

A RECENTE PARADIPLOMACIA NO BRASIL: DA INSERÇÃO SUBNACIONAL À COOPERAÇÃO INTERNACIONAL FEDERATIVA DE ÁREAS (1987-2024)

Fabrcio Avalia

SPGG/RS - PUCRS, Brasil

E-mail: fabricao-avila@spgg.rs.gov.br

Resumo: O presente trabalho analisa a evoluçao da atuao internacional dos entes subnacionais no Brasil, fenmeno conhecido como Paradiplomacia, inserido no contexto da globalizao e da interdependncia complexa. A partir da anlise de trs estudos fundamentais sobre o tema, investiga-se o arcabouo terico da Paradiplomacia, as experincias internacionais comparadas, os casos pioneiros de estados e municpios brasileiros (com destaque ao Rio Grande do Sul e a So Paulo) e a resposta institucional do Estado brasileiro. Observa-se a transio de um cenrio de desconfiana do Itamaraty para a institucionalizao da Diplomacia Federativa nos anos 1990, culminando na Cooperao Internacional Federativa dos anos 2000, refletindo os paradigmas de autonomia pela participao e diversificao da poltica externa brasileira.

Palavras-chave: Paradiplomacia - Brasil -Rio Grande do Sul - Poltica Externa

Abstract: This article analyzes the evolution of the international activity of subnational entities in Brazil, a phenomenon known as paradiplomacy, within the context of globalization and complex interdependence. Based on the analysis of three fundamental studies on the subject, it investigates the theoretical framework of paradiplomacy, comparative international experiences, the pioneering cases of Brazilian states and municipalities (with emphasis on Rio Grande do Sul and So Paulo), and the institutional response of the Brazilian State. The study observes the transition from a scenario of distrust by the Itamaraty to the institutionalization of 'Federative Diplomacy' in the 1990s, culminating in the 'Federative International Cooperation' of the 2000s, reflecting the paradigms of autonomy through participation and the diversification of Brazilian foreign policy.

Key words: Paradiplomacy - Brazil - Rio Grande do Sul - Foreign Policy

INTRODUÇÃO

O cenário internacional contemporâneo tem sido palco de uma transformação estrutural que desafia a visão clássica das Relações Internacionais. Durante séculos, o Estado-Nação foi compreendido como o único ator legítimo e soberano na esfera externa, operando sob o manto do realismo político e da soberania absoluta herdada da Paz de Vestfália. No entanto, o advento da globalização e a intensificação dos fluxos transnacionais — de capital, informação, pessoas e riscos ambientais — diminuíram o monopólio estatal sobre os assuntos externos. É neste hiato, entre as demandas locais e as pressões globais, que emerge o fenômeno da Paradiplomacia.

A Paradiplomacia define-se como a atuação externa de Governos Não Centrais (GNC) — como estados, províncias e municípios — que buscam promover os seus interesses específicos no sistema internacional, muitas vezes operando de forma paralela ou complementar à diplomacia do governo central. Este ativismo não é uma mera excentricidade administrativa, mas uma resposta estratégica à domesticação da política externa: a percepção de que as decisões tomadas em fóruns internacionais impactam diretamente a vida cotidiana das populações locais, exigindo uma representação direta dos territórios na arena global.

O surgimento deste fenômeno remonta à década de 1970 em federações como o Canadá e a Alemanha, onde entes subnacionais começaram a questionar a capacidade do Estado central de representar as suas diversidades identitárias e necessidades econômicas. No Brasil, o processo ganha fôlego a partir de meados da década de 1980, impulsionado por dois fatores cruciais: a redemocratização do país e a crise do modelo de desenvolvimento centralizado.

A Constituição de 1988, embora tenha preservado a competência exclusiva da União para manter relações com Estados estrangeiros, promoveu uma descentralização política e administrativa que conferiu aos governadores e prefeitos uma nova margem de manobra. Este novo arranjo federativo permitiu que as unidades subnacionais passassem de meras espectadoras a agentes ativos na atração de investimentos, na busca de cooperação técnica e na participação em redes de cidades.

