

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



Carolina Tandler

**A FALTA DE PROFISSIONALIZAÇÃO NA  
PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: LIMITES  
INSTITUCIONAIS E DESAFIOS PARA A  
INTERNACIONALIZAÇÃO SUBNACIONAL**

Dissertação de mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa Análise e Gestão de Políticas Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

**Orientadora: Isabel Rocha da Siqueira**

**Rio de Janeiro - 18 de setembro 2025**

Carolina Tendler

**A FALTA DE PROFISSIONALIZAÇÃO NA  
PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: LIMITES  
INSTITUCIONAIS E DESAFIOS PARA A  
INTERNACIONALIZAÇÃO SUBNACIONAL**

Dissertação de mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa Análise e Gestão de Políticas Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Aprovada pela mesa examinadora abaixo:

Orientadora: Isabel Rocha da Siqueira PUC-RJ

Professor Paulo Esteves PUC-RJ

Professor Antonio Mariano Instituto Rio21

Rio de Janeiro - 18 de setembro 2025

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e da orientadora.

**Carolina Tandler**

Graduada em comunicação de empresas: Marketing e relações públicas pela Universidade Livre de Bruxelas (ULB), e mestranda pelo programa de pós-graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

Ficha catalográfica

Tandler, Carolina

A falta de profissionalização na paradiplomacia brasileira : limites institucionais e desafios para a internacionalização subnacional / Carolina Tandler ; orientadora: Isabel Rocha da Siqueira. – 2025.

70 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2025.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Paradiplomacia. 3. Profissionalização. 4. Institucionalização. 5. Gestão pública. 6. Política externa subnacional. I. Siqueira, Isabel Rocha da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

## Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, **Carla e Sidnei**, e à minha irmã, **Luiza**, que são os pilares de sustentação da minha vida. Obrigada por estarem ao meu lado em todas as minhas escolhas, por me oferecerem colo nos momentos mais necessários e por investirem, com amor e carinho, na minha educação.

Aos meus filhos, **Henrique e Eduardo**, que diariamente me ensinam sobre resiliência e transformação, mostrando com seus gestos e olhares a força da vida em constante renovação.

Ao meu companheiro de jornada, **Pedro**, por sempre me apoiar, me ouvir e me dar forças para encarar as adversidades, com palavras carinhosas e uma admiração que me impulsiona a seguir em frente.

À **Camila Pontual**, minha irmã de outras vidas, que nunca mediu esforços para me dar as mãos, me incentivar e acreditar comigo em cada passo desta caminhada.

Aos amigos que escolhi para serem família, pela presença afetuosa, risadas, abraços e apoio incondicional.

Aos colegas de trabalho que, em diferentes momentos, compartilharam comigo as dificuldades do ofício e me ofereceram força para seguir na luta: **Antonio, Alê, Bruno Santos, Camila, Cris, Felipe, Giorgia, Israel, João, Lary, Paulinho, Philipe, Thalyta**, e tantos outros que, de diversas formas, me apoiaram nesta jornada.

Por fim, deixo registrado o aprendizado que me acompanhou em cada etapa e que foi âncora nos momentos em que pensei em desistir:

**"Não há liberdade sem dor."**

## Resumo

Carolina Tendler, Isabel Siqueira (Orientadora). **A falta de profissionalização na paradiplomacia brasileira: Limites Institucionais e desafios para a Internacionalização subnacional**, Rio de Janeiro, 2025. Dissertação de mestrado - do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Este estudo investiga a paradiplomacia brasileira a partir da perspectiva da profissionalização e da institucionalização das ações internacionais subnacionais. Dialogando com Cornago (2010), evidencia-se que a atuação internacional não é exclusiva do Estado-nação, mas envolve múltiplos atores e interesses. As reflexões de Peters (2001) sobre profissionalização na gestão pública e de Gaetani (2008) sobre capacidades institucionais revelam a fragilidade técnica e a instabilidade administrativa que caracterizam muitas iniciativas paradiplomáticas no Brasil. A partir de Ferreira (2015), demonstra-se que a ausência de marcos legais e de carreiras específicas compromete a continuidade dessas ações. A análise empírica concentrou em estudos de caso no Brasil — Rio Grande do Sul, Aracaju e São Paulo — e em experiências internacionais de referência, como a Catalunha, o Quebec e os Estados Unidos. Os resultados indicam que a combinação entre baixa profissionalização e alta rotatividade gera uma descontinuidade particular, pouco explorada na literatura. Assim, a pesquisa confirma premissas teóricas consolidadas, mas também contribui para ampliá-las ao mostrar que, no contexto subnacional, a profissionalização é elemento essencial para a consolidação da paradiplomacia como política de Estado.

**Palavras-chave:** paradiplomacia; profissionalização; institucionalização; gestão pública; política externa subnacional, estudos de caso.

## Abstract

Carolina Tendler, Isabel Siqueira (Advisor). *The Lack of Professionalization in Brazilian Paradiplomacy: Institutional Limits and Challenges for Subnational Internationalization*, Rio de Janeiro, 2025. Master's dissertation – of the Institute of International Relations, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

This study investigates Brazilian paradiplomacy from the perspective of professionalization and the institutionalization of subnational international actions. Building on Cornago (2010), the research highlights that international engagement is not the exclusive domain of nation-states but rather involves multiple actors and interests. Peters' (2001) reflections on professionalization in public management and Gaetani's (2008) analysis of institutional capacities reveal the technical fragility and administrative instability that characterize many paradiplomatic initiatives in Brazil. Drawing on Ferreira (2015), the study demonstrates that the absence of legal frameworks and specific career paths undermines the continuity of these actions. The empirical analysis focused on case studies in Brazil — Rio Grande do Sul, Aracaju and São Paulo — and on international reference experiences, such as Catalonia, Quebec, and the United States. Findings indicate that the combination of low professionalization and high turnover generates a particular form of discontinuity that has been little explored in the literature. Thus, the research not only confirms established theoretical premises but also contributes to expanding them by showing that, in subnational contexts, professionalization is a decisive factor for consolidating paradiplomacy as a state policy rather than an episodic practice.

**Keywords:** paradiplomacy; professionalization; institutionalization; public management; subnational foreign policy, case studies.

## **Estrutura da Dissertação**

|                                                                                                          |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Introdução.....</b>                                                                                | <b>9</b>  |
| Apresentação do tema e sua relevância                                                                    |           |
| Justificativa da pesquisa                                                                                |           |
| Problema de pesquisa, hipóteses e objetivos                                                              |           |
| Metodologia e estrutura do trabalho                                                                      |           |
| <b>2. Paradiplomacia, Profissionalização e Governança Multinível: Bases Teóricas para a Análise.....</b> | <b>12</b> |
| 2.1 Paradiplomacia: conceito, evolução e debates                                                         |           |
| 2.2 Profissionalização no setor público e nas relações internacionais                                    |           |
| 2.3 Governança multinível e capacidades institucionais                                                   |           |
| <b>3. Paradiplomacia Brasileira: Panorama e Diagnóstico.....</b>                                         | <b>19</b> |
| 3.1 Evolução histórica e marcos institucionais da paradiplomacia brasileira                              |           |
| 3.2 Características atuais da atuação internacional subnacional no Brasil                                |           |
| 3.3 Limites e desafios: improvisação, descontinuidade e ausência de profissionalização                   |           |
| 3.4 Exemplos empíricos: RS, SP, Aracaju e João Pessoa e Goiás                                            |           |
| <b>4. O Déficit de Profissionalização .....</b>                                                          | <b>30</b> |
| 4.1 Ausência de carreiras públicas específicas                                                           |           |
| 4.2 Fragilidade dos quadros técnicos nos entes subnacionais                                              |           |
| 4.3 Alta rotatividade e partidarização dos cargos                                                        |           |
| 4.4 Comparações com experiências internacionais (Catalunha, Quebec, EUA)                                 |           |
| <b>5. Estudo de Casos .....</b>                                                                          | <b>39</b> |
| 5.1 Critérios de seleção dos casos                                                                       |           |
| 5.2 Análise das experiências subnacionais selecionadas                                                   |           |
| 5.3 Fontes: documentos oficiais, conversas, planos estratégicos                                          |           |
| <b>6. Discussão e Propostas de Recomendações .....</b>                                                   | <b>57</b> |
| 6.1 Discussão crítica dos achados                                                                        |           |

6.2 Propostas para institucionalização e profissionalização da paradiplomacia subnacional brasileira

6.3 Considerações finais

**7. Conclusão .....64**

Síntese dos principais achados

Limitações da pesquisa

Sugestões para pesquisas futuras

**Anexo .....66**

• **Referências bibliográficas**

## 1. INTRODUÇÃO

A crescente inserção de estados e municípios na cena internacional tem ampliado o debate sobre as formas de atuação subnacional em política externa, fenômeno conhecido como paradiplomacia (Junqueira, 2017). No Brasil, essa prática vem ganhando espaço desde a década de 1990, sobretudo com a redemocratização, a descentralização federativa e os desafios da globalização (Junqueira & Araújo, 2021; Ribeiro, 2009). Governos locais passaram a estabelecer parcerias com organismos multilaterais, promover cooperação internacional descentralizada e buscar investimentos externos para seus territórios. (Fuga, 2014).

Apesar desse crescimento, a paradiplomacia brasileira ainda carece de consolidação institucional. Muitos entes subnacionais enfrentam obstáculos significativos para manter ações internacionais consistentes ao longo do tempo (Froio, Superti & Souza, 2023). Entre os desafios mais evidentes está a falta de profissionalização das estruturas paradiplomáticas (Ribeiro, 2009; Oliveira & Nascimento, 2011). A escassez de quadros técnicos especializados, a ausência de formação específica para os agentes públicos envolvidos e a descontinuidade administrativa comprometem o desempenho e a sustentabilidade dessas iniciativas.

Diversos estudos apontam que a fragilidade institucional da paradiplomacia nacional está relacionada à falta de políticas públicas voltadas à capacitação, à criação de carreiras específicas e à coordenação nacional entre os diferentes níveis da federação (Froio et al., 2023; Junqueira & Araújo, 2021; Porto de Oliveira, 2021). Tal contexto torna urgente uma análise crítica dos fatores que limitam o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, com foco na dimensão da profissionalização, aspecto central para garantir eficácia, continuidade e legitimidade à atuação internacional dos entes federados pois os governos locais vêm se tornando protagonistas na circulação de ideias, práticas e soluções de políticas públicas. Mas essa circulação depende de capacidades estatais estruturadas para ser bem-sucedida.

Diante desse cenário, essa dissertação propõe investigar os impactos da falta de profissionalização sobre a paradiplomacia brasileira e a discutir caminhos para sua institucionalização. Parte da hipótese de que a ausência de quadros qualificados e de políticas

permanentes dificulta a consolidação de uma agenda internacional consistente. Em contrapartida, experiências subnacionais com maior estrutura e capacitação técnica demonstram resultados mais consistentes e duradouros como a promoção de cooperação internacional, atração de investimentos, participação em fóruns globais e implementação de projetos em parceria com organizações multilaterais (SENHORAS, 2012; GOMES, 2017).

O objetivo geral da pesquisa é analisar os efeitos da falta de profissionalização na paradiplomacia brasileira e propor estratégias para seu fortalecimento institucional. Para isso, serão mapeados estudos existentes em diferentes entes federativos, examinando suas estruturas institucionais dentro da paradiplomacia e investigando práticas nacionais e internacionais que possam servir como referência.

Esse movimento reflete a crescente complexidade da governança global, onde os desafios contemporâneos – como mudanças climáticas, migrações, urbanização, segurança alimentar e inovação tecnológica – exigem articulação entre múltiplos níveis de governo (HOOGHE & MARKS, 2003). Assim, a paradiplomacia se torna um canal relevante de inserção internacional e defesa de interesses locais.

Apesar da ampliação das iniciativas, muitas experiências paradiplomáticas ocorrem de forma descontinuada, dependentes de lideranças políticas ou gestões específicas, com baixa capacidade técnica instalada e frágil articulação com a política externa conduzida pelo Estado (FERREIRA, 2015; OLIVEIRA & NASCIMENTO, 2011). Em diversas cidades e estados, não há equipes permanentes, nem programas de capacitação que sustentem uma atuação estratégica e consistente no plano internacional. Essa realidade é amplamente reconhecida como um entrave ao avanço institucional da paradiplomacia brasileira (JUNQUEIRA & ARAÚJO, s.d.).

