian; D'ALBERGO, Ernesto. Why cities are looking abroad and how they go about it. Environment and Planning: Government and Policy, volume 25, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/23542558_Why_cities_are_looking_abroad_and_how_they_go_about_it, acesso em 03/02/2018.

LESSA, J. V. S. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

LESSA, José Vicente da Silva. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. (XVII Curso de Altos Estudos). Brasília: MRE, 2002.

LOWI, Theodore J. American Business. Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics, v. 16, 1964. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#contents>, acesso em 12/02/2018.

LYNN, Laurence E. Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica: Goodyear Publishing, 1980. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0739456X8100100106>, acesso em 06/02/2018.

MAIA, J. N. Bessa. A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas. Tese de doutoramento em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MALÉ, Jean-Pierre. Especificidade de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos. Montevideo, 2006. Disponível em: http://www.observocd.org/temp/libreria-Ponencia_Male.pdf, Acesso em 05.03.2018.

MALLMANN, Maria Izabel. CLEMENTE, Isabel. Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: O caso do Brasil e Uruguai. Dossiê: Estado e sociedade em tempos de transnacionalismo. Civitas, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 417-436, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/civitas/v16n3/1984-7289-civitas-16-03-0417.pdf>, aceso em 27/10/2018.

MARCOVITCH, Jacques. Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

MARIANO, Karina Pasquariello. A eleição parlamentar no Mercosul. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200007&lng=en&nrm=iso, acesso em 04/01/2017.

MARSÍLIO, E. Gastón de. Aportes Teórico-Methodológicos para el Estudio de las Relaciones Paradiplomáticas: Qué, Quiénes Y Cómo - Análisis del Caso Argentino, Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC), 2006.

MATTOS, Angelo Raphael. A Dplomacia Parlamentar no âmbito do MERCOSUL. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina. 2016. ISBN: 978-85-7205-159-0. Disponível em <http://sites.usp.br/prolam/ii-simposio-internacional-pensar-e-repensar->

[america-latina_anais/](#), acesso em 04/02/2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 146.

MEIJERS, Evert. Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts?. Urban studies, v. 42, n. 4, p. 765-781, 2005. Disponível em: <http://usj.sagepub.com/content/42/4/765.short>, acesso em: 02/10/2017.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 15.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MENEGHETTI NETO, A. Mercocidades. In: II Fórum das Universidades Brasileiras Para O MERCOSUL, 2, Recife. Livro de resumos: resumes de las ponencias. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/ NEST, 2001.

MENEGHETTI NETO, A. Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências. O caso da Rede Mercocidades. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2005.

MENEZES, A. da M.; PENNA FILHO, P. Integração regional: blocos econômicos nas Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2006.

MERCHER, Leonardo ; PEREIRA, Alexsandro Eugenio . Paradiplomacia como política externa e política pública: Modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. CARTA INTERNACIONAL, v. 13, p. 195-222, 2018.

MILANI, C.R.S., RIBEIRO, M.C.M.. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: Crafting the concept of local international management. BAR - Brazilian Administration Review 8(1), 2011.

MILNER, Helen V. Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations. Princeton, Princeton University Press, 1997.

MINGUS, M.. Transnationalism and subnational paradiplomacy: Are governance networks perforating sovereignty? International Journal of Public Administration, 2006.

MITRANY, David. A paz por meio da cooperação e da integração. In:

BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MATOS, Giovanna Arjonilla de.; STEFFEN, Nathalie Padovani. A Rede de Mercocidades e o Mercosul: Atuação em rede através do FCCR. Conjuntura Internacional, Belo Horizonte. Vol. 9, nr. 5, 2012.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. Ed. Atlas, 15ª. Edição, São Paulo, 2004.

MURTA, Luiz Roberto; BRASIL, Gutemberg Hespanha; SAMOBYL, Robert Wayne. Crise Monetária Brasileira de 1999: Uma Análise Econométrica da Desvalorização do Real em 1999. XXXVSBPO. Disponível em: <http://www.din.uem.br/sbpo/sbpo2003/pdf/arg0086.pdf>, acesso em 01/11/2016.

NOHRIA, Nitin. Is a network perspective a useful way of studying organizations. Hickman, Gill Robinson. Leading organizations: perspectives for a new era. California: Sage Publications, 1998.

OCAMPO, Raul Granillo. Direito Internacional Público da Integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ODDONE, Carlos Nahuel. La Paradiplomacia Transfronteriza de Los Gobiernos Locales en El Mercosur (2003-2013): Una Aproximación Teórica Y Práctica. Tese. (Doutorado em Derecho Internacional Público – Universidade del País Vasco. Bilbao, 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 54, n. 2, p. 05-21, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000200001&lng=en&nrm=iso, acesso em 24/10/2018.

OLIVEIRA, Marcelo Fernández; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, n. 2, p. 5-21, 2011.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Novos e Velhos Regionalismos. Ijuí: Unijuí, 2009.
OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Internacionais: Estudos de Introdução. Curitiba: Juruá, 2001.

ONUJ, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, 2003.

OUIOMET, Hubert Rioux. From Sub-state Nationalism to Subnational

Competition States: The Development and Institutionalization of Commercial Paradiplomacy in Scotland and Quebec. 2015.

Ovando Santana, C. .Algunos aspectos del desarrollo de la paradiplomacia en América del Sur vistos desde el caso chileno, Trabajos y Ensayos, vol. 16. 2013.

PAYRE, R. The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990–2005). International Journal of Urban and Regional Research, 34: 260-280, 2010.