Dentro do mosaico federativo brasileiro, o Rio Grande do Sul destaca-se como um laboratório privilegiado para a análise da Paradiplomacia. Devido à sua posição geográfica estratégica no Cone Sul e à sua forte tradição de participação política, o estado foi um dos primeiros a institucionalizar a sua área internacional. Entre 1987 e 2002, o estado atravessou quatro gestões governamentais com orientações ideológicas e econômicas distintas. Este período permite observar como a Paradiplomacia gaúcha evoluiu de uma preocupação defensiva com a integração regional (nos governos Simon e Collares) para uma busca agressiva por investimentos transnacionais (governo Britto) e, finalmente, para uma diplomacia social e de redes solidárias (governo Dutra). A experiência gaúcha revela as tensões inerentes ao exercício de uma política externa local em um país de tradição diplomática centralizadora como o Brasil.

A questão central que este artigo se propõe a investigar é: de que forma a atuação externa do Rio Grande do Sul contribuiu para a sua inserção no sistema internacional e como o Estado central brasileiro reagiu a este ativismo subnacional? A hipótese central sustenta que, apesar do pioneirismo e da sofisticação institucional, a Paradiplomacia no estado sofreu com a falta de continuidade estratégica, ficando muitas vezes refém de ciclos político-partidários. Desta forma, os objetivos específicos deste estudo são:

- Analisar o arcabouço teórico que sustenta a Paradiplomacia sob a ótica da interdependência complexa.
- Descrever a trajetória institucional das assessorias internacionais no Rio Grande do Sul entre 1987 e 2002.
- Avaliar a resposta do Ministério das Relações Exteriores à pluralização de atores internacionais no Brasil, partindo da Diplomacia Federativa até a Cooperação Internacional Federativa.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho divide-se em cinco seções principais, para além desta introdução. A segunda seção aborda o marco teórico da Paradiplomacia e as teorias de relações internacionais que a fundamentam. A terceira seção analisa a experiência internacional comparada, fornecendo o contexto global necessário. A quarta seção mergulha no caso do Rio Grande do Sul, detalhando as ações e motivações das gestões entre 1987 e 2002. A quinta seção discute a resposta institucional do governo federal brasileiro a este fenômeno. Por fim, as considerações finais sintetizam os resultados e apontam os desafios para o futuro da inserção internacional subnacional. Através desta análise, pretende-se contribuir para o debate sobre o papel das regiões e cidades em um mundo cada vez mais interconectado, onde o local e o global se fundem de forma indissociável.

MARCO TEÓRICO: INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E PARADIPLOMACIA

A compreensão da atuação internacional de entes subnacionais exige, primordialmente, uma ruptura com o paradigma Realista das Relações Internacionais. Na visão clássica, o Estado é visto como um ator unitário, racional e monolítico, onde a alta política (*high politics*) — focada em segurança militar e integridade territorial — domina a agenda. No entanto, o surgimento da Paradiplomacia é o reflexo de uma mudança estrutural no sistema global, melhor explicada pela Teoria da Interdependência Complexa e pela redefinição do papel dos Governos Não Centrais (GNC). Formulada por Robert Keohane e Joseph Nye na década de 1970, esta teoria desafia as premissas realistas ao observar que a realidade internacional do pós-Guerra Fria é marcada por uma densa rede de conexões que limita a autonomia absoluta dos Estados. Três características fundamentais sustentam este modelo:

- Canais múltiplos de contato: diferente do Realismo, a interdependência complexa pressupõe que as sociedades se conectam por diversos canais: interestatais (diplomacia tradicional), transgovernamentais (contatos entre burocracias de diferentes países, como uma secretaria

estadual e um ministério estrangeiro) e transnacionais (envolvendo ONGs, empresas e indivíduos). A Paradiplomacia floresce precisamente nos canais transgovernamentais e transnacionais;

- Ausência de hierarquia entre temas: a distinção entre *high politics* (segurança) e *low politics* (economia, meio ambiente, cultura) torna-se tênue. Questões que antes eram consideradas puramente domésticas — como políticas de saúde, transporte urbano ou incentivos fiscais — passam a ter dimensões internacionais diretas;
- Ineficácia da força militar: em cenários de interdependência, o uso da força militar torna-se um instrumento caro e ineficaz para resolver disputas econômicas ou ambientais, o que abre espaço para o diálogo e a cooperação entre atores de menor escala.