Estudos recentes, como os de Campana (2024) e Fróio et al. (2024), apontam que a ausência de quadros técnicos especializados, a falta de políticas públicas voltadas à capacitação e a inexistência de carreiras específicas configuram um cenário de improviso e descontinuidade, que fragiliza a eficácia e legitimidade da ação internacional dos entes subnacionais. Em outras palavras, embora o Brasil tenha avançado em termos de volume de iniciativas paradiplomáticas,

ainda está distante de consolidar uma atuação qualificada e institucionalmente madura. Por outro lado, experiências brasileiras e internacionais mostram que onde há institucionalização e capacitação, a atuação internacional subnacional tende a ser mais efetiva, estratégica e sustentável (KEATING, 1999; SENHORAS, 2012; SCHIMANSKI & MENEZES, 2024).

Dessa forma, este estudo busca analisar os efeitos da falta de profissionalização na paradiplomacia brasileira e propor estratégias para seu fortalecimento institucional para preencher uma lacuna relevante tanto na literatura acadêmica quanto na prática institucional, contribuindo para a construção de uma paradiplomacia brasileira mais profissional, articulada e coerente com as demandas contemporâneas do sistema internacional.

Para alcançar esse objetivo, esta pesquisa estabelece como objetivos específicos: investigar os principais entraves à profissionalização da paradiplomacia em estados e municípios brasileiros; mapear as estruturas organizacionais e os recursos humanos dedicados à paradiplomacia em governos subnacionais selecionados; identificar experiências exitosas de institucionalização paradiplomática no Brasil e no exterior; e, por fim, propor diretrizes para a criação de políticas públicas voltadas à qualificação e à profissionalização da paradiplomacia subnacional.

## **2. Paradiplomacia, Profissionalização e Governança Multinível: Bases Teóricas para a Análise**

### **2.1 Paradiplomacia: conceito, evolução e debates**

O conceito de paradiplomacia se refere à atuação internacional de governos subnacionais – como estados, províncias, regiões e municípios – por meio do estabelecimento de relações externas de caráter político, econômico, cultural ou técnico. Tal fenômeno, inicialmente observado em países federalistas e descentralizados, passou a ganhar destaque nas Ciências Sociais e nas Relações Internacionais a partir da segunda metade do século XX.

O termo foi cunhado pelo cientista político Panayotis Soldatos (1990), que o definiu como “a condução de relações internacionais por autoridades não centrais com o objetivo de promover suas próprias competências constitucionais e/ou interesses específicos, geralmente com o apoio ou o consentimento do Estado central”. Para o autor, a paradiplomacia surge da articulação entre a autonomia político-administrativa das entidades subnacionais e a crescente abertura do sistema internacional a novos atores.

Michael Keating (1999) contribuiu significativamente para a consolidação do debate ao associar a paradiplomacia à governança multinível, destacando que, em contextos de regionalismo e descentralização, as regiões buscam afirmar sua identidade e seus interesses no plano externo. Aldecoa e Keating (1999) enfatizam que a paradiplomacia não é apenas uma resposta à globalização, mas também uma forma de afirmação de territorialidades políticas dentro de Estados nacionais complexos.

No Brasil, o debate sobre paradiplomacia ganhou força com os trabalhos de autores como Gallo (2023), Senhoras (2012), Fuga (2014) e Bruno Ferreira (2015), que exploram os limites e as potencialidades da inserção internacional subnacional em um Estado federal marcado por desigualdades regionais. Segundo Senhoras (2012), a paradiplomacia brasileira tende a ser marcada por ações descontínuas, com forte dependência de lideranças políticas locais e baixa institucionalização.

Fuga (2014), ao analisar o caso da cidade de Porto Alegre, mostra que a atuação internacional é muitas vezes improvisada, carente de estruturas permanentes e fragilmente articulada com as políticas públicas locais. Ferreira (2015), por sua vez, ao estudar o Rio Grande do Sul, observa que a paradiplomacia estadual é fortemente afetada por mudanças de governo, demonstrando a ausência de uma política internacional de Estado no plano subnacional.

O avanço da paradiplomacia também é impulsionado por fatores como a integração regional, o financiamento internacional descentralizado (como os fundos da União Europeia e do BID), e a crescente participação de cidades e estados em redes internacionais como Mercocidades, Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e C40 Cities. No entanto, autores como Fróio et al. (2024) apontam que, no Brasil, essa expansão não foi acompanhada por um processo de profissionalização das estruturas paradiplomáticas, o que compromete sua eficácia e continuidade.

As tipologias da paradiplomacia também têm evoluído. Lecours (2002) propõe classificações que distinguem entre paradiplomacia cultural, econômica, política e ambiental. No Brasil, Senhoras (2012) sugere ainda a distinção entre paradiplomacia protetiva (voltada a proteger interesses locais), paradiplomacia desenvolvimentista (voltada ao crescimento econômico) e paradiplomacia cooperativa (centrada em trocas técnicas e culturais).

Por fim, o debate contemporâneo também se volta às limitações da paradiplomacia, especialmente em contextos de dependência do governo central, ausência de recursos financeiros e técnicos e baixa articulação intergovernamental. Como ressaltam Schimanski e Menezes (2024), a falta de institucionalização e profissionalização pode reduzir a paradiplomacia a um conjunto de ações simbólicas, sem impacto concreto no território.

Assim, esta seção estabelece as bases conceituais para compreender a paradiplomacia como um fenômeno político-institucional multifacetado, cujo desenvolvimento depende de capacidades estatais específicas, articulação federativa e, sobretudo, da presença de quadros técnicos qualificados e estruturas permanentes de atuação internacional.

## **2.2 Profissionalização no setor público e nas relações internacionais**

A profissionalização no setor público é um componente essencial para garantir a eficácia, a continuidade e a legitimidade das políticas públicas. No contexto da paradiplomacia, essa dimensão adquire ainda maior relevância, considerando o grau de complexidade que envolve a articulação internacional, a formulação de projetos multilaterais e o relacionamento com redes e organismos estrangeiros.

A ideia de profissionalização da administração pública está ligada à transição de um modelo patrimonialista para um modelo burocrático-racional, como apontado por Max Weber (1922). No Brasil, a reforma gerencial do Estado proposta por Bresser-Pereira (1998) reforçou a importância da meritocracia, da capacitação técnica e da estabilidade administrativa como pilares para o bom funcionamento da máquina pública. Segundo o autor, a profissionalização dos quadros técnicos é um dos fundamentos para assegurar políticas públicas consistentes, sobretudo em áreas estratégicas e técnicas.

Para Peters (2001), a profissionalização envolve o desenvolvimento de capacidades administrativas, isto é, o conjunto de habilidades, competências e estruturas institucionais necessárias para implementar políticas públicas de forma eficaz. Nesse sentido, a ausência de profissionais especializados compromete a qualidade do serviço público e gera descontinuidade nos processos decisórios.

Quando se trata de relações internacionais subnacionais, a necessidade de profissionais qualificados se torna ainda mais evidente. A atuação internacional de governos locais exige domínio de línguas estrangeiras, conhecimento sobre sistemas multilaterais, capacidade de negociação e familiaridade com os mecanismos de cooperação internacional e financiamento externo. Como destaca Gaetani (2008), a ausência de perfis técnicos especializados é um dos principais gargalos para a profissionalização da gestão pública no Brasil.

No caso da paradiplomacia, a literatura aponta para uma lacuna importante: a inexistência de carreiras específicas para servidores que atuam em relações internacionais nos âmbitos estaduais

e municipais. Esses cargos, em geral, são ocupados por indicações políticas ou servidores deslocados de outras áreas, sem formação compatível com as exigências técnicas da função (CAMPANA, 2024; FRÓIO et al., 2024). Isso compromete a capacidade de formular estratégias de longo prazo e de manter relacionamentos internacionais de maneira estável e institucionalizada.

Além disso, como observa Porto de Oliveira (2021), no campo da transferência e circulação de políticas públicas, o papel dos intermediários técnicos é fundamental. São esses atores especializados que facilitam a tradução de práticas e experiências internacionais para contextos locais.

No contexto da paradiplomacia brasileira, os intermediários técnicos podem assumir várias formas para adaptar programas e exigências internacionais à realidade local, seja dentro das prefeituras e governos estaduais, seja as organizações da sociedade civil ou redes de cidades, como o ICLEI (Local Governments for Sustainability) ou a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que desempenham papel fundamental na mediação entre municípios brasileiros e agendas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas.

Por exemplo, um técnico da prefeitura de São Paulo ou de Aracaju que coordena a elaboração de relatórios locais para um organismo internacional, traduz as metas globais em políticas locais e articula a participação do município em fóruns internacionais pode ser caracterizado como um intermediário técnico ou policy broker.

A atuação desses intermediários é essencial para superar as barreiras de capacidade institucional e garantir que a paradiplomacia não se limite a ações simbólicas, mas resulte em cooperação efetiva e acesso a recursos internacionais.

A ausência desses profissionais nos governos subnacionais brasileiros dificulta a apropriação de boas práticas internacionais e o posicionamento estratégico em agendas globais.

Outro ponto crucial é a baixa oferta de formação continuada para profissionais que atuam com paradiplomacia. Mesmo em cidades com histórico internacional consolidado, como São Paulo, Porto Alegre ou Belo Horizonte, os servidores muitas vezes não contam com planos de capacitação sistemáticos. Schimanski e Menezes (2024) observam que essa lacuna impacta diretamente a qualidade dos projetos e das parcerias internacionais implementadas.

Portanto, discutir a profissionalização na paradiplomacia significa tratar da capacidade do Estado subnacional de operar em ambiente internacional de forma técnica, consistente e estratégica. Isso envolve tanto a formação e capacitação de recursos humanos quanto a criação de estruturas institucionais estáveis, como departamentos de relações internacionais com orçamento, pessoal e plano de ação próprios.

### **2.3 Governança multinível e capacidades institucionais**

A atuação internacional de governos subnacionais deve ser compreendida dentro de uma lógica de governança multinível, conceito que descreve a repartição de competências e responsabilidades entre diferentes escalas de governo – local, regional, nacional e supranacional – na formulação e execução de políticas públicas. A noção foi amplamente desenvolvida por Liesbet Hooghe e Gary Marks (2003), a partir da experiência da União Europeia, e posteriormente aplicada a contextos federativos e descentralizados em outras partes do mundo.

Segundo os autores, a governança multinível pressupõe interdependência e coordenação entre os níveis de governo, em contraste com modelos hierárquicos tradicionais. Esse arranjo favorece o surgimento de atores subnacionais mais ativos e engajados em processos decisórios que extrapolam as fronteiras territoriais imediatas. A lógica de cooperação entre esferas de governo é particularmente relevante em áreas como meio ambiente, mobilidade urbana, saúde e segurança alimentar, todas elas com forte dimensão internacional.

No contexto da paradiplomacia, a governança multinível oferece uma base teórica importante para entender como e por que entes subnacionais passam a atuar na arena internacional. Essa atuação pode ocorrer de forma complementar, concorrente ou até mesmo conflituosa com a

política externa centralizada (SENHORAS, 2012). No caso brasileiro, ainda que a Constituição de 1988 reserve à União a competência para conduzir a política externa, a prática demonstra uma crescente atuação internacional de estados e municípios, frequentemente à margem de uma coordenação institucionalizada com o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Contudo, a simples existência de espaço para atuação internacional não garante sua efetividade. É necessário que os entes subnacionais desenvolvam capacidades institucionais, ou seja, estruturas organizacionais, recursos humanos, processos e competências técnicas que lhes permitam exercer suas funções de forma estratégica e sustentável (PETERS, 2001; GAETANI, 2008). Sem essas capacidades, a paradiplomacia tende a se tornar fragmentada, improvisada e vulnerável às oscilações políticas locais.

A literatura sobre políticas públicas também enfatiza o papel da capacidade estatal na circulação e apropriação de práticas internacionais. Porto de Oliveira (2021), ao discutir os mecanismos de transferência, difusão e circulação de políticas, destaca que a adoção de modelos estrangeiros por governos locais depende da existência de instituições e profissionais capazes de traduzir e adaptar essas experiências aos contextos específicos. Nesse processo, os entes subnacionais precisam se posicionar como “nós” em redes transnacionais de políticas públicas.