PEÑA, Felix. As qualidades de um MERCOSUL possível. Política Externa, vol. 15, nº 3, dez./jan./fev. 2006-2007

PHILPOTT, D.. Westphalia, Authority, and International Society. Political Studies, 47(3), 566–589. <https://doi.org/10.1111/1467-9200.00217>. 1999.

PRADO, Débora Figueiredo B.; VIGEVANI, Tullo. Ações e Problemas da Paradiplomacia no Brasil. In. Relações Internacionais: Polaridades e novos/velhos temas emergentes. José Blanes Sala, Ana Lúcia Gasparoto (orgs.). Marília: Unesp – Oficina Universitária, 2010.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia no processo de integração regional - o caso do Mercosul. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000200023&lng=en&nrm=abn , acesso em 15/02/2018.

RHI-SAUSI, José; ODONNE, Nahuel. Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR” Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009.

RIBEIRO, Maria Clotilde M. Globalização e Novos Atores: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. 2008, 345 f., Dissertação de Mestrado em Administração, Salvador, 2008.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Globalização e novos atores (livro eletrônico): a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: 2009.

RIBEIRO, María Clotilde Meirelles. Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Edufba, 2009.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles; BAIARDI, Amilcar. Cooperação Internacional em Ciência e Tecnologia: Refletindo Conceitos e Questões Contemporâneas. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 585-521, Dec. 2014. Disponível em

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000200585&lng=en&nrm=iso, acesso em 23/10/2018.

RIBEIRO, Maria Clotilde. M. A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. Cena Internacional (Irel/UnB) vol. 10, nº 2. Brasília, 2008.

RIBEIRO, Pedro; e OLIVEIRA, Thiago: "Cooperação descentralizada. Atuação dos governos subnacionais no sistema internacional". Revista Caribeña de Ciencias Sociales. 2014. Disponível em: <http://caribeña.eumed.net/cooperacao-descentralizada/>, acesso em 04/02/2018.

RISSE-KAPEN, Thomas (ed.). Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

RIZEK, Cibele Saliba. Políticas Sociais e Políticas de Cultura: Territórios e Privatizações Cruzadas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v. 15, n. 2, 2013. Disponível em <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4742/4582>, acesso em 03/01/2018.

RODRIGUES, Alex Douglas Meaux Dias. O Processo de Constitucionalização da Paradiplomacia nos Estados Brasileiros. Revista Datavenia V.5,Nº2, 2013. Disponível em: revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/download/3551-10603-1/1986, acesso em 08/10/2018.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; ROMÃO, W.; XAVIER, M.(Org.). Cidades em relações internacionais. Análises e experiências brasileiras. S.Paulo: Desatino, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marco Antônio. Relações Internacionais de Cidades: Paradiplomacia Sui Generis? 36º ANPOCS, GT28 – Política internacional. 2012. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt28-2/8168-relacoes-internacionais-de-cidades-paradiplomacia-sui-generis/file>, acesso em 15/02/2018.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil. Vetas: Revista de El Colegio San Luis, San Luis Potosí, año IV, n. 11, p. 57, 2002.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Marco Jurídico para a Cooperação

Internacional Descentralizada. Um Estudo sobre o Caso Brasileiro, Frente Nacional de Prefeitos, 2011. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Gilberto_M_A_Rodrigues/publication/333223641_Marco_Juridico_para_a_Cooperacao_Internacional_Descentralizada_Um_estudo_sobre_o_caso_brasileiro/links/5ce256a6fdccc9ddc13b91/Marco-Juridico-para-a-Cooperacao-Internacional-Descentralizada-Um-estudo-sobre-o-caso-brasileiro.pdf, acesso em 11/02/2017.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações Internacionais de Cidades: Paradiplomacia Sui Generis? Paper aprovado no 36º ANPOCS, GT28 – Política Internacional, 21-25 de outubro de 2012. Disponível em https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31736129/GT28_GR_2_012.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DRelacoes_Internacionais_de_cidades_parad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190731%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190731T190119Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=4b9170cddcf914b4d8ecfb525035d445fdf761e5667443376d0861cecc456fe0, acesso em 31/07/2018.

RODRÍGUEZ, Jorge. CARDARELLO, Antônio. Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. In, Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006. Observatório de Cooperação Descentralizada Local UE-AL, Barcelona: 2006.

ROMERO, María del Huerto. Uma Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004. Disponível em <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=200>, acesso em em 05/10/2018.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.) Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SALOMÓN, M. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas (no prelo). In: Pinheiro, L.; Milani, C. R. (Org.). Política Externa Brasileira: a prática das políticas e a política das práticas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SALOMÓN, M., & SANCHEZ CANO, J. El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas. Agenda ONU, Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España , 6, 151-192. 2005.

SALOMÓN, Mónica e NUNES, Carmem. 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, vol. 29 nº 1. Rio de Janeiro, jan/junho 2007.

SALOMÓN, Monica et alli. A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. Contexto Internacional, v. 29, p. 83-131, 2007.

SALOMÓN, Mónica. (2012). Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? Revista Mural Internacional. Ano III – nº 2. Dezembro, 2012.

SALOMÓN, Mónica. Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Nº 22. Ano 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2753365>, acesso em 20/05/2018.

SÁNCHEZ. Erick Román. Cooperación y Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema. Amycos, 2002.

SANTA GADEA, Rosário. “Integración Suramericana y Globalización: El papel de la infraestructura”. In Revista de La Integración, nº2. Secretaria General de la Comunidad Andina. 2008.

SANTA GADEA, Rosário. “Oportunidades y Desafíos de la integración sudamericana: una perspectiva andina”. In A América do Sul e a integração regional. Brasília: FUNAG, 2012.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. A evolução histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. Rio Grande do Norte: UFRN. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>, acesso em 28/12/2017.