O termo Paradiplomacia, derivado de *parallel diplomacy*, foi consolidado por Panayotis Soldatos (1990) para descrever a conduta de relações externas por unidades subnacionais. Segundo Soldatos (1990), o fenômeno não deve ser visto como uma oposição ao Estado central, mas como uma atividade que ocorre de forma paralela, frequentemente complementando a política externa nacional. A literatura identifica diferentes intensidades e motivações para essa atuação: Paradiplomacia Regional, focada em questões de fronteira e vizinhança imediata (muito presente no caso do Rio Grande do Sul no Mercosul); Paradiplomacia Econômica, voltada quase exclusivamente para a atração e promoção de exportações e a Protodiplomacia. Diferente da Paradiplomacia cooperativa, a Protodiplomacia carrega um viés separatista ou de busca por reconhecimento internacional para fins de independência como exemplo a Catalunha na Espanha. No Brasil, como destacam Nunes e Iser, a atuação é estritamente paradiplomática, sem intenções de ruptura soberana.

Brian Hocking (1993) introduz o conceito de Diplomacia em Camadas, sugerindo que as fronteiras entre o interno e o externo estão desaparecendo. Este processo de domesticação da política externa ocorre porque as decisões tomadas em fóruns multilaterais (como a OMC ou o Acordo de Paris) impactam diretamente as competências dos governadores e prefeitos. Assim, os entes subnacionais não estão apenas fazendo política externa, mas estão defendendo suas competências administrativas em um mundo onde a regulação é global. Hocking (1993) argumenta que a diplomacia moderna é um sistema de redes, onde o governo central atua como um gerente de redes, coordenando as diversas vozes locais para que o interesse nacional seja preservado sem sufocar a autonomia regional. A expansão deste referencial teórico nas obras de Teixeira (2021) e Nunes (2005) identifica três motores principais para o engajamento externo dos estados brasileiros:

- Fatores institucionais: a descentralização promovida pela Constituição de 1988 conferiu maior autonomia aos estados, permitindo que buscassem recursos fora da União;
- Fatores Econômicos: a necessidade de modernização industrial e a competição por mercados globais obrigaram os governos estaduais a criarem suas próprias agências de promoção comercial e;

- Identidade e Política: a busca por prestígio político e a afirmação de identidades regionais (como o gaúcho no Cone Sul) servem como combustível para acordos de irmandade e protocolos culturais.

A EXPERIÊNCIA PARADIPLOMÁTICA NO MUNDO

A Paradiplomacia não é um fenômeno isolado do contexto brasileiro; pelo contrário, ela se manifesta de forma heterogênea em diversas democracias consolidadas, variando de acordo com o grau de descentralização e a cultura política de cada Estado. Conforme aponta Iser (2013), a análise comparada permite identificar modelos de atuação que serviram de inspiração para a estruturação das assessorias internacionais no Brasil.

O Canadá é frequentemente citado na literatura como referência da Paradiplomacia, especialmente devido ao papel da província do Québec. A experiência quebequense é marcada pela busca de uma identidade cultural e linguística própria no cenário internacional (NUNES, 2005). Em 1965, o vice-primeiro-ministro do Québec, Paul Gérin-Lajoie, formulou a tese de que a competência externa de um ente subnacional é um prolongamento de sua competência interna. Ou seja, se o Québec tem jurisdição sobre educação e cultura dentro do Canadá, ele também deve ter o direito de celebrar acordos internacionais sobre esses temas (ISER, 2013). O Québec possui seu próprio Ministério de Relações Internacionais e uma rede de Delegações Gerais (embaixadas informais) em cidades como Paris, Londres e Tóquio. Diferente da Protodiplomacia (que visa a independência), a Paradiplomacia canadense atual foca em cooperação técnica e econômica, embora o componente de afirmação identitária permaneça forte.

Na Europa, a Paradiplomacia foi impulsionada pelo processo de integração da União Europeia (UE), que fomentou o conceito de subsidiariedade — a ideia de que as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível do cidadão (TEIXEIRA, 2021). O federalismo alemão é altamente cooperativo. A Lei Fundamental alemã permite expressamente que os Länder (estados) celebrem tratados com Estados estrangeiros, desde que tenham o consentimento do governo federal. Além disso, os estados alemães influenciam a política externa nacional através do Bundesrat (Conselho Federal), participando ativamente das negociações em Bruxelas que afetam seus interesses regionais (ISER, 2013). Casos como a Catalunha e o País Basco apresentam uma Paradiplomacia intensa. A Espanha passou por um processo de descentralização assimétrica, onde certas regiões possuem mais competências externas que outras. O Modelo Barcelona de projeção internacional tornou-se uma referência mundial de como uma cidade e sua região podem utilizar grandes eventos e redes globais para atrair turismo e alta tecnologia (ISER, 2013).