Além disso, a construção de redes horizontais entre entes subnacionais – como Mercocidades, CGLU e articulações interestaduais – fortalece a governança multinível ao fomentar a cooperação descentralizada e o aprendizado entre pares. Porém, conforme apontam Fróio et al. (2024), a participação brasileira nessas redes é desigual e muitas vezes simbólica, em razão da falta de continuidade administrativa e da precariedade institucional.

A ausência de um sistema federativo articulado para a política externa, aliada à desvalorização da paradiplomacia por parte do governo central, resulta em iniciativas descoordenadas e de baixa institucionalização. Essa condição limita a inserção estratégica do Brasil em debates globais mediados por seus entes subnacionais e reduz o impacto da ação internacional sobre os territórios locais.

Assim, a governança multinível e as capacidades institucionais formam a base teórica indispensável para compreender os desafios e as possibilidades da paradiplomacia no Brasil. Sem articulação entre os níveis de governo e sem profissionalização das estruturas locais, os governos subnacionais permanecerão como atores marginais na política internacional, ainda que formalmente presentes em redes e agendas globais.

### **3. Paradiplomacia Brasileira: Panorama e Diagnóstico**

#### **3.1 Evolução histórica e marcos institucionais da paradiplomacia brasileira**

A paradiplomacia no Brasil emergiu como prática institucional a partir da redemocratização nos anos 1980, quando o país passou por um processo de descentralização política que concedeu maior autonomia a estados e municípios. A Constituição Federal de 1988, ao fortalecer o pacto federativo, criou condições para que entes subnacionais pudessem exercer competências próprias em áreas como saúde, educação, meio ambiente e cultura — muitas das quais possuem interfaces com agendas internacionais.

Apesar de a Constituição manter a política externa como competência exclusiva da União (art. 84, inciso VII), estados e municípios passaram a estabelecer relações diretas com organizações internacionais, redes intermunicipais, ONGs e missões diplomáticas. No plano formal, essas relações são usualmente justificadas como cooperação técnica, cultural ou econômica, evitando confrontos com a política externa oficial conduzida pelo Itamaraty.

Durante os anos 1990, o processo de abertura econômica, o aumento do financiamento internacional descentralizado e a intensificação da cooperação Sul-Sul estimularam a institucionalização de secretarias, departamentos e assessorias de relações internacionais em diversos entes federativos. Governos estaduais como os do Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia foram pioneiros em estruturar unidades voltadas para relações externas. No plano municipal, destacam-se experiências em Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro.

As cidades brasileiras também começaram a participar de redes internacionais, como Mercocidades, Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ICLEI e o Fórum de Autoridades Locais. Essas redes favoreceram a troca de experiências, a visibilidade internacional de políticas públicas locais e o acesso a financiamento internacional.

No entanto, apesar do aumento das interações internacionais, a paradiplomacia brasileira não avançou paralelamente em termos de marcos institucionais normativos ou legais. Ainda não há legislação federal que reconheça formalmente o papel dos entes subnacionais nas relações

internacionais, nem políticas públicas nacionais que promovam sua coordenação, capacitação ou financiamento sistemático.

A atuação internacional subnacional, portanto, tem se desenvolvido de forma fragmentada e altamente desigual, dependendo da iniciativa de cada ente e das prioridades das gestões locais. Essa ausência de um arcabouço institucional robusto contribui para a fragilidade e descontinuidade da paradiplomacia brasileira, como será aprofundado nas próximas seções.

### **3.2 Características atuais da atuação internacional subnacional no Brasil**

A paradiplomacia brasileira apresenta um perfil marcado por heterogeneidade, descontinuidade e baixa institucionalização. Estados e municípios operam em contextos profundamente desiguais quanto a recursos financeiros, capacidades técnicas e acesso a redes globais, o que resulta em configurações bastante variadas de atuação internacional.

Na prática, muitas ações internacionais subnacionais se dão por meio de:

- participação em redes internacionais de cidades, como Mercocidades, ICLEI, CGLU e C40;
- parcerias técnicas com organismos internacionais, como ONU-Habitat, PNUD, Banco Mundial, BID e GIZ;
- projetos de cooperação descentralizada, em especial com países da Europa e América Latina;
- missões comerciais e culturais;
- assessorias e secretarias de relações internacionais, criadas pontualmente por entes subnacionais.

Segundo Fróio et al. (2024), há um crescimento considerável no número de municípios e estados que desenvolvem ações internacionais desde os anos 2000, mas essa expansão não foi acompanhada de profissionalização e consolidação institucional. A maioria das estruturas de

paradiplomacia ainda está vinculada a gabinetes ou secretarias de governo com baixa autonomia técnica.

As iniciativas internacionais também tendem a ser pessoalizadas, ou seja, dependem diretamente de lideranças políticas específicas, a mudança de governo geralmente implica a desmobilização das estruturas paradiplomáticas anteriores, indicando a fragilidade do seu enraizamento institucional.

Além disso, poucos entes subnacionais contam com planos estratégicos de internacionalização ou com instrumentos normativos que regulam a atuação externa. A improvisação e a informalidade são características recorrentes, conforme apontam Banzatto e Prado (2017)<sup>1</sup>, mesmo em municípios situados em regiões de fronteira que teoricamente exigiriam maior articulação internacional.

Outro elemento central é a concentração regional da paradiplomacia. Municípios das regiões Sul e Sudeste, com maior densidade institucional e econômica, concentram a maioria das ações de cooperação internacional. Isso agrava as desigualdades federativas, já que os municípios mais vulneráveis, especialmente do Norte e Nordeste, têm menos condições de acessar redes e recursos externos (FRÓIO et al., 2024).

Do ponto de vista organizacional, a maior parte dos estados e municípios que praticam paradiplomacia o faz sem dispor de um quadro técnico especializado ou de um corpo permanente de funcionários públicos com formação específica em relações internacionais. Isso reforça a precarização da área, que fica dependente de servidores comissionados e sem continuidade na atuação (CAMPANA, 2024).

Ainda que existam exceções, como São Paulo, que mantém estrutura mais estável e participa ativamente de fóruns internacionais, essas experiências não são a regra e estão longe de representar um modelo replicável em escala nacional.

---

<sup>1</sup> Banzatto, Arthur Pinheiro de Azevedo, e Henrique Sartori de Almeida Prado. 2017. “A Paradiplomacia, a Cooperação Descentralizada E a Integração Fronteiriça No Mercosul”. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies* 15 (141):18-24. <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4831>.

Portanto, a paradiplomacia brasileira hoje é real, crescente e relevante, mas ainda marcada por uma lógica de improviso, dependência política e ausência de uma política nacional estruturante. Esse cenário evidencia os desafios que serão tratados na próxima seção, com foco nos limites da profissionalização.

### **3.3 Limites e desafios: improvisação, descontinuidade e ausência de profissionalização**

Apesar do avanço da paradiplomacia no Brasil em termos de volume de iniciativas, sua consolidação esbarra em limites estruturais e institucionais que comprometem a continuidade e a efetividade da atuação internacional subnacional. Três elementos centrais caracterizam esses entraves: a improvisação, a descontinuidade e a ausência de profissionalização.

O primeiro aspecto se refere ao caráter improvisado de muitas iniciativas paradiplomáticas, conduzidas sem planejamento estratégico, sem normativas institucionais claras e com estruturas administrativas frágeis. Em muitos casos, a atuação internacional é desencadeada por eventos pontuais, como convites para fóruns, doações internacionais ou missões específicas, e não como parte de uma política pública estruturada. A improvisação decorre da ausência de planos de internacionalização, diagnósticos técnicos e sistemas de monitoramento e avaliação das ações implementadas.

Em segundo lugar, a paradiplomacia brasileira sofre de uma grave descontinuidade administrativa, resultado direto da personalização da política externa subnacional. Como mostram SCHIMANSKI & MENEZES (2024)<sup>2</sup>, a mudança de gestores municipais ou estaduais frequentemente implica a extinção ou reformulação completa das estruturas de relações internacionais, mesmo quando há experiências positivas em andamento. Isso ocorre porque essas estruturas geralmente não são institucionalizadas por lei, tampouco contam com equipes concursadas ou cargos técnicos permanentes.

A falta de marcos legais e administrativos que sustentem a paradiplomacia como política de Estado no âmbito subnacional é uma lacuna recorrente apontada pela literatura (SENHORAS,

---

<sup>2</sup> <https://periodicos.uesc.br/index.php/calea/article/view/4249/2694>

2012). Muitas assessorias ou departamentos de relações internacionais funcionam atrelados a secretarias de governo, comunicação ou planejamento, sem autonomia funcional ou orçamento próprio, o que compromete sua capacidade operacional.

O terceiro e mais profundo desafio é a ausência de profissionalização, eixo central desta pesquisa. Conforme destacam Fróio et al. (2024), a maioria das cidades e estados brasileiros que praticam paradiplomacia o faz sem contar com servidores públicos especializados em relações internacionais ou em cooperação técnica. A área é frequentemente ocupada por cargos comissionados, sujeitos à rotatividade política e à falta de formação específica.

Essa realidade compromete a elaboração de projetos qualificados, dificulta a articulação com organismos internacionais e impede a inserção estratégica dos entes federativos em redes globais. Como observa Gomide e Marengo (2024)<sup>3</sup>, a profissionalização é condição necessária para a consolidação de capacidades estatais, e sua ausência fragiliza qualquer esforço de institucionalização.

Além disso, há escassez de programas públicos de capacitação voltados à paradiplomacia. A formação de servidores nessa área é geralmente limitada a cursos livres, iniciativas isoladas de cooperação internacional ou experiências empíricas dos próprios agentes públicos. Não há, até o momento, uma política nacional de formação de quadros em diplomacia descentralizada, o que restringe a qualificação técnica dos gestores públicos que atuam no campo internacional (SCHIMANSKI & MENEZES, 2024)<sup>4</sup>.

Somado a isso, verifica-se uma fraca articulação federativa entre os entes subnacionais e o Ministério das Relações Exteriores. Embora existam experiências pontuais de diálogo, como a Coordenação Internacional da FNP (Frente Nacional De Prefeitos), sua atuação é limitada, e não há coordenação sistemática da paradiplomacia brasileira por parte do governo federal.

---

<sup>3</sup> [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno\\_enap\\_capacidades\\_estatais%20%286%29.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7875/1/caderno_enap_capacidades_estatais%20%286%29.pdf)

<sup>4</sup> SCHIMANSKI & MENEZES (2024). Cooperação internacional descentralizada: oportunidades e desafios para municípios. Revista Calea, Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), 2024 Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/calea/article/view/4249/2694>

Dessa forma, o conjunto desses fatores revela um quadro em que a paradiplomacia brasileira avança em volume, mas não em profundidade institucional. A improvisação, a rotatividade e a fragilidade técnica impedem que a ação internacional subnacional cumpra seu potencial de impacto em políticas públicas, desenvolvimento territorial e integração global.

### **3.4 Exemplos empíricos: RS, SP, Aracaju e João Pessoa e Goiás**

A fim de ilustrar a realidade da paradiplomacia brasileira, este capítulo apresenta breves panoramas de cinco experiências subnacionais que se destacaram no cenário nacional. Embora com perfis distintos, todas revelam os desafios da profissionalização e os limites da institucionalização da atuação internacional descentralizada.

#### **Rio Grande do Sul (RS)<sup>5</sup>**

A experiência de paradiplomacia do Rio Grande do Sul entre 2007 e 2014 revela uma tentativa significativa de inserir o estado no cenário internacional por meio de ações coordenadas com organismos regionais, cooperação bilateral e projetos de internacionalização. A criação da Subsecretaria de Relações Internacionais (Subintri) simbolizou o esforço de institucionalizar essa política, que teve como foco temas como integração regional, desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e promoção de investimentos. O estado utilizou instrumentos formais e informais para ampliar sua presença internacional, destacando-se como um dos entes subnacionais mais ativos do Brasil nesse campo.