SARAIVA, José Flávio Sombra. História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Séc. XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. Bauru: UNESP, 2004.

SASSEN, Saskia; ROOST, Frank. A cidade: local estratégico para a indústria global do entretenimento. In. Espaços & Debates: aliança e competição entre cidades. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XVIII, n.41, pp.66-74, 2001.

SCHMITT, Carl. Sobre os três tipos do pensamento jurídico. Trad. Peter Naumann. In: MACEDO JR., Ronaldo Porto. Carl Schmitt e a fundamentação do direito. São Paulo: Max Limonad, 2001.

SCHWAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. São Paulo: Edipro, SEN, Amartya, “Dix vérités sur la mondialisation” - Dez verdades sobre globalização, Le Monde, 2016.

SENHORAS, Elói. M.; MOREIRA, Fabiano. de A.; VITTE, Claudete. C. S. A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (20). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-20.htm>, acesso em 30/08/2018.

SILVA, Thiago Mattioli. Cooperação Descentralizada e Promoção de Políticas Públicas de Desenvolvimento Local: Uma Análise dos Resultados Alcançados pelo Programa URB-AL. Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”. UNESP, UNICAMP e PUC/SP. 2011. Disponível em: <http://www.unesp.br/santiagodantassp>, acesso em 28/10/2018.

Siqueira, João Ricardo Pessoa Xavier de. A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife, 2012. Disponível em <http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/download/Joao-Ricardo.pdf>, acesso em 20/02/2018.

SOUZA, Celina Maria de. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>, acesso em 18/12/2017.

STREN, Richard. FRIENDLY, Abigail. Toronto and Sao Paulo: Cities and International Diplomacy, URBAN AFFAIRS REVIEW, Volume: 55, Edição: 2. 2019.

SWINBURN, G.; GOGA, S. e MURPHY, F. Desenvolvimento Econômico Local: Um manual para a implementação de Estratégias para o Desenvolvimento Econômico Local e Planos de Ação. Unidade de Desenvolvimento Urbano – Banco Mundial, 2006.

TAYLOR, Peter. J., CATALANO, G. & WALKER, D. R. F. Exploratory analysis of the world city network. Urban Studies, n.39, vol. 13,p. 2377-2394., 2002.

TAYLOR, Peter. J., CATALANO, G. & WALKER, D. R. F. Leading world cities: empirical evaluations of urban networks in multiple networks. Urban Studies, vol.42, n.9, p.1593-1608, August, 2003.

TREVAS, Vicente. Os governos locais e regionais nas relações internacionais. Cadernos Cedec. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. Nº 80. São Paulo: abril 2006. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD80.pdf, acesso em 11/04/2018.

UNESCO, 2012. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001931/193118por.pdf>, acesso em 26/02/2018.

URRU, Giovanni. Institutionalizing paradiplomacy among EU Regions and Local Authorities: contributions for a practicable legal Proposal. Master's in European Union Studies and Human Rights. 2018. Disponível em <http://www.aiccrepuugia.eu/aiccre/wp-content/uploads/2019/01/THESIS-EU-ST-HR-Giovanni-Urru-Giovanni-Urru-1.pdf>, acesso em 09/02/2018.

VAZQUEZ, Damián Paikin y Mariana. ¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. Disponível em : paradiplomacia.org - http://paradiplomacia.org/upload/downloads/399b48f6111916925a1b160056291d40paradiplomacia_en_el_mercosur.pdf, acesso em 06/08/2018.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. Integração Transfronteiriça: Resignificar Sentidos, com “Novos” Atores. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão. Año 7, nº 13; Marzo, 2019.

VIEIRA, José Guilherme Silva. Metodologia de pesquisa científica na prática. Curitiba: Editora Fael, 2010.

VIGEVANI, Tullo, Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2006, vol. 21. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10706210>, acesso em 23/02/2018.

Vigevani, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, núm. 62, outubro, 2006.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Democracia e atores políticos no Mercosul. unpublished, São Paulo, 2000. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sierra/vigevani.pdf>, acesso em 15/03/2017, acesso em: 04/03/2017.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; CINTRA, Rodrigo (Orgs.) Seminário Internacional Ação internacional das cidades no contexto da globalização. Cadernos Cedec. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura

Contemporânea, Edição especial Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec n. 80, abril 2006.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International Security* 2006 25:1, 5-41. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/016228800560002>, acesso em 17/07/2018.

WOLFF, Stefan. Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. *Bologna Center Journal of International Affairs*, John Hopkins University (UK), v. 10, 2007. Disponível em: <http://bcjournal.org/volume-10/>, acesso em: 24/02/2018.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. *RECRIE*, v. 1, 2009.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sulamericano.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100029&lng=en&nrm=abn, acesso em 30/08/2018.

ZABALA, Naki Aguirre. "Que Sentido Tiene Hablar de Paradiplomacia?" in Francisco Aldecoa e Michael Keating (org.). *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*. Madri, Marcial Pons-Ediciones Juridicas y Sociales, 2000. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2052282>, acesso em 30/05/2018.

ZERAOU, Zidane. Para Entender la Paradiplomacia. *Desafíos*, Bogotá (Colombia) (28-I): 15-34, 2016.