Um marco fundamental da Paradiplomacia europeia é a criação do Comitê das Regiões (CR) pelo Tratado de Maastricht (1992). O CR funciona como uma assembleia consultiva que obriga a Comissão Europeia e o Parlamento a consultarem os governos locais sobre legislações

que impactam territórios regionais (meio ambiente, educação, coesão social). Isso representa a institucionalização da Diplomacia em Camadas (*Multilayered Diplomacy*) discutida por Brian Hocking (TEIXEIRA, 2021).

Nos Estados Unidos, a Paradiplomacia possui um viés marcadamente pragmático e mercantilista. Diferente do Québec ou da Catalunha, os estados americanos (como Califórnia, Texas e Flórida) raramente buscam afirmação identitária. A atuação internacional dos estados norte-americanos foca na abertura de escritórios comerciais no exterior para a promoção de exportações e na caça a investimentos estrangeiros (ISER, 2013). Concomitantemente, cidades como Nova York e Los Angeles mantêm relações diretas com organismos internacionais (como a ONU), atuando como atores globais em temas de segurança urbana e sustentabilidade, muitas vezes operando de forma independente da política externa de Washington em temas ambientais (ex: manutenção das metas do Acordo de Paris por estados americanos mesmo após a saída federal temporária).

Para o Brasil, o exemplo argentino é o mais próximo e relevante. A reforma da Constituição Argentina em 1994 foi um divisor de águas, ao incluir o Artigo 124, que autoriza as províncias a criarem regiões para o desenvolvimento econômico e social e a celebrarem convênios internacionais (NUNES, 2005). A criação de blocos como o COSUD (Consórcio de Integração Sul e Sudeste) que reúne estados do sul do Brasil e convida províncias argentinas, exemplifica como a Paradiplomacia pode ser uma ferramenta de integração de baixo para cima. Como aponta Nunes (2005), essa movimentação das províncias argentinas forçou o governo central em Buenos Aires a criar mecanismos de coordenação federativa muito antes do que ocorreu no Brasil.

A partir desses exemplos, Iser (2013) classifica a experiência mundial em três grandes eixos motivacionais:

- Eixo Político-Identitário: Busca de reconhecimento e autonomia (Québec, Catalunha).
- Eixo Funcional-Econômico: Atração de recursos e investimentos (Estados americanos, estados brasileiros nos anos 90).
- Eixo de Integração Regional: Fortalecimento de blocos econômicos via cooperação transfronteiriça (Länder alemães, Províncias argentinas e o RS).

Essa contextualização global permite entender que a Paradiplomacia brasileira, ao estruturar suas assessorias e escritórios regionais, estava alinhada a uma tendência mundial de fragmentação da autoridade externa do Estado soberano em prol de uma governança multinível mais eficiente.

A PARADIPLOMACIA NO BRASIL: PIONEIRISMO E EXPANSÃO

A inserção internacional de estados e municípios brasileiros não é um processo linear, mas sim o resultado de uma convergência entre a abertura política interna (redemocratização) e as transformações estruturais da economia global. Como observa Teixeira (2021), a Constituição de 1988, embora mantenha a competência privativa da União para manter relações com Estados estrangeiros (Art. 21, I), descentralizou competências administrativas e financeiras que permitiram aos entes subnacionais uma nova postura externa.

Embora o Rio Grande do Sul seja frequentemente citado pela sua continuidade, o pioneirismo institucional pertence ao Rio de Janeiro. Em 1983, sob o governo de Leonel Brizola, foi criada a primeira assessoria voltada exclusivamente para assuntos internacionais no Brasil. A motivação era tanto política quanto de prestígio, buscando reconectar a antiga capital federal aos fluxos globais e buscar financiamentos para projetos urbanos (ISER, 2013). Contudo, essa iniciativa inicial carecia de um foco comercial estruturado, algo que seria desenvolvido mais tarde por outros estados.