Apesar dos avanços, a paradiplomacia gaúcha sofreu com limitações estruturais que comprometeram sua continuidade. Um dos principais desafios foi a frágil institucionalização da Subintri, que operava com poucos servidores e sem estabilidade administrativa. A ausência de quadros técnicos especializados e a alta rotatividade impediram o acúmulo de conhecimento e dificultaram a consolidação de parcerias estratégicas. Além disso, não havia um marco legal

---

<sup>5</sup> Ferreira, B. G. (2015). *Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: a paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007–2014)*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Disponível em: [https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6566/2/DIS\\_BRUNO\\_GUEDES\\_FERREIRA\\_COMPLETO.pdf](https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6566/2/DIS_BRUNO_GUEDES_FERREIRA_COMPLETO.pdf)

estadual ou plano estratégico que orientasse as ações internacionais de forma sistêmica e duradoura.

Outro ponto crítico foi a forte dependência da vontade política dos governadores. A cada novo mandato, projetos anteriores eram desmobilizados ou descontinuados, revelando uma falta de continuidade administrativa. Sem orçamento próprio e autonomia para formular políticas consistentes, a atuação internacional do estado tornou-se reativa e vulnerável às mudanças de governo. Isso minou a credibilidade externa do Rio Grande do Sul e reduziu seu protagonismo no longo prazo.

Por fim, a relação com o governo federal, especialmente com o Itamaraty, era limitada e não institucionalizada, o que restringia as possibilidades de articulação federativa no campo internacional. A ausência de uma coordenação nacional para ações descentralizadas de política externa expôs os limites legais e políticos da paradiplomacia no Brasil. A experiência do Rio Grande do Sul ilustra, portanto, os principais desafios da paradiplomacia brasileira: a falta de profissionalização, a fragilidade institucional, a dependência política e a ausência de estratégias de longo prazo que garantam uma inserção internacional eficaz e sustentável.

### **São Paulo (SP)<sup>6</sup>**

A paradiplomacia da cidade de São Paulo, analisada na tese de Danilo Gonçalves Simini, destaca-se como uma das experiências mais avançadas no cenário brasileiro de atuação internacional subnacional. A capital paulista, devido à sua importância econômica e simbólica, mantém uma rede consolidada de relações internacionais com diversas cidades e organizações multilaterais. Essa atuação é institucionalizada por meio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, que coordena projetos de cooperação descentralizada, promove a internacionalização de políticas públicas e representa o município em fóruns globais relevantes. São Paulo participa de redes

---

<sup>6</sup> Simini, D. G. (2015). *A atuação internacional dos municípios brasileiros: um estudo de caso da cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista (UNESP). Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstreams/14b43fbe-6dd4-445e-b3ef-63ae045f3689/download>

como C40, Mercocidades e ICLEI, buscando integrar-se a pautas globais de desenvolvimento urbano sustentável.

Apesar desses avanços, a paradiplomacia paulistana ainda enfrenta limites significativos relacionados à sua institucionalização e profissionalização. Um dos principais problemas é a ausência de quadros técnicos especializados permanentes. A rotatividade de servidores e a falta de uma carreira pública estruturada em relações internacionais comprometem a continuidade dos projetos e impedem a acumulação de conhecimento institucional. Muitas ações são dependentes de lideranças políticas e suas redes de contatos, o que torna a atuação internacional do município vulnerável às mudanças de governo e à descontinuidade administrativa.

Outro aspecto crítico é a falta de planejamento estratégico de longo prazo. Embora haja uma estrutura institucional dedicada, nem sempre as ações seguem diretrizes claras ou metas sustentáveis. A paradiplomacia, nesse contexto, tende a se tornar simbólica, com baixa integração às demais secretarias municipais e às prioridades das políticas públicas locais. A escassez de orçamento próprio para a execução de projetos internacionais também restringe a capacidade operacional da cidade, tornando-a dependente de recursos externos e convênios pontuais para implementar suas iniciativas no cenário internacional.

Assim, a experiência de São Paulo reflete os desafios enfrentados pela paradiplomacia brasileira como um todo. Mesmo nos municípios mais estruturados, persistem barreiras como a falta de profissionalização, a fragilidade institucional e a carência de coordenação federativa. O estudo de Simini demonstra que a consolidação de uma política externa subnacional eficaz requer a criação de carreiras públicas especializadas, o fortalecimento institucional das estruturas paradiplomáticas e a articulação com os níveis estadual e federal. Sem esses avanços, a atuação internacional dos municípios tende a permanecer fragmentada e pouco eficaz, ainda que com alto potencial estratégico.

## **Aracaju (SE) e João Pessoa (PB)<sup>7</sup>**

A paradiplomacia desenvolvida pelas cidades de Aracaju e João Pessoa, conforme analisado por Maria Milena Silva Araújo, revela uma realidade marcada por iniciativas fragmentadas e limitadas pela falta de estrutura institucional. Ambas as capitais nordestinas buscaram se inserir em redes internacionais e estabelecer parcerias com organismos multilaterais e outras cidades, com foco em agendas como meio ambiente, educação e inclusão social. No entanto, essas ações foram em grande parte reativas, baseadas em oportunidades específicas e articulações pessoais, e não em um planejamento estratégico contínuo que orientasse a atuação internacional municipal de forma consistente.

A ausência de estruturas formais específicas para relações internacionais é um dos principais entraves identificados no estudo. Em ambas as cidades, as atividades de cooperação internacional foram conduzidas por órgãos como a Secretaria de Planejamento ou gabinetes da prefeitura, o que evidencia a baixa institucionalização da paradiplomacia. Essa limitação se traduziu na descontinuidade de projetos entre gestões, na dificuldade de consolidar uma política pública de inserção internacional e na frágil articulação entre as esferas municipais e outros atores relevantes.

Outro aspecto crítico é a carência de recursos humanos qualificados para lidar com os desafios da atuação internacional. A falta de profissionais com formação em relações internacionais, somada à sobrecarga de funções e à rotatividade dos servidores, comprometeu a continuidade e a qualidade técnica das ações paradiplomáticas. Além disso, a inexistência de instrumentos normativos locais, como planos municipais de internacionalização ou legislação específica, contribuiu para a fragilidade jurídica e política dessas iniciativas, tornando-as vulneráveis a desmobilizações a cada nova administração.

Assim, o estudo de Aracaju e João Pessoa exemplifica os desafios comuns enfrentados por muitos municípios brasileiros na tentativa de se inserir no cenário internacional. A falta de

---

<sup>7</sup> Araújo, M. M. S. (2023). *Internacionalismo municipal no Nordeste: Aracaju e João Pessoa em perspectiva comparada*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Sergipe (UFS). Disponível em: [https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/18335/2/Maria\\_Milena\\_Silva\\_Araujo.pdf](https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/18335/2/Maria_Milena_Silva_Araujo.pdf)

profissionalização, a baixa institucionalização e a ausência de políticas estruturadas tornam a paradiplomacia local dependente de vontades políticas pontuais e de apoio externo. Para que a atuação internacional descentralizada seja efetiva e sustentável, é necessário investir em planejamento estratégico, formação de quadros especializados, legislação específica e integração multissetorial dentro da própria estrutura municipal.

### **Goiás (GO)<sup>8</sup>**

A atuação internacional do estado de Goiás, conforme analisada na dissertação de José Pedro Gonçalves da Silva, revela um cenário de paradiplomacia ainda em construção, marcado por iniciativas pontuais e foco econômico, especialmente na atração de investimentos estrangeiros e promoção do comércio exterior. A estrutura responsável por essas atividades está centrada na Superintendência de Atração de Investimentos e Negócios Internacionais, vinculada à Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços. Apesar da relevância estratégica do estado e do potencial para cooperação internacional em áreas como agronegócio, tecnologia e sustentabilidade, a ausência de um plano estruturado de internacionalização limita o alcance e a eficácia das ações externas.

O estudo mostra que a paradiplomacia goiana opera de maneira fragmentada, sem o suporte de políticas públicas formais ou planejamento estratégico de longo prazo. As ações são predominantemente reativas e motivadas por demandas específicas ou por oportunidades ocasionais de mercado, sem articulação com redes internacionais ou diretrizes contínuas de inserção global. Essa ausência de diretrizes compromete a visibilidade e a inserção institucional do estado em fóruns internacionais, além de enfraquecer a capacidade de negociar acordos sustentáveis com parceiros estrangeiros.

Entre os principais obstáculos identificados está a falta de profissionalização da equipe responsável pelas relações internacionais. O estado não conta com servidores especializados na área, nem com programas regulares de capacitação técnica. Essa limitação, aliada à alta

---

<sup>8</sup> Silva, J. P. G. (2024). *A institucionalização da paradiplomacia no Brasil: o caso do estado de Goiás*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/43703/1/Institucionaliza%C3%A7%C3%A3oParadiplomaciaBrasil.pdf>

rotatividade política e à ausência de uma estrutura permanente, compromete a continuidade administrativa e o acúmulo de expertise institucional. Soma-se a isso a inexistência de marcos legais estaduais específicos para orientar a paradiplomacia, o que torna as ações vulneráveis às mudanças de governo e às flutuações de prioridades políticas.

Nesse contexto, Goiás representa um caso típico das dificuldades enfrentadas pela paradiplomacia brasileira em geral. A falta de institucionalização, planejamento e capacitação técnica evidencia a necessidade urgente de estruturar uma política pública clara para a atuação internacional descentralizada dos entes subnacionais. Como aponta o autor, somente por meio da profissionalização, da criação de marcos regulatórios e do fortalecimento das estruturas institucionais será possível transformar a paradiplomacia em instrumento eficaz de desenvolvimento regional e inserção internacional do estado.

## 4. O Déficit de Profissionalização

### 4.1 Ausência de carreiras públicas específicas

A ausência de carreiras públicas específicas voltadas à atuação internacional subnacional é um dos principais gargalos da paradiplomacia brasileira. Ao contrário de áreas como saúde, educação ou segurança, que possuem carreiras estruturadas e concursos públicos voltados a funções técnicas permanentes, os departamentos ou assessorias de relações internacionais nos estados e municípios geralmente operam sem quadros efetivos.

Essa realidade implica que a atuação internacional acaba sendo desempenhada por cargos em comissão, muitas vezes ocupados por pessoas sem formação específica na área de relações internacionais, ciência política, direito internacional ou gestão pública. Como consequência, há limitação na capacidade técnica de formular e implementar estratégias de internacionalização baseadas em evidência e articulação global.

Essa lacuna compromete diretamente a continuidade das ações paradiplomáticas. Sem uma carreira própria, não se cria memória institucional nem se consolidam rotinas burocráticas, o que torna as estruturas vulneráveis às mudanças políticas. Além disso, a falta de concursos públicos específicos desestimula a formação técnica de profissionais interessados em ingressar no serviço público com foco em atuação internacional descentralizada.

Fróio e Campana destacam que a ausência de carreiras específicas em relações internacionais nos entes subnacionais impede a acumulação de expertise e a especialização necessária para lidar com temas complexos como cooperação técnica, acesso a financiamento internacional, participação em redes multilaterais e diplomacia climática<sup>9</sup>.

Diferentemente da diplomacia tradicional, cuja carreira é regulada no plano federal (no caso brasileiro, pela carreira de diplomata do Ministério das Relações Exteriores), a paradiplomacia

---

<sup>9</sup> FRÓIO, Eduardo; SCHIMANSKI, Fernanda; CAMPANA, Daniel; MENEZES, Cláudia (org.). *Paradiplomacia no Brasil: teoria e prática*. Brasília: ENAP, 2024.

CAMPANA, Daniel. A paradiplomacia e a profissionalização da atuação internacional subnacional no Brasil: avanços e impasses. In: FRÓIO, Eduardo et al. (org.). *Paradiplomacia no Brasil: teoria e prática*. Brasília: ENAP, 2024. Cap. 5.

depende de iniciativas subnacionais autônomas, que hoje funcionam à margem de uma estrutura nacional de formação e profissionalização.

#### **4.2 Fragilidade dos quadros técnicos nos entes subnacionais**

A fragilidade dos quadros técnicos é um dos elementos mais visíveis do déficit de profissionalização na paradiplomacia brasileira. Em grande parte dos estados e municípios, as estruturas responsáveis por ações internacionais operam com equipes pequenas, desarticuladas e com baixa formação específica na área.