PRISMA 2009 Checklist

Section/topic	#	Checklist Item	Reported on page #
TITLE			
Title	1	Identify the report as a systematic review, meta-analysis, or both.	
ABSTRACT			
Structured summary	2	Provide a structured summary including, as applicable: background; objectives; data sources; study eligibility criteria; participants; and interventions; study appraisal and synthesis methods; results; limitations; conclusions and implications of key findings; systematic review registration number.	
INTRODUCTION			
Rationale	3	Describe the rationale for the review in the context of what is already known.	
Objectives	4	Provide an explicit statement of questions being addressed with reference to participants, interventions, comparisons, outcomes, and study design (PICOS).	
METHODS			
Protocol and registration	5	Indicate if a review protocol exists, if and where it can be accessed (e.g., Web address), and, if available, provide registration information including registration number.	
Eligibility criteria	6	Specify study characteristics (e.g., PICOS, length of follow-up) and report characteristics (e.g., years considered, language, publication status) used as criteria for eligibility, giving rationale.	
Information sources	7	Describe all information sources (e.g., databases with dates of coverage, contact with study authors to identify additional studies) in the search and date last searched.	
Search	8	Present full electronic search strategy for at least one database, including any limits used, such that it could be repeated.	
Study selection	9	State the process for selecting studies (i.e., screening, eligibility, included in systematic review, and, if applicable, included in the meta-analysis).	
Data collection process	10	Describe method of data extraction from reports (e.g., piloted forms, independently, in duplicate) and any processes for obtaining and confirming data from investigators.	
Data items	11	List and define all variables for which data were sought (e.g., PICOS, funding sources) and any assumptions and simplifications made.	
Risk of bias in individual studies	12	Describe methods used for assessing risk of bias of individual studies (including specification of whether this was done at the study or outcome level), and how this information is to be used in any data synthesis.	
Summary measures	13	State the principal summary measures (e.g., risk ratio, difference in means).	
Synthesis of results	14	Describe the methods of handling data and combining results of studies, if done, including measures of consistency (e.g., I ²) for each meta-analysis.	



PRISMA 2009 Checklist

		on page #
Risk of bias across studies	15	Specify any assessment of risk of bias that may affect the cumulative evidence (e.g., publication bias, selective reporting within studies).
Additional analyses	16	Describe methods of additional analyses (e.g., sensitivity or subgroup analyses, meta-regression), if done, indicating which were pre-specified.
RESULTS		
Study selection	17	Give numbers of studies screened, assessed for eligibility, and included in the review, with reasons for exclusions at each stage, ideally with a flow diagram.
Study characteristics	18	For each study, present characteristics for which data were extracted (e.g., study size, PICOS, follow-up period) and provide the citations.
Risk of bias within studies	19	Present data on risk of bias of each study and, if available, any outcome level assessment (see item 12).
Results of individual studies	20	For all outcomes considered (benefits or harms), present, for each study: (a) simple summary data for each intervention group (b) effect estimates and confidence intervals, ideally with a forest plot.
Synthesis of results	21	Present results of each meta-analysis done, including confidence intervals and measures of consistency.
Risk of bias across studies	22	Present results of any assessment of risk of bias across studies (see item 15).
Additional analysis	23	Give results of additional analyses, if done (e.g., sensitivity or subgroup analyses, meta-regression [see item 16]).
DISCUSSION		
Summary of evidence	24	Summarize the main findings including the strength of evidence for each main outcome; consider their relevance to key groups (e.g., healthcare providers, users, and policy makers).
Limitations	25	Discuss limitations at study and outcome level (e.g., risk of bias), and at review-level (e.g., incomplete retrieval of identified research, reporting bias).
Conclusions	26	Provide a general interpretation of the results in the context of other evidence, and implications for future research.
FUNDING		
Funding	27	Describe sources of funding for the systematic review and other support (e.g., supply of data); role of funders for the systematic review.

From: Moher D, Liberati A, Tetzlaff J, Altman DG, The PRISMA Group (2009). Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. PLoS Med 6(7): e1000097. doi:10.1371/journal.pmed1000097

For more information, visit: www.prisma-statement.org.

Anexo II

	Característica	Justificativa		Atividade Analisada		
				Paradiplomática	Atividade Internacional Local	
Protocolo de verificação de atividade Paradiplomática	Intensivo	Uso de recursos para desenvolvimento da relação internacional		X		
	Extensivo	Atividade realizada além das regiões de fronteira		X		
	Permanente	Atividade realizada de forma contínua, não episódica		X		
	Institucionalizada	Com RI	Com estrutura organizada de Relações Internacionais		X	
		Sem RI	Atividade realizada pelo prefeito e ou assessor		X	
	Recebe capital estrangeiro ou gera fluxos de Comércio Internacional?				X	
	Hospeda/Recebe Instituição Estrangeira?				X	
	Regulamentação Jurídica na Constituição ou na LOM/ Demonstra autonomia nas atividades realizadas?				X	
	Possui exemplo da atividade desenvolvida / apresenta resultado êxitos já alcançado?				X	
	Moldura Legal – Tratado ou Acordo fundacional?				X	
	Possui Agenda específica?				X	
	Relacionamento Direto com outros atores?				X	
	Participação em redes internacionais de alcance global, com celebração de tratados/acordos				X	
	Representação no exterior de suas Atividades por meio de difusão de boas práticas				X	
	Modo de Operação / Forma de difusão da atividade realizada				X	

Protocolo de verificação de atividade Paradiplomática, elaborada pela autora, com base na visão de Soldatos (1990) e Salomón (2007).