O Rio Grande do Sul é o caso mais emblemático de institucionalização da Paradiplomacia no Brasil devido à sua localização geográfica estratégica no Cone Sul. Nunes (2005) detalha que o estado utilizou a política externa como ferramenta de desenvolvimento regional através de quatro ciclos políticos distintos:

- **Institucionalização e Fronteira (1987-1990):** No governo Pedro Simon, a criação da SEAI (Secretaria Especial para Assuntos Internacionais) visava dar voz ao estado nas negociações de integração entre Brasil e Argentina. O estado temia tornar-se uma periferia do Mercosul e, por isso, buscou participar ativamente da formulação de protocolos fronteiriços (NUNES, 2005).
- **Abertura e Mercantilismo (1991-1994):** No governo Alceu Collares, o foco mudou para a exportação. A Paradiplomacia gaúcha tornou-se uma ferramenta de apoio ao empresariado local para desbravar o mercado vizinho, resultando em um crescimento exponencial das trocas comerciais no bloco (ISER, 2013).
- **O Estado Logístico (1995-1998):** Sob Antônio Britto, a área internacional foi fundida ao Desenvolvimento (SEDAI). O objetivo era a atração de capital transnacional. O estado passou a competir globalmente por investimentos, utilizando incentivos fiscais e missões governamentais para atrair gigantes como a General Motors e a Dell (NUNES, 2005).
- **Internacionalização Ideológica e Social (1999-2002):** O governo Olívio Dutra trouxe uma nova dimensão à Paradiplomacia, focando na cooperação solidária e no apoio a pequenos produtores. A realização do Fórum Social Mundial em Porto Alegre projetou a capital gaúcha como um nó central de redes globais de resistência à globalização neoliberal (ISER, 2013; TEIXEIRA, 2021).

O estado de São Paulo, apesar de possuir o maior PIB e a maior rede de contatos internacionais, teve um início paradiplomático mais discreto. Iser (2013) argumenta que isso ocorreu porque, historicamente, a política externa brasileira já era muito alinhada aos interesses da elite econômica paulista, tornando desnecessária uma diplomacia paralela agressiva. Entretanto, no nível municipal, a cidade de São Paulo revolucionou a Paradiplomacia urbana em 2001, com a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). A cidade passou a atuar como uma cidade-estado, participando ativamente de redes como o C40 (Cidades Lideranças pelo Clima) e a Mercocidades, buscando soluções para problemas de megacidades que a diplomacia tradicional do Itamaraty não conseguia endereçar (ISER, 2013).

A expansão da Paradiplomacia brasileira nos anos 2000 é marcada pelo fortalecimento das redes de cidades. Como destaca Teixeira (2021), os municípios perceberam que a união em blocos subnacionais conferia maior poder de barganha junto a organismos internacionais como o Banco Mundial e o BID. Criada em 1995, tornou-se o principal fórum de governos locais do Mercosul, permitindo que cidades pequenas e médias tivessem acesso a cooperação técnica e financiamento. Curitiba pela sua excelência em planejamento urbano e transporte; Porto Alegre pela inovação democrática do Orçamento Participativo, que foi exportado como política pública para diversas partes do mundo através de acordos de cooperação descentralizada (ISER, 2013).

A análise de Teixeira (2021) indica que a Paradiplomacia no Brasil evoluiu de uma necessidade de sobrevivência econômica (anos 90) para uma estratégia de inserção global (anos 2000). Contudo, a expansão enfrenta desafios críticos como a descontinuidade política, limitação técnica e vácuo jurídico. A troca de governantes frequentemente leva ao abandono de escritórios comerciais e acordos de irmandade, impedindo a formação de uma política de estado (NUNES, 2005). Muitos municípios ainda carecem de quadros profissionais especializados em relações internacionais e comércio exterior. A falta de uma regulamentação clara sobre a capacidade dos estados de assinarem certos tipos de convênios ainda gera atritos pontuais com a União, embora a criação da Assessoria de Relações Federativas no MRE tenha mitigado esses conflitos (TEIXEIRA, 2021). Esta fase de expansão demonstra que os entes subnacionais brasileiros não são apenas receptores passivos da política externa decidida em Brasília, mas atores que moldam a imagem do Brasil no exterior através de políticas assimétricas.