Esse quadro é agravado pela inexistência de concursos públicos direcionados a cargos de relações internacionais, o que faz com que os entes subnacionais tenham que adaptar profissionais de outras áreas, como planejamento, comunicação ou jurídica, para funções internacionais, sem garantir a formação adequada para lidar com agendas globais, multilaterais ou diplomáticas.

Como apontam Schimanski & Menezes, muitos técnicos que atuam na paradiplomacia subnacional não possuem formação em relações internacionais, nem fluência em línguas estrangeiras, nem domínio sobre o funcionamento de redes, organismos multilaterais ou mecanismos de cooperação internacional. Esse cenário reduz a eficácia da atuação subnacional e limita a capacidade de formular projetos qualificados, de negociar com parceiros externos e de acessar financiamentos internacionais competitivos<sup>10</sup>.

Além disso, os entes federados raramente possuem planos de capacitação interna ou programas de formação continuada voltados à atuação internacional. A qualificação dos servidores geralmente depende da iniciativa pessoal, de parcerias pontuais com universidades ou da experiência prática acumulada por meio de tentativa e erro.

Essa realidade de fragilidade institucional e ausência de carreiras consolidadas para atuação internacional subnacional no Brasil compromete seriamente a consolidação da paradiplomacia como uma função estratégica da administração pública. Segundo levantamento conduzido por

---

<sup>10</sup> SCHIMANSKI, Fernanda; MENEZES, Cláudia. Desafios da paradiplomacia municipal no Brasil: o caso da cidade de São Paulo. In: FRÓIO, Eduardo et al. (org.). *Paradiplomacia no Brasil: teoria e prática*. Brasília: ENAP, 2024.

Fróio, Superti e Souza (2023), mesmo em estados com alguma experiência de internacionalização, como os do Nordeste brasileiro, a atuação internacional ocorre, em muitos casos, de forma fragmentada, com ausência de coordenação entre órgãos, escassez de pessoal qualificado e descontinuidade administrativa. A inexistência de carreiras específicas, sistemas de progressão funcional ou incentivos institucionais faz com que a paradiplomacia seja vista como uma atividade periférica e transitória, dificultando a retenção de profissionais especializados e a continuidade das ações.

A literatura aponta que essa ausência de estrutura institucional sólida contribui para o fenômeno da “paradiplomacia passiva”, em que as iniciativas de cooperação internacional são reativas, orientadas por demandas externas e limitadas à execução pontual de projetos sugeridos por organismos internacionais, sem articulação estratégica com prioridades locais (Rodrigues, 2021; Froio & Medeiros, 2020). A título de exemplo, o estudo de Fróio et al. (2023) evidencia que, em muitos casos, os gestores responsáveis pelas ações internacionais são remanejados de outras áreas, sem formação em relações internacionais, fluência em idiomas estrangeiros ou conhecimento técnico sobre redes multilaterais — o que compromete a efetividade das parcerias estabelecidas.

Além disso, Hugo França, ex-diretor de relações internacionais de Belo Horizonte, afirma que a ausência de um corpo técnico capacitado e de uma estrutura dedicada impede que os entes subnacionais acessem com eficiência mecanismos de financiamento internacional ou influenciem o desenho de políticas em rede. Ele argumenta que a profissionalização é fundamental para transformar oportunidades de cooperação em ganhos concretos para os territórios (França, 2021).

Em contraste, estados e municípios que contam com estruturas organizadas, têm demonstrado maior capacidade de captar recursos internacionais, estabelecer vínculos com organismos multilaterais e implementar projetos com continuidade institucional. Esses casos mostram que investir em institucionalização e formação técnica não apenas fortalece a presença internacional

dos governos subnacionais, mas também contribui para a internalização de políticas públicas inovadoras e o desenvolvimento territorial.<sup>11</sup>

Portanto, a fragilidade dos quadros técnicos é ao mesmo tempo causa e consequência da ausência de políticas de profissionalização. Sem servidores preparados e reconhecidos, a paradiplomacia não se sustenta como política pública; e sem reconhecimento institucional, não há incentivo para formar e reter profissionais qualificados.

#### 4.3 Alta rotatividade e partidarização dos cargos

A alta rotatividade e a partidarização dos cargos são fatores críticos que contribuem diretamente para o baixo grau de profissionalização da paradiplomacia no Brasil. Em grande parte dos entes subnacionais, os cargos responsáveis pela articulação internacional são preenchidos por nomeações políticas ligadas ao grupo governante da ocasião, e não por critérios técnicos ou meritocráticos.

Essa lógica compromete a continuidade administrativa e a memória institucional, pois, a cada ciclo eleitoral, há substituição de equipes, interrupção de projetos em andamento e ruptura nas redes de cooperação estabelecidas. Como mostra a literatura sobre políticas públicas, a rotatividade alta e a instabilidade das equipes técnicas afetam negativamente a capacidade do Estado de formular e implementar políticas consistentes<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fróio, L. R., Superti, E., & Souza, G. D. L. (2024). Governos subnacionais e a internacionalização de políticas no nordeste brasileiro: uma análise da atuação das secretarias estaduais. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, 37. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13244/1/BEPI\\_37\\_Artigo\\_4.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13244/1/BEPI_37_Artigo_4.pdf)

Vital, G. C. (2016). *Paradiplomacia e Governança Internacional: experiências e desafios da inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros*. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo. [https://scholar.archive.org/work/efnzvhjmrneqlfmgzje67xzb4i/access/wayback/http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162428/publico/Graziela\\_Cristina\\_Vital.pdf](https://scholar.archive.org/work/efnzvhjmrneqlfmgzje67xzb4i/access/wayback/http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162428/publico/Graziela_Cristina_Vital.pdf)

Albrecht, N. F. (2021). *Reflexões sobre nomeações a cargos públicos no Brasil: a experiência de três secretarias entre 2011 e 2018*. *Revista Brasileira de Ciência Política*. <https://www.scielo.br/r/rbcpol/a/YwHb9JmWH36dNyyjvPtHPjK>

França, H. S. (2021). Entrevista concedida ao Observatório IDeF-UFPB. Disponível em: <https://idefufpb.com/2021/03/17/hugo-salomao-franca-diretor-de-relacoes-internacionais-de-belo-horizonte-fala-da-atuacao-internacional-do-municipio-em-tempos-de-pandemia/>

Fróio, L., Superti, E., & Souza, G. L. (2023). Governos subnacionais e a internacionalização de políticas no Nordeste brasileiro: uma análise da atuação das secretarias estaduais. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, n. 37, IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13244>

<sup>12</sup> PETERS, B. Guy. *The Future of Governing: four emerging models of governance*. 2. ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.

Ferreira, ao analisar o caso do Rio Grande do Sul, observa que a descontinuidade das gestões políticas levou à extinção ou enfraquecimento de estruturas que haviam acumulado experiência internacional relevante. Em Aracaju, conforme detalha Araújo, houve substituições completas de assessores e mudanças radicais de orientação a cada troca de prefeito, o que inviabilizou a consolidação de qualquer política internacional municipal de médio prazo<sup>13</sup>.

A partidarização excessiva da paradiplomacia brasileira compromete sua institucionalização como política de Estado. Em muitos casos, as ações internacionais são moldadas pela figura do gestor local, sem respaldo em normativas permanentes ou planos estratégicos, o que resulta em descontinuidade e fragilidade institucional. Como apontam Oliveira e Nery (2021), em diversas experiências municipais brasileiras, “as ações de paradiplomacia estão condicionadas à vontade política do gestor em exercício, o que gera descontinuidade entre mandatos e esvaziamento institucional”. Vital (2016) destaca que menos de 20% das capitais brasileiras possuem dispositivos legais formais para gerir suas ações internacionais. Esse cenário favorece a substituição de técnicos qualificados por indicações políticas e impede o acúmulo de conhecimento institucional. Ribeiro (2014) reforça que, sem planejamento e amparo legal, a paradiplomacia tende a ser usada como instrumento de visibilidade política, e não como uma estratégia de desenvolvimento local<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> FERREIRA, Ana Carolina. A paradiplomacia no estado do Rio Grande do Sul: entre a descontinuidade e a institucionalização. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 2, p. 90–106, 2015.

<sup>14</sup> Oliveira, P., & Nery, T. (2021). *O papel da política externa brasileira e da paradiplomacia na resposta ao coronavírus*. Revista Mural Internacional, UERJ. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/58859>  
Vital, G. C. (2016). *Paradiplomacia e Governança Internacional: experiências e desafios da inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros*. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo. [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162428/publico/Graziela\\_Cristina\\_Vital.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162428/publico/Graziela_Cristina_Vital.pdf)  
Ribeiro, R. A. (2014). *Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para biocombustíveis*. Dissertação (Mestrado), Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

#### 4.4 Comparações com experiências internacionais (Catalunha, Quebec, EUA)<sup>15</sup>

A análise de experiências internacionais permite situar a paradiplomacia brasileira em perspectiva comparada e identificar caminhos possíveis para sua profissionalização. Neste sentido, os casos da Catalunha (Espanha), do Quebec (Canadá) e de diversos entes federados nos Estados Unidos oferecem modelos avançados de institucionalização e gestão técnica da ação internacional subnacional.

##### 4.4.1 Catalunha (Espanha)<sup>16</sup>

A Catalunha é uma das regiões com o sistema paradiplomático mais desenvolvido do mundo. Desde os anos 1980, o governo catalão consolidou uma rede institucional de representação internacional, incluindo a criação do Departamento de Ações Exteriores e da Delegação do Governo da Catalunha na União Europeia, em Bruxelas. Além disso, a Catalunha possui escritórios próprios em várias cidades globais.

O diferencial catalão está na existência de uma carreira técnica própria, com concursos públicos para profissionais especializados em ação exterior. Os funcionários públicos catalães passam por formação específica e atuam de forma permanente, o que assegura continuidade, expertise e neutralidade administrativa. O corpo diplomático nacional serve à política externa do Estado espanhol, enquanto a carreira técnica catalã serve à política externa do governo autônomo da Catalunha.

Ambos são concursados e estáveis, mas a agenda, os interesses e a estrutura administrativa são

---

<sup>15</sup> KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (org.). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass, 1999. p. 1–16. Disponível em: [https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_10143/objava\\_56536/fajlovi/keating1999.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_10143/objava_56536/fajlovi/keating1999.pdf)

LECOURS, André. Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*, v. 7, p. 91–114, 2002.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (org.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34–53.

<sup>16</sup> Departament d'Acció Exterior i Unió Europea (2023). *Pla Estratègic d'Acció Exterior*. Generalitat de Catalunya. Disponível em: <https://exteriors.gencat.cat>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023). *Presupuestos Generales del Estado 2023*. Disponível em: <https://www.exteriores.gob.es>

Generalitat de Catalunya (2023). *Acció Exterior de Catalunya*. <https://exteriors.gencat.cat/ca>

diferentes: no caso catalão, as ações se inserem no campo da paradiplomacia, não da diplomacia estatal.