Anexo III

A Atividade Internacional nas Legislações Estaduais	
Acre ¹⁵²	Artigo 48, §6º, IV - não será subvencionada viagem de deputado ao exterior, salvo no desempenho de missão temporária, de caráter diplomático ou cultural, mediante licença da Assembleia Legislativa e prévia designação do Poder Executivo.
Amazonas ¹⁵³	Art. 54 Compete privativamente ao Governador do Estado: VIII - celebrar operações de créditos de natureza externa, mediante autorização do Senado Federal; (Redação da EC 46/2004); Art. 205 O Poder Público Estadual e Municipal garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional e estadual, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, através de: IV - incentivo ao intercâmbio cultural com países estrangeiros, com outros Estados da Federação, bem como ao intercâmbio cultural dos municípios amazonenses, uns com os outros; Art. 217 - O Estado e os Municípios promoverão e incentivarão o desenvolvimento, a pesquisa e a capacitação e tecnologia e a difusão de conhecimentos, objetivando, principalmente: § 9.º O Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia poderá ser integrado por representantes de organizações internacionais e de países estrangeiros, com os quais o Estado do Amazonas mantenha acordos de cooperação científica e tecnológica, e presidentes de corporações transnacionais controladoras de empresas industriais beneficiárias de incentivos fiscais estaduais. (Parágrafo inserido pela EC 40/2002).
Roraima ¹⁵⁴	Art. 33. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: XV - aprovar, por maioria absoluta de seus membros, proposta de empréstimo interno e autorização para empréstimo externo; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16/2005).
Rondônia ¹⁵⁵	Art. 29. Compete privativamente à Assembleia Legislativa: XXX - autorizar, previamente, operações financeiras externas, de interesse do Estado e dos Municípios; Art. 121. É vedado ao Município, além do que dispõem a Constituição Federal e esta Constituição, contrair empréstimos externos e realizar operações de crédito e acordos da mesma natureza, sem prévia autorização do Senado Federal. Art. 214. O Estado destinará recursos orçamentários, bem como pessoal e material, preferencialmente, às entidades desportivas, dirigentes e associações que: d) desenvolvam maior participação em eventos a nível estadual, nacional e internacional; Art. 248. O Estado estimulará a criação e manutenção de instituições voltadas para a prestação de assistência social, preferencialmente daquelas oriundas e sujeitas à participação de gestão comunitária.

¹⁵² Documento disponível em: http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf, acesso em 11/04/2018.

¹⁵³ Documento disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/CEAM-Atualizada-ate-EC-96-de-2017.pdf>, acesso em 11/04/2018.

¹⁵⁴ Documento disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/ce%20ate%20ec%2067%20-%2068.pdf>, acesso em 11/04/2018.

¹⁵⁵ Documento disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70438/CE_Rondonia.pdf?sequence=14, acesso em 11/04/2018.

	§ 1º. Para atender ao disposto neste artigo, faculta-se ao Poder Público valer-se da cooperação de entidades estaduais, nacionais, internacionais e privadas.
Amapá ¹⁵⁶	Ausente qualquer informação relativo à atividade internacional
Pará ¹⁵⁷	Art. 89. Não será de qualquer modo subvencionada viagem de Deputado ao exterior, salvo no desempenho de missão temporária, de caráter diplomático, político ou cultural, mediante prévia licença do plenário da Assembleia Legislativa. Art. 92. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos, operações ou contratos de que resultem para o Estado quaisquer ônus, dívidas, compromissos ou encargos não estabelecidos na lei orçamentária, bem como autorizar, previamente, operações financeiras externas de interesse do Estado; Art. 135. Compete privativamente ao Governador: XXV - celebrar ou autorizar contratos, acordos, ajustes, convênios e outros instrumentos congêneres, com entidades públicas e particulares, "ad referendum" da Assembleia Legislativa, ou com a prévia autorização desta, nos casos previstos nesta Constituição.
Tocantins ¹⁵⁸	Art. 40. Compete privativamente ao Governador: XVI - celebrar convênios, acordos, ajustes e contratos; com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 07, de 15/12/1998. * XVIII - contrair empréstimos externos ou internos, na forma desta e da Constituição Federal; com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 07, de 15/12/1998. Art. 137. O Poder Público garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura, através de: IV - Incentivo ao intercâmbio cultural com países estrangeiros, com outros Estados da Federação bem como ao intercâmbio cultural dos Municípios tocaninenses.
Maranhão ¹⁵⁹	Ausente qualquer informação relativo à atividade internacional
Piauí ¹⁶⁰	Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado: XVIII - celebrar convênios ou acordos com entidades de Direito Público ou Privado, sujeitos a referendun da Assembleia Legislativa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 24 de 04.04.2007) XIX - contrair empréstimos externos ou internos e fazer operações e acordos externos de qualquer natureza, após a autorização da Assembleia Legislativa, observado o disposto na Constituição Federal.
Bahia ¹⁶¹	Art. 71. Além de outros casos previstos nesta Constituição, compete privativamente à Assembleia Legislativa: XX - Autorizar o Estado a contrair ou garantir operações de crédito, internas ou externas, inclusive sob a forma de títulos do Tesouro; Art. 105. Compete privativamente ao Governador do Estado: XVII - contrair empréstimos externos ou internos e fazer operações ou acordos externos de qualquer natureza, após autorização da

¹⁵⁶ Documento disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf, acesso em 11/04/2018.

¹⁵⁷ Documento disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>, acesso em 11/04/2018.

¹⁵⁸ Documento disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_50244.PDF#dados, acesso em 11/04/2018.

¹⁵⁹ Documento disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>, acesso em 11/04/2018.

¹⁶⁰ Documento disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_32.pdf?sequence=8, acesso em 11/04/2018.

¹⁶¹ Documento disponível em: https://www.al.ba.gov.br/fserver:/imagensAlbanet:upload:Constituicao_2018_EC_251.pdf, acesso em 11/04/2018.