A RESPOSTA INSTITUCIONAL DO ESTADO: DA TUTELA AO ENGAJAMENTO

A ascensão da Paradiplomacia no Brasil impôs um desafio inédito ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Historicamente, o Itamaraty consolidou-se como uma ilha de excelência e guardião do monopólio da política externa, operando sob uma lógica centralizadora e hierárquica. No entanto, a pressão dos entes subnacionais por inserção global forçou o Estado central a migrar de uma postura de tutela e desconfiança para uma de coordenação e engajamento estratégico.

Nos anos 80, o Itamaraty via as movimentações externas de governadores (como Brizola no RJ e Simon no RS) com profunda reserva. O receio era de que o Brasil passasse a emitir múltiplas vozes no exterior, comprometendo a coerência do interesse nacional (NUNES, 2005). Em 1985, a Secretaria Geral do Itamaraty enviou um Aviso Circular a todos os governadores, reiterando que qualquer contato com autoridades estrangeiras deveria ser previamente comunicado e autorizado pelo MRE. Como observa Nunes (2005), essa medida tentava enquadrar a Paradiplomacia como uma atividade administrativa de baixa política, subordinada tecnicamente à chancelaria. A Constituição de 1988, embora tenha avançado na descentralização, manteve uma ambiguidade jurídica: conferiu autonomia aos estados para gerir seus recursos, mas não lhes deu competência explícita para celebrar tratados, mantendo o impasse entre a prática paradiplomática e a legalidade formal (TEIXEIRA, 2021).

A virada institucional ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso. Sob a gestão do Chanceler Luiz Felipe Lampreia, o Itamaraty percebeu que, para o Brasil ter sucesso em fóruns como o Mercosul e a OMC, era necessários o apoio e a conformidade dos entes subnacionais às normas internacionais (TEIXEIRA, 2021). A Criação da ARF e do ERESUL: Em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF) dentro do MRE, com a missão de servir de ponte entre o ministério e os prefeitos/governadores. Simultaneamente, o MRE instalou escritórios regionais, como o ERESUL em Porto Alegre (1995), para oferecer suporte técnico local e facilitar o trâmite de documentos e vistos para missões estaduais (NUNES, 2005).

A Diplomacia Federativa deste período visava organizar a casa. O objetivo era que o Itamaraty atuasse como um facilitador das demandas estaduais, desde que estas estivessem alinhadas aos objetivos macroeconômicos da União, especialmente na atração de investimentos e modernização industrial (TEIXEIRA, 2021). Nos governos Lula e Dilma Rousseff, a Paradiplomacia foi elevada a uma ferramenta estratégica da Política Externa Brasileira (PEB). O paradigma mudou para a *Autonomia pela Diversificação*, focando na Cooperação Sul-Sul (TEIXEIRA, 2021).

O Deslocamento para a SAF/Presidência: Um movimento político crucial foi a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. A SAF passou a coordenar a agenda internacional dos municípios e estados, retirando do Itamaraty parte do protagonismo político da Paradiplomacia. A

justificativa era de que a inserção internacional descentralizada era, antes de tudo, um tema de pacto federativo interno (TEIXEIRA, 2021).

Entes Subnacionais como Executores: Pela primeira vez, o Estado central passou a financiar e utilizar a expertise de estados e municípios em projetos de cooperação técnica internacional através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Por exemplo, tecnologias de gestão urbana de Curitiba ou programas de saúde de São Paulo foram exportados para países africanos como parte da estratégia de *soft power* do Brasil (TEIXEIRA, 2021).

A resposta institucional também se deu através da criação de fóruns formais de participação subnacional em blocos internacionais:

- Mercosul: A criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) em 2004 formalizou a voz dos entes locais no processo de integração regional (TEIXEIRA, 2021).
- IBAS e BRICS: O governo brasileiro incentivou a criação de fóruns de cidades dentro desses blocos, buscando uma governança global que incluísse a dimensão local.
- Acordos de Cooperação Descentralizada: O MRE e a SAF estabeleceram protocolos de cooperação com países como França e Itália (ex: Programa Brasil Próximo), onde o governo federal atuava apenas como o guarda-chuva jurídico para que regiões brasileiras e europeias trocassem políticas públicas diretamente (TEIXEIRA, 2021).