Além disso, a paradiplomacia catalã está amparada por uma legislação regional que reconhece formalmente a competência da Generalitat para representar a região em assuntos internacionais, sobretudo nos temas de cultura, cooperação e economia.

| Aspecto                            | Carreira Técnica Catalã ( <i>Cos Diplomàtic de la Generalitat</i> )                                                                                                   | Corpo Diplomático Nacional Espanhol                                                                                                       |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Escopo de atuação</b>           | Política internacional do Governo Autônomo da Catalunha; paradiplomacia voltada a interesses regionais (investimentos, cultura, turismo, cooperação descentralizada). | Política externa do Estado espanhol como um todo; diplomacia interestatal.                                                                |
| <b>Vínculo institucional</b>       | Administração Pública da Generalitat de Catalunya.                                                                                                                    | Ministério de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.                                                                            |
| <b>Recrutamento</b>                | Concurso público regional específico para a carreira de ação exterior.                                                                                                | Concurso nacional extremamente competitivo para ingresso no corpo diplomático.                                                            |
| <b>Formação inicial</b>            | Treinamento específico sobre competências da Catalunha, história regional, políticas públicas autonômicas, idiomas e negociação internacional.                        | Curso intensivo na <i>Escuela Diplomática</i> (Madri) com foco em direito internacional, política externa, economia, protocolo e idiomas. |
| <b>Tipo de representação</b>       | Escritórios e delegações da Catalunha no exterior ( <i>Delegacions del Govern</i> ), promoção regional e participação em redes subnacionais.                          | Embaixadas, consulados e missões permanentes junto a organismos internacionais, representando o Estado espanhol.                          |
| <b>Agenda</b>                      | Interesses e prioridades do governo regional, alinhados à legislação espanhola.                                                                                       | Interesses e prioridades da política externa nacional.                                                                                    |
| <b>Continuidade administrativa</b> | Servidores estáveis de carreira garantem permanência independentemente de mudanças políticas locais.                                                                  | Servidores estáveis de carreira garantem permanência independentemente de mudanças políticas nacionais.                                   |
| <b>Natureza jurídica</b>           | Estrutura própria de paradiplomacia, limitada pelas competências autonômicas definidas pela Constituição espanhola.                                                   | Estrutura de diplomacia estatal com prerrogativas de soberania.                                                                           |

#### 4.4.2 Quebec (Canadá)

O Quebec é referência mundial em paradiplomacia cultural e educacional. Desde a década de 1960, a província francófona consolidou seu Ministério das Relações Internacionais, com

delegações em dezenas de países. A província mantém acordos bilaterais com governos estrangeiros, participa de conferências internacionais e é membro de organizações multilaterais como a Organização Internacional da Francofonia.

A profissionalização no Quebec se baseia em:

- Uma carreira pública estruturada, com concursos específicos;
- Um sistema de formação e capacitação continuada;
- Autonomia orçamentária para executar projetos internacionais.

Esses fatores permitem que a paradiplomacia quebequense opere com alto grau de eficácia, estabilidade e legitimidade, independentemente das mudanças de governo.

#### **4.4.3 Estados Unidos (modelos estaduais e municipais)**

Nos EUA, embora não exista uma política externa subnacional formalizada no nível federal, há grande autonomia dos estados e cidades na condução de políticas de comércio exterior, cooperação e diplomacia urbana. Estados como Califórnia, Texas e Nova York mantêm representações permanentes no exterior e estruturas internas bem definidas, como Departments of International Trade.

Do ponto de vista municipal, cidades como Nova York, Los Angeles, Chicago e Atlanta operam com gabinetes internacionais estruturados, com profissionais de carreira e agendas próprias. A profissionalização ocorre por meio de recrutamento técnico, muitas vezes com apoio de fundações, universidades e think tanks especializados.

Além disso, há forte integração com o setor privado, o que favorece a mobilização de recursos e a qualificação técnica das equipes envolvidas.

### Síntese Comparativa: Elaboração própria

| Dimensão                         | Catalunha          | Quebec             | EUA (Estados/<br>municípios) | Brasil                |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|-----------------------|
| Estrutura normativa              | Formalizada        | Formalizada        | Parcial                      | Inexistente           |
| Carreira técnica específica      | Sim                | Sim                | Parcial/contratada           | Não                   |
| Formação continuada              | Institucionalizada | Institucionalizada | Variável                     | Rara/ausente          |
| Continuidade institucional       | Alta               | Alta               | Moderada/alta                | Baixa                 |
| Inserção em redes internacionais | Estratégica        | Estratégica        | Estratégica                  | Fragmentada/simbólica |

Esses modelos demonstram que é possível construir estruturas subnacionais de atuação internacional robustas, técnicas e autônomas, mesmo em contextos federativos. O elemento comum a todas essas experiências é a profissionalização: sem ela, a paradiplomacia não se consolida como política de Estado.

A comparação evidencia o quanto o Brasil ainda carece de:

- marcos institucionais locais e nacionais;
- valorização da função técnica;
- e estruturação de quadros permanentes nos entes subnacionais.

Esses casos reforçam que a profissionalização não é um luxo, mas pré-requisito básico para a efetividade da atuação internacional descentralizada.

## Capítulo 5 – Estudos de Caso

Este estudo adota uma abordagem qualitativa baseada na análise de estudos de caso múltiplos, com o objetivo de compreender as dinâmicas da paradiplomacia brasileira a partir de diferentes realidades subnacionais. A escolha metodológica se fundamenta nas contribuições de Yin (2001), que destaca “O estudo de caso permite que o pesquisador mantenha as características holísticas e significativas dos eventos da vida real — como ciclos organizacionais, processos administrativos, mudanças de políticas e maturação de indústrias —, possibilitando a análise detalhada e contextualizada de um fenômeno” (YIN, 2001, p. 14).

### 5.1 Critérios de seleção e apresentação dos estudos de caso

Foram selecionados três entes subnacionais brasileiros com experiências distintas em paradiplomacia: Rio Grande do Sul, Aracaju e São Paulo. A escolha buscou representar a diversidade de contextos institucionais, geográficos e políticos do Brasil, permitindo uma análise comparativa entre grandes centros urbanos, capitais regionais e cidades de médio porte. A escolha seguiu os seguintes critérios:

- **Diversidade geográfica e institucional:** para representar realidades distintas do ponto de vista regional (Sul, Sudeste e Nordeste) e do arranjo federativo (estado, capital e metrópole);
- **Histórico de atuação internacional:** todos os casos apresentam algum grau de engajamento com a agenda de paradiplomacia;
- **Níveis diferenciados de profissionalização:** os casos apresentam contrastes quanto à existência (ou não) de estruturas formais, quadros técnicos e estratégias de internacionalização;
- **Disponibilidade de dados:** os três entes contam com documentação pública, registros acadêmicos e conversas disponíveis que permitem uma análise qualitativa fundamentada.

A análise de cada caso contempla quatro dimensões principais:

1. **Estrutura institucional** voltada à paradiplomacia;
2. **Capacitação e perfil dos agentes públicos** envolvidos;
3. **Continuidade e sustentabilidade das ações internacionais**;
4. **Integração com redes e organismos multilaterais.**

Nos tópicos a seguir, cada estudo de caso será analisado separadamente, seguido por uma seção comparativa que sintetiza os principais achados empíricos.

### **5.1.1 Relacionamento com o Referencial Teórico**

Os dados empíricos coletados foram interpretados a partir do diálogo crítico com o referencial teórico apresentado no capítulo anterior. A concepção de paradiplomacia proposta por Cornago (2010), que enfatiza a multiplicidade de atores e interesses no cenário internacional, orientou a análise das práticas adotadas por governos subnacionais brasileiros, evidenciando que a atuação internacional não é exclusiva do Estado-nação. Ao mesmo tempo, as reflexões de Peters (2001) sobre profissionalização na gestão pública e a análise de Gaetani (2008) sobre capacidades institucionais permitiram avaliar em que medida as estruturas paradiplomáticas brasileiras carecem de recursos técnicos e estabilidade administrativa. A partir da perspectiva de institucionalização de políticas públicas, discutida por Ferreira (2015), foi possível examinar como a ausência de marcos legais e de carreiras específicas fragiliza a continuidade dessas ações. Embora tais autores tenham abordado de forma ampla o papel da capacidade estatal e da institucionalidade, os achados desta pesquisa indicam que, no caso da paradiplomacia brasileira, a combinação entre baixa profissionalização e alta rotatividade gera um tipo particular de descontinuidade, pouco explorado na literatura. Assim, o estudo não apenas confirma premissas teóricas existentes, mas também contribui para expandi-las, ao demonstrar que, em contextos subnacionais, a profissionalização é fator determinante para que a paradiplomacia se consolide como política de Estado e não como ação episódica.

Nos tópicos a seguir, cada estudo de caso será analisado separadamente, seguido por uma seção comparativa que sintetiza os principais achados empíricos.

Embora inicialmente tenham sido mencionados cinco estudos de caso, trago uma análise mais aprofundada de três casos. Essa opção metodológica decorreu tanto da disponibilidade e consistência dos dados quanto da estratégia de comparação adotada. O estudo de caso de Aracaju, se aproxima muito da realidade da maioria dos entes subnacionais brasileiros, marcada por estruturas administrativas incipientes, baixa profissionalização e descontinuidade de ações internacionais. Nesse sentido, a inclusão dos demais casos não acrescentaria elementos comparativos novos. Aracaju reforça padrões identificados em outros municípios. Assim, optei por priorizar três estudos que, em conjunto, representam realidades distintas e abrangem a maior parte dos contextos existentes entre municípios e estados brasileiros. Essa delimitação assegura maior profundidade analítica e evita redundâncias, mantendo a comparabilidade e a relevância dos achados.

## **5.2 Estudo de Caso 1 – Rio Grande do Sul (RS)<sup>17</sup>**

O estado do Rio Grande do Sul (RS) é amplamente reconhecido como um dos pioneiros da paradiplomacia brasileira. Com forte tradição de relações com a América Latina e a Europa, o RS consolidou, a partir da década de 1990, uma atuação internacional contínua, articulando ações de cooperação técnica, diplomacia cultural e integração regional no âmbito do Mercosul. No entanto, apesar do protagonismo simbólico, o caso do RS também revela os limites de um modelo de paradiplomacia sem profissionalização institucional consolidada.

### **5.2.1 Estrutura Institucional**

O Rio Grande do Sul desenvolveu, desde a década de 1980, um arranjo institucional para coordenar suas ações internacionais, inicialmente com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEDAI) em 1987. Contudo, ao longo dos anos, essa estrutura demonstrou fragilidade e instabilidade, marcada por frequentes mudanças administrativas e alterações de status.

---

<sup>17</sup> Ferreira, B. G. (2015). *Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: a paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007–2014)*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Disponível em: [https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6566/2/DIS\\_BRUNO\\_GUEDES\\_FERREIRA\\_COMPLETO.pdf](https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6566/2/DIS_BRUNO_GUEDES_FERREIRA_COMPLETO.pdf)

A Secretaria de Relações Internacionais (SERINT), criada em 1999, foi extinta em 2003, quando suas funções foram transferidas para uma subsecretaria vinculada à Casa Civil. Em 2011, o órgão foi recriado como Secretaria de Assuntos Internacionais e Federativos, mas, em 2015, novamente extinto e substituído por um departamento de relações internacionais de menor porte.

Essas reorganizações constantes revelam a ausência de uma política de Estado estável para a paradiplomacia, já que a continuidade institucional tem sido frequentemente condicionada às mudanças de governo e orientações partidárias. Como aponta o estudo, “a descontinuidade institucional impacta na memória organizacional e no acúmulo de expertise, prejudicando a manutenção de redes de contato e a execução de projetos de longo prazo”.

Entre 1999 e 2020, houve pelo menos quatro alterações significativas na estrutura administrativa voltada à paradiplomacia, sendo a maioria motivada por mudanças políticas e não por avaliação técnica ou de resultados. Tal cenário compromete a previsibilidade e a capacidade de planejamento estratégico da atuação internacional do Estado.

### **5.2.2 Equipe Técnica e Capacitação**

A efetividade da paradiplomacia gaúcha está diretamente relacionada à qualificação e ao perfil dos servidores que atuam nas áreas internacionais. Ferreira (2015) identificou uma composição heterogênea: parte significativa dos agentes possui formação acadêmica em Relações Internacionais, Direito e Administração Pública, com experiência prévia em negociações multilaterais e cooperação internacional; contudo, há também nomeações políticas de ocupantes de cargos estratégicos sem experiência ou qualificação específica para a função.

Essa falta de uniformidade afeta a continuidade técnica e a capacidade de execução de projetos de médio e longo prazo. Segundo o documento, “a alternância de gestores e assessores, nem sempre acompanhada de processos adequados de transição, compromete a consolidação de práticas institucionais e a manutenção de parcerias”.

Em relação à capacitação, embora existam iniciativas pontuais — como participação em cursos oferecidos pelo Itamaraty, treinamentos em organismos internacionais e eventos de redes multilaterais — não há um programa permanente e sistematizado de qualificação. A maioria das oportunidades de formação depende de convites externos ou de recursos esporádicos do orçamento estadual, tornando o processo dependente de fatores conjunturais.

Além disso, o estudo destaca que a experiência acumulada por alguns técnicos de carreira é frequentemente desperdiçada em virtude de mudanças políticas, com substituições que priorizam critérios partidários em detrimento de mérito ou histórico profissional.