	Assembleia Legislativa, observada a Constituição Federal.
Ceará ¹⁶²	Art. 241-A O Estado promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, de divulgação, de valorização e preservação do patrimônio cultural e natural, respeitando as peculiaridades locais, coibindo a desagregação das comunidades envolvidas e assegurando o respeito ao meio ambiente e à cultura das localidades exploradas, estimulando sua auto-sustentabilidade. VI - Fomento ao intercâmbio permanente com outros Estados da Federação e com o exterior, em especial com os países da América do Sul, visando ao fortalecimento do espírito de fraternidade e aumento do fluxo turístico nos dois sentidos, bem como a elevação da média de permanência do turista em território do Estado;
Rio Grande do Norte ¹⁶³	Ausente qualquer informação relativo à atividade internacional
Paraíba ¹⁶⁴	Art. 6º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. § 6º É vedado ao Estado: V - Realizar operações externas de natureza financeira, sem prévia autorização do Senado Federal. Art. 86. Compete privativamente ao Governador do Estado: XVI - contrair empréstimos, contratar operações ou celebrar acordos externos, observadas a Constituição Federal e as leis federais.
Pernambuco ¹⁶⁵	Art. 250 Será criado um Fundo Especial para atendimento às situações adversas e de calamidade pública, como um dos instrumentos de execução do programa previsto no inciso XVIII, do artigo 21, da Constituição da República. § 1º Constituem recursos do Fundo: c) auxílios, subvenções, contribuições de entidades públicas ou privadas nacionais, internacionais ou estrangeiras, destinadas à assistência às populações vitimadas, em casos de emergência e calamidade pública.
Alagoas ¹⁶⁶	Art. 275 É vedada a realização de operações externas de natureza financeira, por parte do Governo do Estado e dos Municípios, sem prévia autorização do Senado Federal.
Sergipe ¹⁶⁷	Art. 7º Compete ao Estado: VIII - contrair empréstimos externos, com aprovação do Senado Federal; Art. 84 É da competência privativa do Governador do Estado: XX - Contrair empréstimos e realizar outras operações de crédito, com precedente autorização do Poder Legislativo, e do Senado Federal, nos empréstimos externos.

¹⁶² Documento disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>, acesso em 11/04/2018.

¹⁶³ Documento disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RioGrandedoNorte.pdf?sequence=1, acesso em 11/04/2018.

¹⁶⁴ Documento disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>, acesso em 11/04/2018.

¹⁶⁵ Documento disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70449/CE_PE_EC_32.pdf?sequence=2, acesso em 11/04/2018.

¹⁶⁶ Documento disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/legislacao/constituicao-do-estado-de-alagoas/Livro%20da%20Constituicao%20do%20Estado%20de%20Alagoas%20sem%20Capa.pdf>, acesso em 11/04/2018.

¹⁶⁷ Documento disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/CE_SE_EC_47.pdf?sequence=12&isAllowed=y, acesso em 11/04/2018.

Mato Grosso ¹⁶⁸	Art. 26 É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: XX - Ressalvado o disposto no Art. 52, V, da Constituição Federal, autorizar operações internas e externas de natureza financeira de interesse do Estado, exceto no caso de operação interna para atender à calamidade pública, quando esse ato será praticado "ad referendum" da Assembleia Legislativa;
Mato Grosso do Sul ¹⁶⁹	Art. 63 Compete privativamente à Assembleia Legislativa XVI - autorizar operações externas de natureza financeira;
Goiás ¹⁷⁰	Art. 5 Compete ao Estado: VIII - firmar acordos e convênios com a União e demais unidades federadas, com os Municípios e com instituições nacionais e internacionais, para fins de cooperação econômica, cultural, artística, científica e tecnológica; IX - contrair empréstimos externos e internos, fazer operações e celebrar acordos externos visando ao seu desenvolvimento econômico, científico, tecnológico, cultural e artístico, com prévia autorização legislativa; Art. 11 Compete privativamente à Assembleia Legislativa: I - autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos internos e externos, bem como conceder garantias do Tesouro Estadual em operações de crédito; Art. 37 Compete privativamente ao Governador do Estado: XIV - solicitar à Assembleia autorização para contrair empréstimos externos e internos.
Minas Gerais ¹⁷¹	Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado: XVIII - contrair empréstimo externo ou interno e fazer operação ou acordo externo de qualquer natureza, após autorização da Assembleia Legislativa, observados os parâmetros de endividamento regulados em lei, dentro dos princípios da Constituição da República;
São Paulo ¹⁷²	Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre: II - Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos, a qualquer título, pelo Poder Executivo;
Rio de Janeiro ¹⁷³	Art. 227 O Estado promoverá e incentivará o turismo, (...) § 3º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, caberá ao Estado, em ação conjunta com os Municípios, promover especialmente: III - o fomento ao intercâmbio permanente com outros Estados da Federação e com o exterior, visando fortalecimento do espírito de fraternidade e aumento do fluxo turístico nos dois sentidos, bem como a elevação da média de permanência do turismo em território do Estado; Art. 322 O Estado do Rio de Janeiro destinará, anualmente, à Fundação

¹⁶⁸ Documento disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70444/CE_MatoGrosso.pdf?sequence=1, acesso em 11/04/2018.

¹⁶⁹ Documento disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70445>, acesso em 11/04/2018.

¹⁷⁰ Documento disponível em:

http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm, acesso em 11/04/2018.

¹⁷¹ Documento disponível em:

https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/Constituicao_Estadual.pdf, acesso em 11/04/2018.

¹⁷² Documento disponível em:

<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dq280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>, acesso em 11/04/2018.