A expansão da Paradiplomacia gerou o que Teixeira (2021) descreve como uma duplicidade de canais. Enquanto o Itamaraty (via ARF/AFEPA) mantinha uma abordagem técnica e protocolar, a Presidência (via SAF) mantinha uma abordagem política e indutora. Houve momentos de tensão onde a SAF incentivava estados a buscarem parcerias que o MRE considerava tecnicamente inviáveis ou politicamente sensíveis. Essa dualidade forçou a criação de mecanismos de coordenação interministerial para evitar que a Paradiplomacia brasileira se tornasse um campo de disputas partidárias ou burocráticas (TEIXEIRA, 2021). A análise conjunta das fontes revela que a resposta do Estado brasileiro passou por três estágios:

- Reativa (1985-1994): Focada em conter e vigiar os governadores.
- Facilitadora (1995-2002): Focada em organizar as demandas e integrá-las à agenda comercial.
- Indutora (2003-2016): Focada em utilizar os entes subnacionais como ativos da política externa nacional e ferramentas de desenvolvimento regional.

Conclui-se que a institucionalização da Paradiplomacia no Brasil foi um processo de acomodação pragmática. O Estado central renunciou ao monopólio da execução das relações externas para manter o monopólio da coordenação estratégica, reconhecendo que a capilaridade dos entes subnacionais é fundamental para uma inserção internacional eficiente no século XXI.

Quadro 1 – Resumo teórico da Paradiplomacia:

Eixo de Análise	Descrição / Conceito Chave	Exemplos de Aplicação	Referência Teórica Principal
Fundamento Teórico	Interdependência Complexa: Quebra do monopólio estatal; múltiplos canais de contacto (transnacionais e transgovernamentais).	Atuação de províncias no comércio global; Redes de Cidades.	Keohane & Nye / Brian Hocking
Modelo Global (Identitário)	Doutrina Gérin-Lajoie: A competência externa é um prolongamento da competência interna.	Québec (Canadá) e Catalunha (Espanha).	Panayotis Soldatos
Modelo Global (Funcional)	Diplomacia em Camadas: Foco em resultados econômicos, atração de investimentos e marketing territorial.	Estados dos EUA (Califórnia, Texas) e Länder alemães.	Brian Hocking
Caso Gaúcho (1987-1994)	Integração e Comércio: Foco no Mercosul e na proteção de interesses fronteiriços.	Criação da SEAI; Protocolo 23 (Brasil-Argentina).	Nunes (2005)
Caso Gaúcho (1995-2002)	Atração de Capital e Redes: Transição para o Estado Logístico e, depois, para a diplomacia social.	Atração da GM/Dell (Britto); Fórum Social Mundial (Dutra).	Nunes (2005) / Iser (2013)
Resposta da União (Anos 90)	Diplomacia Federativa: O Itamaraty reconhece os entes subnacionais mas mantém a tutela técnica.	Criação da ARF e dos Escritórios Regionais (ERESUL).	Teixeira (2021)
Resposta da União (Anos 2000)	Cooperação Internacional Federativa: Entes locais como executores da política externa nacional (Cooperação Sul-Sul).	Programa Brasil Próximo; Projetos da ABC em África com cidades brasileiras.	Teixeira (2021)
Principais Desafios	Descontinuidade e Vácuo Jurídico: Falta de carreiras de Estado e ausência de legislação federal clara.	Extinção de assessorias em trocas de governo; insegurança em convênios.	Nunes / Teixeira / Iser

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação aqui apresentada permitiu traçar a trajetória da Paradiplomacia no Brasil, revelando-a não como um fenômeno periférico, mas como uma transformação estrutural na forma como o Estado federativo se posiciona no sistema internacional. Através da análise cruzada das obras de Nunes (2005), Iser (2013) e Teixeira (2021), é possível concluir que a atuação externa dos entes subnacionais brasileiros evoluiu de uma reação pragmática a crises económicas para um engajamento institucionalizado e estratégico na Política Externa Brasileira (PEB).

O primeiro ponto de reflexão reside na confirmação da Teoria da Interdependência Complexa. O estudo demonstrou que o modelo de Westfália, caracterizado pelo monopólio exclusivo do governo central sobre a agenda externa, tornou-se obsoleto perante a globalização. A domesticação da política externa forçou os estados e municípios a assumirem um papel ativo para garantir a competitividade dos seus territórios. Como observado, a Paradiplomacia brasileira não visou a contestação da soberania nacional, mas sim a sua complementaridade, preenchendo lacunas que a diplomacia tradicional, focada na alta política, não conseguia endereçar com a agilidade necessária.