### **5.2.3 Continuidade e Sustentabilidade**

A atuação internacional do Rio Grande do Sul tem sido fortemente condicionada aos ciclos políticos e às prioridades dos governantes, o que compromete a continuidade de projetos de médio e longo prazo. O estudo documenta casos de iniciativas que, embora bem avaliadas, foram interrompidas ou sofreram alterações substanciais devido à mudança de gestão.

Exemplo marcante foi a interrupção do programa RS Exporta, voltado à promoção de produtos gaúchos no exterior, que perdeu recursos e visibilidade após a troca de governo em 2015, mesmo apresentando resultados positivos na diversificação de mercados. Outro caso citado é o enfraquecimento das agendas ambientais no âmbito da Rede Mercocidades, com a saída de técnicos especializados e redução do engajamento institucional, também vinculada à mudança de prioridades políticas.

O documento enfatiza que “a dependência da atuação internacional em relação à vontade política de cada gestão cria instabilidade e reduz a credibilidade perante parceiros internacionais”. Para mitigar essa fragilidade, o estudo recomenda a institucionalização de políticas por meio de legislação estadual ou acordos plurianuais, garantindo previsibilidade e proteção contra mudanças abruptas de direção.

#### **5.2.4 Inserção em Redes Internacionais**

O Rio Grande do Sul mantém participação ativa em diversas redes e fóruns internacionais, como o Mercosul, a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosur) e a Rede Mercocidades, utilizando esses espaços para promover interesses econômicos, culturais e ambientais.

No âmbito do Mercosul, o estado já sediou reuniões de grupos temáticos e participou de negociações no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, com foco na integração produtiva e na facilitação do comércio regional. Na Zicosur, contribuiu para projetos de infraestrutura e logística, buscando ampliar corredores de exportação via Chile.

Na Rede Mercocidades, destacou-se pela liderança em áreas como cultura e meio ambiente, promovendo eventos e articulando projetos de cooperação técnica com outros governos locais da América do Sul. No entanto, o estudo observa que essa inserção ainda é majoritariamente reativa, respondendo a convites e agendas definidas por terceiros, com baixa capacidade de formular e propor iniciativas próprias de forma continuada.

Como reforça o texto, “a atuação multilateral do Estado carece de uma estratégia proativa e de longo prazo, que permita não apenas participar, mas também influenciar agendas e decisões”.

#### **5.2.5 Considerações**

O caso do Rio Grande do Sul mostra que mesmo entes com tradição e vocação internacional podem ter sua paradiplomacia limitada pela falta de profissionalização, de estrutura normativa e de continuidade institucional. O estado possui capital simbólico, geopolítico e histórico relevante, mas carece de mecanismos formais que garantam a sustentabilidade de sua atuação internacional ao longo do tempo.

### 5.3 Estudo de Caso 2 – Aracaju (SE)<sup>18</sup>

A cidade de Aracaju, capital do estado de Sergipe, tem apresentado nos últimos anos iniciativas pontuais de inserção internacional, especialmente em áreas como cultura, cooperação técnica e participação em redes de cidades. No entanto, diferentemente de estados como o Rio Grande do Sul ou grandes metrópoles como São Paulo, a paradiplomacia em Aracaju ainda se estrutura de forma frágil, sem institucionalização normativa, quadro técnico especializado ou continuidade entre gestões.

#### 5.3.1 Estrutura Institucional

Em Aracaju, as atribuições ligadas à paradiplomacia não estão concentradas em um órgão exclusivo, mas sim em uma coordenação de relações internacionais vinculada à Secretaria Municipal de Governo. Essa configuração institucional busca articular a comunicação com organismos externos e coordenar parcerias internacionais, mas carece de autonomia administrativa e orçamentária para implementar uma política externa municipal de forma robusta.

Historicamente, não houve um processo de institucionalização progressiva da paradiplomacia na cidade. Ao contrário de capitais como Porto Alegre ou Belo Horizonte, Aracaju nunca manteve uma secretaria ou departamento dedicado exclusivamente à cooperação internacional, o que limita a capacidade de planejamento de longo prazo. O estudo aponta que “a centralização das funções na Secretaria Municipal de Governo, embora favoreça o controle das ações, restringe a especialização técnica e a continuidade de projetos”.

Além disso, a ausência de um marco legal municipal que regule a atuação internacional cria um ambiente institucional dependente da boa vontade política da gestão vigente. Como destacado no documento, “as atividades internacionais tendem a variar em intensidade e escopo conforme a prioridade atribuída pelo prefeito e sua equipe”.

---

<sup>18</sup> ARAUJO, Maria Milena Silva. *INTERNACIONALISMO MUNICIPAL NO NORDESTE: DESAFIOS NA CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DE UMA AGENDA PARADIPLOMÁTICA NAS CIDADES DE ARACAJU E JOÃO PESSOA* 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2023.

Essa estrutura também enfrenta restrições materiais: não há um quadro fixo de técnicos especializados exclusivamente para paradiplomacia, e as demandas internacionais são tratadas junto a outras atribuições da Secretaria Municipal de Governo, o que, segundo o estudo, “reduz a agilidade no atendimento a oportunidades de cooperação e compromete a presença constante em fóruns multilaterais”.

### **5.3.2 Equipe Técnica e Capacitação**

A equipe responsável pela paradiplomacia em Aracaju é pequena e composta por servidores com diferentes formações acadêmicas — incluindo administração, direito e relações internacionais — mas sem um padrão homogêneo de qualificação técnica para a função . A seleção de pessoal, segundo o estudo, ocorre predominantemente por indicação política, o que significa que nem sempre os cargos estratégicos são ocupados por profissionais com experiência prévia em relações internacionais .

Quanto à capacitação, não há um programa municipal estruturado de formação continuada. Os treinamentos e cursos realizados pelos agentes públicos decorrem, em sua maioria, de convites externos ou de oportunidades oferecidas por entidades como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e redes de cooperação internacional . Essas capacitações são pontuais e não seguem um calendário regular, o que dificulta o acúmulo sistemático de conhecimento institucional.

O estudo observa que “a ausência de uma política interna de qualificação técnica compromete a consolidação de práticas e a manutenção de redes internacionais, especialmente diante da alta rotatividade de pessoal” . Essa rotatividade, aliada à dependência de treinamentos externos, cria vulnerabilidades na continuidade de projetos e na representação de Aracaju em fóruns multilaterais.

### **5.3.3 Continuidade e Sustentabilidade**

A continuidade das ações internacionais de Aracaju é fortemente afetada pela ausência de um marco normativo que assegure a manutenção de políticas de cooperação, tornando-as dependentes da prioridade política da gestão vigente. Como afirma o estudo, “a ausência de um marco normativo que assegure a manutenção de políticas de cooperação internacional faz com que programas sejam descontinuados a cada troca de governo”. (ARAÚJO, 2023)

Um exemplo marcante foi a interrupção de projetos de cooperação técnica com cidades europeias iniciados no início da década de 2010, voltados para áreas como gestão urbana e sustentabilidade. Com a mudança de administração, tais iniciativas perderam espaço na agenda municipal e foram gradualmente abandonadas.

A descontinuidade também impactou a participação de Aracaju na Rede Mercocidades, onde a cidade chegou a integrar grupos temáticos e participar de encontros internacionais, mas reduziu drasticamente sua presença em reuniões estratégicas, perdendo protagonismo e influência. Situação semelhante ocorreu nos fóruns da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e nas iniciativas da Confederação Nacional de Municípios (CNM), em que a participação, inicialmente ativa, tornou-se esporádica, comprometendo vínculos institucionais e a possibilidade de captação de recursos e projetos.

Essas conclusões foram obtidas no estudo por meio da análise de atas de reuniões, registros de presença e conversas com gestores públicos que atuaram em diferentes períodos. O padrão identificado revela que, sem institucionalização e acordos plurianuais, há um ciclo recorrente de avanços e retrocessos, prejudicando a construção de uma reputação internacional consistente para Aracaju.

### **5.3.4 Inserção em Redes Internacionais**

A inserção internacional de Aracaju ocorre principalmente por meio de sua participação em redes e organismos multilaterais, que permitem o intercâmbio de experiências, a cooperação técnica e o acesso a oportunidades de financiamento.

De acordo com o estudo, a cidade integra a Rede Mercocidades, que “reúne municípios da América do Sul para promover integração regional e troca de experiências em áreas como mobilidade urbana, meio ambiente e desenvolvimento econômico” (ARAÚJO, 2023).

No campo da sustentabilidade, Aracaju é membro do ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, que “tem por objetivo auxiliar governos locais na elaboração e implementação de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas” (ARAÚJO, 2023).

No âmbito nacional, participa do Fórum CB27, que “reúne secretários de meio ambiente das capitais brasileiras, com apoio de organismos internacionais, para compartilhar práticas de gestão ambiental”.

A cidade também aderiu ao Pacto Global da ONU, “comprometendo-se com princípios nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção, alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”.

No plano interno de articulação municipal, Aracaju mantém vínculo com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), participando de câmaras técnicas e missões internacionais, e com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), através da qual “participou do Projeto Internacional de Cooperação Urbana, financiado pela União Europeia, voltado à sustentabilidade e governança local”.

Essas conexões permitiram à cidade integrar projetos nas áreas de turismo sustentável, gestão de resíduos sólidos e planejamento urbano integrado. Contudo, o documento observa que “a atuação internacional de Aracaju apresenta variações de intensidade, condicionadas a mudanças na gestão municipal”.

### 5.3.5 Considerações

O caso de Aracaju representa um padrão frequente em cidades médias brasileiras: **a paradiplomacia existe como prática potencial, mas carece de institucionalização, planejamento e profissionalização**. Mesmo quando há interesse político, a ausência de estrutura impede avanços concretos. A experiência evidencia que a consolidação da paradiplomacia subnacional não depende apenas da vontade política, mas da criação de bases institucionais que assegurem sua permanência e expansão.

### 5.4 Estudo de Caso 3 – São Paulo (SP)<sup>19</sup>

A cidade de São Paulo, maior metrópole da América do Sul, constitui uma das experiências mais desenvolvidas de paradiplomacia municipal no Brasil. Com forte inserção internacional, presença em redes globais e um aparato institucional relativamente consolidado, São Paulo tem buscado transformar sua atuação internacional em uma política pública estratégica. Ainda assim, mesmo com avanços em relação a outros entes federativos, o município enfrenta desafios recorrentes de **continuidade, institucionalização e profissionalização**.

#### 5.4.1 Estrutura Institucional

Desde 2005, a cidade conta com uma **Secretaria Municipal de Relações Internacionais** (SMRI), com status de secretaria plena, o que representa um avanço significativo em comparação com a maioria dos municípios brasileiros. A SMRI atua com base em eixos estratégicos como cooperação internacional, diplomacia urbana, internacionalização econômica e participação em redes multilaterais.

A cidade possui normativas internas e planos plurianuais que mencionam explicitamente a atuação internacional, além de contar com estrutura administrativa e cargos destinados especificamente às relações internacionais. A SMRI é subdividida em coordenações temáticas,

---

<sup>19</sup> SIMINI, Danilo Garnica. Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2015.

como cooperação técnica, eventos e redes internacionais, o que reflete um certo grau de institucionalização da paradiplomacia paulistana.

#### **5.4.2 Equipe Técnica e Capacitação**

O corpo técnico da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) de São Paulo é composto, em sua maioria, por profissionais com formação superior em Relações Internacionais, Direito, Administração Pública e Ciências Sociais, além de experiência prévia em organismos internacionais ou governos subnacionais. Essa qualificação favorece a capacidade de negociação, elaboração de projetos de cooperação e captação de recursos externos. “A maior parte desses profissionais apresenta experiência internacional e domínio de pelo menos um idioma estrangeiro, o que reforça a capacidade de articulação do município no cenário global”. (SIMINI, 2015)

Apesar disso, há uma lacuna na quantidade de servidores de carreira com expertise internacional suficiente para atender à demanda crescente de inserção externa. Essa situação leva à sobrecarga de quadros técnicos e pode comprometer a continuidade das iniciativas em momentos de transição política. Conforme Schimanski e Menezes (2024, p. 115), “a rotatividade em cargos estratégicos compromete a memória institucional e a continuidade de projetos internacionais”, um desafio que também se manifesta na capital paulista, onde funções-chave ainda são ocupadas, em grande medida, por cargos comissionados.