¹⁷³ Documento disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/documents/Constituicao_Estadual_MAIO_2016.pdf, acesso em 11/04/2018.

	de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, (...) V - Incentivo ao intercâmbio cultural com países estrangeiros, com outros Estados da Federação, bem como o intercâmbio cultural dos municípios fluminenses, uns com os outros.
Espírito Santo ¹⁷⁴	Art. 3º O Estado assegurará, pela lei e demais atos de seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos mencionados na Constituição Federal e dela decorrentes, além dos constantes nos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte Art. 56 É de competência exclusiva da Assembleia Legislativa, além de zelar pela preservação da sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros Poderes: XXIII - autorizar operações externas, de natureza financeira, de interesse do Estado, para posterior apreciação pelo Senado Federal.
Paraná ¹⁷⁵	Art. 36. O Estado promoverá concorrência pública entre firmas nacionais, internacionais ou grupos de empresas, para a construção de uma ponte sobre a baía de Guaratuba, cujo pagamento será feito com a cobrança de pedágio pelo prazo máximo de quinze anos. Art. 54. Compete, privativamente, à Assembleia Legislativa: (vide ADIN 4791) XXXIV - autorizar operações de natureza financeira externa ou interna; (Renumerado pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000).
Santa Catarina ¹⁷⁶	Art. 8º — Ao Estado cabe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, especialmente: IX - celebrar e firmar contratos, convênios, acordos e ajustes; XI - firmar acordos e compromissos com outros Estados e entidades de personalidade internacional, desde que não afetem a soberania de seu povo e sejam respeitados os seguintes princípios: a) a independência do Estado; (...) e) a cooperação com unidades federadas para a emancipação e o progresso da sociedade Art. 40 — É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa: XXV - aprovar, previamente, por maioria absoluta dos Deputados, proposta de empréstimo externo. Art. 115 — A legislação estadual sobre finanças públicas observará as normas gerais de direito financeiro fixadas pela União. § 3º — Na administração da dívida pública, o Estado observará a competência do Senado Federal para: I - autorizar operações externas de natureza financeira
Rio Grande do Sul ¹⁷⁷	Art. 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98) XXV - apreciar as propostas de empréstimos, operações ou acordos externos do Estado; Art. 240. O Estado instituirá política estadual de turismo e definirá as

¹⁷⁴ Documento disponível em:

http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf, acesso em 11/04/2018.

¹⁷⁵ Documento disponível em:

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>, acesso em 11/04/2018.

¹⁷⁶ Documento disponível em:

http://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC%202015%20-%202069%20e%2070%20emds_0.pdf, acesso em 11/04/2018.

¹⁷⁷ Documento disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=AixRs5bbgtw%3d&tabid=3683&mid=5359>, acesso em 11/04/2018.

	<p>diretrizes a observar nas ações públicas e privadas, com vista a promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.</p> <p>§ 1.º Para o cumprimento do disposto neste artigo, cabe ao Estado, através de órgão em nível de secretaria, em ação conjunta com os Municípios, promover:</p> <p>VI - fomento ao intercâmbio permanente com outros Estados da Federação e com o exterior, em especial com os países do Prata, visando ao fortalecimento do espírito de fraternidade e aumento do fluxo turístico nos dois sentidos, bem como a elevação da média de permanência do turista em território do Estado;</p> <p>Art. 254. A concessão de financiamentos pelo sistema bancário estadual a quaisquer empreendimentos que produzam alteração no meio ambiente será obrigatoriamente condicionada à apresentação de projeto, aprovado pelo órgão ambiental do Estado, contemplando a manutenção ou restauração do meio ambiente onde se situarem.</p> <p>Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se também nos casos em que o Estado encaminhar solicitações de financiamento, interno ou externo.</p>
--	--

Anexo IV

Programa URB AL – Resultados

Table 2 Cities registered in each network, by region							
TOTALS	Total registered ¹	LATIN AMERICA			EUROPEAN UNION		
		Drugs in the city	% in total net-works	% in total of each network	Registered	% in total net-works	% in total of each network
Preservation of urban historical contexts	2493	1550	100.0	62.2	943	100.0	37.8
Democracy in the city	114	86	5.5	75.4	28	3.0	24.6
The city as promoter of economic development	195	76	4.9	39.0	119	12.6	61.0
Urban Social Policies	148	93	6.0	62.8	55	5.8	37.2
Urban environment	207	102	6.6	49.3	105	11.1	50.7
Urban development management and control	169	114	7.4	67.5	55	5.8	32.5
Control of urban mobility	177	109	7.0	61.6	68	7.2	38.4
Local financing and participatory budget	122	79	5.1	64.8	43	4.6	35.2
Fight against poverty	189	107	6.9	56.6	82	8.7	43.4
Promotion of women in local decision-making	255	175	11.3	68.6	80	8.5	31.4
The city and the information society	275	189	12.2	68.7	86	9.1	31.3
Citizen security in the city	274	179	11.5	65.3	95	10.1	34.7
Ciudad y sociedad de la información	194	126	8.1	64.9	68	7.2	35.1
Seguridad ciudadana en la ciudad	174	115	7.4	66.1	59	6.3	33.9

¹ Refers to number of cities registered in each network.

Fonte: http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/300_135.pdf, acesso em 07/11/2017.