O Rio Grande do Sul serviu como o principal laboratório desta pesquisa. A análise das gestões entre 1987 e 2002 revelou um estado pioneiro, capaz de institucionalizar precocemente a sua área internacional através da SEAI e, posteriormente, da SEDAI. Contudo, a grande lição do caso gaúcho é a vulnerabilidade da Paradiplomacia perante a descontinuidade política.

Observou-se que cada mudança de governo resultou numa alteração drástica de prioridades: da integração regional no Cone Sul à atracção agressiva de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e, finalmente, à diplomacia das redes sociais e do Fórum Social Mundial. Esta oscilação demonstra que, embora o estado possua capacidade burocrática, ainda carece de uma política de Estado para os assuntos internacionais, que sobreviva às alternâncias de poder partidário.

Um dos achados mais significativos desta investigação é a metamorfose da resposta institucional do governo brasileiro. A transição da tutela exercida pelo Itamaraty nos anos 80 para o engajamento coordenado pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) nos anos 2000 representa um amadurecimento do federalismo brasileiro.

A criação da Assessoria de Relações Federativas no MRE e a inclusão de estados e municípios em projetos de cooperação técnica internacional (Cooperação Sul-Sul) provaram que a Paradiplomacia pode ser um ativo de *soft power* para o país. O Brasil logrou construir um modelo original de coordenação, onde o ente central atua como facilitador e regulador de uma rede de atores subnacionais, garantindo que a pluralidade de vozes não resulte numa cacofonia diplomática.

Apesar dos avanços, a Paradiplomacia no Brasil ainda enfrenta obstáculos que limitam o seu pleno potencial. A investigação aponta para a necessidade de:

- **Segurança Jurídica:** É premente uma regulamentação mais clara sobre a capacidade dos entes subnacionais de celebrarem acordos de alcance limitado, reduzindo o vácuo deixado pela Constituição de 1988.
- **Profissionalização:** A criação de quadros técnicos permanentes (carreiras de analistas de relações internacionais) nos estados e grandes municípios é vital para mitigar a descontinuidade administrativa identificada por Nunes.
- **Transparência e Avaliação:** A transição para a Cooperação Internacional Federativa exige mecanismos de avaliação de impacto mais rigorosos, garantindo que os recursos públicos investidos em missões e acordos gerem benefícios socioeconômicos tangíveis para as populações locais.

Em suma, o envolvimento internacional de estados e municípios é um caminho sem volta. A Paradiplomacia consolidou-se como um instrumento de desenvolvimento regional e de democratização da política externa. O desafio para as próximas décadas reside em transformar as iniciativas isoladas de governadores e prefeitos numa estratégia integrada e resiliente, que posicione o território brasileiro — em todas as suas escalas — de forma inteligente e soberana na complexa teia da governança global.

Este artigo conclui que a força da inserção internacional do Brasil no século XXI dependerá, em larga medida, da sua capacidade de harmonizar as competências técnicas da sua diplomacia tradicional com a energia e a capilaridade dos seus governos locais.

BIBLIOGRAFIA

- BRAILLARD, Philippe. *Teorias das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- HOCKING, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. London: Macmillan, 1993.
- ISER, Guilherme de Cruzeiro. *Os entes subnacionais nas relações internacionais: o fenômeno da Paradiplomacia*. 2013. 63 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 3. ed. New York: Longman, 2001.
- MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Paradiplomacia e relações internacionais contemporâneas: a atuação externa dos governos locais e unidades federadas. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 61, p. 17-35, abr. 2011.
- NUNES, Carmen Juçara da Silva. *A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.
- SOLDATOS, Panayotis. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (eds.). *States and provinces in the international economy*. San Francisco: Institute of Governmental Studies Press, 1993. p. 45-64.
- TEIXEIRA, Felipe de Macedo. *A dimensão subnacional da política externa: o engajamento de estados e municípios na inserção internacional brasileira*. 2021. 165 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.
- VIGEVANI, Tullo. *A dimensão institucional do Mercosul: o papel dos atores subnacionais e das entidades representativas*. São Paulo: LTr, 1998.