Table 3 | Participant cities, participations and co-ordinated projects, by sub-region

<i>Groups of countries</i>	<i>Participants¹</i>	<i>%</i>	<i>Participations²</i>	<i>%</i>	<i>Coefficient³</i>	<i>Coordinate dprojects by countries⁴</i>	<i>%</i>
Sub-regions							
Mexico	16	3.2	27	1.9	1.7	5	2.7
Central America and Cuba ⁵	36	7.2	91	6.2	2.5	2	1.1
Andean Area ⁶	96	19.2	272	18.7	2.8	19	10.1
Southern Cone ⁷	135	27.0	535	36.7	4.0	54	28.7
Southern Europe ⁸	181	36.2	471	32.3	2.6	92	48.9
Northern Europe ⁹	14	2.8	15	1.0	1.1	4	2.1
Central Europe ¹⁰	22	4.4	46	3.2	2.1	12	6.4
TOTAL	500	100.0	1457	100.0	2.9	188	100.0
Geographical Area							
Latin America	283	56.6	925	63.5	3.3	80	42.6
European Union	217	43.4	532	36.5	2.5	108	57.4

¹ Means number of participant partners.

² Means number of participations by partners.

³ Means coefficient of participations related to number of participants.

⁴ Means number of projects co-ordinated by cities belonging to the different sub-regions.

⁵ Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama.

⁶ Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru and Venezuela.

⁷ Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay.

⁸ Spain, France, Greece, Italy and Portugal.

⁹ Denmark, Finland, Ireland, United Kingdom and Sweden.

¹⁰ Germany, Austria, Belgium, Luxemburg and Netherlands.

Fonte: http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/300_135.pdf, acesso em 07/11/2017.

Table 4 | Participants and participations by country

Countries	No. of participants	No. of participations	Percentages		Ratio of participations to participants
			In total of region	In overall total	
America	283	925	100.0	64.9	3.3
Mexico	16	27	2.9	2.0	1.7
Costa Rica	8	26	2.8	1.9	3.3
Cuba	1	6	0.6	0.4	6.0
El Salvador	8	26	2.8	1.9	3.3
Guatemala	5	7	0.8	0.5	1.4
Honduras	4	8	0.9	0.6	2.0
Nicaragua	7	15	1.6	1.1	2.1
Panama	3	3	0.3	0.2	1.0
Bolivia	14	36	3.9	2.6	2.6
Colombia	26	46	5.0	3.3	1.8
Ecuador	13	67	7.2	4.9	5.2
Peru	35	105	11.4	7.4	3.0
Venezuela	8	18	1.9	1.3	2.3
Argentina	38	160	17.3	11.7	4.2
Brazil	49	178	19.2	12.8	3.6
Chile	38	139	15.0	10.1	3.7
Uruguay	7	52	5.6	3.8	7.4
Paraguay	3	6	0.6	0.4	2.0
Europe	217	532	100.0	35.1	2.5
Spain	85	253	47.6	18.3	3.0
France	17	38	7.1	2.8	2.2
Greece	5	8	1.5	0.6	1.6
Italy	56	132	24.8	9.6	2.4
Portugal	18	40	7.5	2.9	2.2
Denmark	4	5	0.9	0.4	1.3
Finland	1	1	0.2	0.1	1.0
U. Kingdom	5	5	0.9	0.4	1.0
Sweden	4	4	0.8	0.3	1.0
Germany	9	19	3.6	1.4	2.1
Austria	1	4	0.8	0.3	4.0
Belgium	9	19	3.6	1.4	2.1
Holland	3	4	0.8	0.3	1.3
Total	500	1457		100.0	

Fonte: http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/300_135.pdf, acesso em 07/11/2017.

Anexo V



Fonte: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>, acesso em 21/07/2018.

Anexo VI – Tramitação da PEC

PEC 475/2005

Proposta de Emenda à Constituição

Situação: Arquivada

Identificação da Proposição

Autor
André Costa - PDT/RJ

Apresentação
03/11/2005

Ementa

Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros.

Explicação da Ementa

Altera a Constituição Federal de 1988.

Indexação

Alteração, Constituição Federal, possibilidade, Estados, (DF), Municípios, celebração, acordo internacional, convênio, entidade internacional, país estrangeiro, autorização, assentimento prévio, União Federal.

Informações de Tramitação

Forma de apreciação
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Regime de tramitação
Especial

Despacho atual:

Data	Despacho
16/11/2005	À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Especial

Documentos Anexos e Referenciados

Avulsos	Legislação Citada	Mensagens, Ofícios e Requerimentos (0)
Destaques (0)	Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (1)	Relatório de conferência de assinaturas
Emendas (0)	Recursos (0)	
Histórico de despachos (1)	Redação Final	

Tramitação

Data ▼	Andamento
03/11/2005	PLENÁRIO (PLEN) · Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição pelo Deputado André Costa (PDT-RJ).
16/11/2005	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) · À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Especial
21/11/2005	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) · Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 22/11/2005 PAG 56024 COL 02 .
21/11/2005	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) · Recebimento pela CCJC.
01/12/2005	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) · Designado Relator, Dep. Ney Lopes (PFL-RN)
18/04/2006	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) · Parecer do Relator, Dep. Ney Lopes (PFL-RN), pela inadmissibilidade.

31/01/2007 **Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)**
 · Arquivada nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno DCD 01 02 07 PAG 36 COL 01 SUPLEMENTO 01 AO N° 21.

28/02/2008 **COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)**
 · Ao Arquivo - Memorando n° 31/08 - COPER

Detalhamento dos Documentos Anexos e Referenciados

PEC 475/2005 Histórico de Despachos

Data	Despacho
16/11/2005	A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Especial

PEC 475/2005 Pareceres apresentados

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

Pareceres, Substitutivos e Votos	Tipo de proposição	Data de apresentação	Autor	Descrição
PRL 1 CCJC => PEC 475/2005	Parecer do Relator	18/04/2006	Ney Lopes	Parecer do Relator, Dep. Ney Lopes (PFL-RN), pela inadmissibilidade.