No panorama nacional, apenas 28% dos municípios brasileiros com atuação internacional possuem programas permanentes de capacitação para seus técnicos, segundo levantamento de Schimanski e Menezes (2024, p. 113). São Paulo se insere nesse grupo, oferecendo treinamentos internos sobre negociações multilaterais, gestão de projetos e captação de recursos, além de incentivar a participação de servidores em conferências e cursos no exterior. Essa prática, segundo os autores, é um diferencial que “reforça a profissionalização e aumenta a capacidade de articulação internacional” (SCHIMANSKI; MENEZES, 2024, p. 112).

Outro aspecto relevante é a questão linguística: o domínio do inglês e do espanhol é predominante, enquanto o francês aparece de forma menos recorrente, apesar de sua relevância em fóruns multilaterais. A dependência de poucos quadros plenamente aptos a representar a cidade em arenas multilíngues limita o alcance diplomático (SIMINI 2015). Essa constatação converge com a análise de Schimanski e Menezes (2024), que recomendam políticas linguísticas institucionais para ampliar a presença internacional de municípios brasileiros.

### **5.4.3 Continuidade e Sustentabilidade**

A cidade de São Paulo possui um histórico mais consistente de continuidade de ações internacionais entre gestões, em especial devido à institucionalização da SMRI e ao reconhecimento político da importância da internacionalização. No entanto, ainda há flutuação de prioridades temáticas de acordo com as orientações ideológicas de cada governo municipal.

A manutenção e consolidação das ações internacionais de São Paulo dependem de mecanismos institucionais que assegurem a continuidade das políticas de paradiplomacia independentemente de mudanças de governo. No entanto, o estudo aponta que, embora a cidade possua marcos normativos e uma estrutura administrativa dedicada, a sustentabilidade das iniciativas ainda enfrenta desafios relacionados à dependência de lideranças políticas específicas e à ausência de um plano estratégico de longo prazo aprovado por lei.

Segundo o autor, “a ausência de uma política municipal formalizada de relações internacionais torna a cidade suscetível a rupturas ou mudanças abruptas na orientação diplomática em períodos de transição administrativa”. Esse cenário se confirma historicamente: a cada mudança de gestão, observa-se redefinição de prioridades, interrupção ou redirecionamento de projetos e redução temporária do engajamento em redes internacionais.

Schimanski e Menezes (2024, p. 118) reforçam que “a institucionalização por meio de instrumentos normativos e a criação de carreiras específicas para a atuação internacional são condições indispensáveis para a perenidade das ações paradiplomáticas”. No caso paulistano,

embora haja um corpo técnico qualificado e programas ativos de cooperação, não existe ainda uma lei municipal que estabeleça a política externa da cidade, nem um plano plurianual específico para a área.

A pesquisa de São Paulo também evidencia que a participação em programas de cooperação e redes internacionais, como C40 Cities e ICLEI, tende a ser mais estável quando associada a compromissos multilaterais com metas e prazos definidos, o que cria uma “âncora institucional” para as iniciativas. Exemplos incluem o cumprimento de metas climáticas no âmbito do Climate Action Plan e a adesão a compromissos da Global Covenant of Mayors for Climate & Energy. Tais compromissos, de caráter internacional e multigovernamental, contribuem para a manutenção das políticas, mesmo diante de mudanças na administração municipal.

No entanto, como observam Schimanski e Menezes (2024, p. 119), “a mera filiação a redes não garante a sustentabilidade; é preciso que haja um quadro técnico estável e recursos orçamentários previstos para a continuidade das ações”. Em São Paulo, a previsão orçamentária para paradiplomacia não é vinculada por lei, o que mantém certa vulnerabilidade da área.

#### **5.4.4 Inserção em Redes Internacionais**

A cidade de São Paulo apresenta forte engajamento com redes e organismos multilaterais, compondo atualmente 14 redes de cidades segundo a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (Prefeitura de São Paulo, 2025). Essa inserção internacional abrange organizações de escala global, regional e temática, permitindo à cidade atuar de forma cooperativa em áreas como sustentabilidade, mobilidade, cultura e resiliência urbana.

Entre as redes mais relevantes, destacam-se:

C40 Cities Climate Leadership Group, que reúne as principais metrópoles comprometidas com o enfrentamento das mudanças climáticas; Governos Locais pela Sustentabilidade (CGLU);

Metrópolis; Rede Mercocidades; Cities4Forests; Resilient Cities Network; Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana.

O envolvimento com o ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade) fortalece a agenda municipal de sustentabilidade, conectando São Paulo a iniciativas globais de eficiência energética, adaptação climática e conservação da biodiversidade. Já a integração na Rede Mercocidades e na Metrópolis amplia o diálogo regional e global, fomentando cooperação técnica e política em temas como mobilidade urbana e desenvolvimento social.

De acordo com Schimanski e Menezes (2024, p. 122), “a capacidade de manter presença contínua e propositiva nas redes internacionais depende da articulação entre o corpo técnico municipal e lideranças políticas, além de uma estratégia clara de internacionalização”. No caso de São Paulo, essa estratégia se traduz na participação em eventos multilaterais como a COP, a Cúpula das Cidades do G20 e em acordos de cooperação técnica com organismos como o ONU-Habitat.

Apesar do avanço, o estudo destaca que a efetividade dessa participação está condicionada à internalização dos projetos e aprendizados obtidos nessas redes nas políticas públicas locais, garantindo que a atuação internacional gere impactos concretos para a população paulistana.

#### **5.4.5 Considerações**

O caso de São Paulo revela que é possível avançar na institucionalização da paradiplomacia municipal, mesmo em um contexto legal nacional que não a reconhece formalmente como política de Estado. A capital paulista construiu, ao longo das últimas décadas, uma estrutura administrativa e técnica capaz de sustentar uma presença internacional estratégica, alinhada a agendas globais como o Acordo de Paris, a Agenda 2030 e iniciativas multilaterais de grande impacto.

Entretanto, apesar desses avanços, persistem limitações significativas. A ausência de mecanismos permanentes de profissionalização — como a criação de uma carreira própria para diplomacia

municipal, a realização de concursos específicos e a implementação de programas regulares de capacitação — fragiliza a continuidade e a eficiência das ações internacionais. Da mesma forma, a inexistência de uma política nacional de apoio à paradiplomacia impede que experiências bem-sucedidas, como a de São Paulo, se consolidem como referência sistemática para outras cidades brasileiras.

Outro aspecto que merece destaque é o financiamento. Embora São Paulo disponha de orçamento e receitas próprias expressivas, a paradiplomacia municipal demanda recursos substanciais não apenas para manter a participação ativa em redes como C40 Cities, ICLEI e Metrópolis, mas também para garantir que os compromissos internacionais assumidos se traduzam em projetos concretos e transformadores no território. A implementação de políticas climáticas, programas de cooperação técnica e estratégias de posicionamento internacional exigem investimentos de médio e longo prazo, que vão além do que a maioria das cidades brasileiras poderia arcar sem apoio federal.

Assim, São Paulo pode ser considerada um modelo de referência parcial. Por um lado, demonstra o potencial da paradiplomacia subnacional como instrumento de projeção internacional, captação de recursos e inovação em políticas públicas. Por outro, expõe de forma clara os limites estruturais impostos pela falta de coordenação federativa, pela ausência de diretrizes nacionais de qualificação institucional e pela necessidade de ampliar substancialmente os recursos destinados a essa frente de atuação. A consolidação de uma política de paradiplomacia eficaz e duradoura, portanto, dependeria não apenas da competência técnica local, mas de um esforço conjunto entre os diferentes níveis de governo e da criação de um ambiente normativo e financeiro mais robusto.

## **5.5 Análise Comparada dos Casos**

A análise dos três estudos de caso — Rio Grande do Sul (RS), Aracaju (SE) e São Paulo (SP) — permite identificar padrões recorrentes e diferenciações significativas na prática da paradiplomacia subnacional brasileira. Embora os contextos territoriais, políticos e institucionais

sejam distintos, as experiências compartilham limitações estruturais e desafios semelhantes, especialmente no que se refere à profissionalização e continuidade das ações internacionais.

#### **a) Institucionalização**

São Paulo apresenta o mais alto grau de institucionalização formal, com uma secretaria própria, normativas específicas e uma estrutura funcional relativamente robusta. O Rio Grande do Sul, embora tenha histórico de atuação internacional, não conta atualmente com uma legislação estadual que regule a paradiplomacia, o que enfraquece sua capacidade de sustentar ações de longo prazo. Já Aracaju carece completamente de institucionalização formal da política externa municipal, operando apenas por meio de assessorias pontuais.

Essa comparação evidencia que a existência de uma estrutura organizacional clara, com autonomia e base normativa, é um diferencial importante para o enraizamento da paradiplomacia como política pública.

#### **b) Profissionalização e Equipe Técnica**

A falta de profissionais especializados é uma constante nos três casos, ainda que em diferentes graus. Em Aracaju, a ausência é total, com atuação improvisada por servidores deslocados de outras áreas. No RS, a rotatividade de cargos comissionados compromete a acumulação institucional de conhecimento. Em São Paulo, há um núcleo técnico mais qualificado, mas ainda sem carreira pública específica ou concursos destinados à área.

Essa dimensão confirma um dos principais achados desta pesquisa: a ausência de mecanismos estruturados de profissionalização é um obstáculo transversal à consolidação da paradiplomacia brasileira.

#### **c) Continuidade e Sustentabilidade**

A descontinuidade política afeta profundamente a paradiplomacia nos três contextos. Em Aracaju e no RS, a troca de governo implica desmonte das estruturas e mudança de prioridades. São

Paulo, apesar de ter maior estabilidade institucional, também sofre variações temáticas entre gestões, o que impacta a execução de planos de médio e longo prazo.

Esse quadro reforça a tese de que a profissionalização está diretamente associada à continuidade institucional. Onde há quadros técnicos permanentes e estruturas formalizadas, há maior resiliência frente às oscilações políticas.

#### **d) Inserção em Redes e Cooperação**

Todos os casos analisados participam ou participaram de redes internacionais de cidades, embora com graus distintos de envolvimento. São Paulo é membro ativo de plataformas globais, como C40 e ICLEI. O RS teve participação relevante em espaços do Mercosul. Aracaju aderiu a algumas redes, mas de forma simbólica e descontínua.

Essa comparação mostra que a atuação em rede depende da capacidade institucional e técnica de se manter presente e influente nesses espaços. A participação simbólica não gera impactos substanciais se não estiver apoiada em estruturas e estratégias consistentes.

#### **Considerações Finais**

A comparação dos casos evidencia que não basta a vontade política para consolidar uma política de paradiplomacia eficiente. É fundamental investir na criação de estruturas institucionais, na formação técnica de quadros públicos e na articulação federativa coordenada. A ausência de uma política nacional de apoio à paradiplomacia subnacional contribui para a fragmentação, a improvisação e a desigualdade de capacidades entre os entes federados.

Essa análise reforça a hipótese central desta dissertação: **a falta de profissionalização é um dos principais entraves ao fortalecimento institucional da paradiplomacia no Brasil**, limitando sua continuidade, impacto e integração estratégica com as agendas globais.

## Capítulo 6 – Discussão e Propostas de Fortalecimento Institucional.

### 6.1 Discussão crítica dos achados

A análise empírica dos três casos – Rio Grande do Sul, Aracaju e São Paulo – permitiu identificar um padrão recorrente que compromete a consolidação da paradiplomacia subnacional no Brasil: a **falta de institucionalização e de profissionalização técnica**. Esse padrão se expressa na informalidade das estruturas, na rotatividade dos quadros, na inexistência de planos estratégicos e na fragilidade das relações com redes internacionais.

Do ponto de vista teórico, os achados dialogam diretamente com a literatura sobre **governança multinível** (Hooghe & Marks, 2003) e **capacidade estatal** (Peters, 2001; Gaetani, 2008). A ausência de estruturas estáveis e de servidores capacitados impede os entes federados de se posicionarem de forma estratégica em um cenário internacional cada vez mais complexo e interdependente. Conforme argumentado por Porto de Oliveira (2021), a circulação de políticas públicas depende da existência de intermediários técnicos e estruturas institucionais capazes de internalizar experiências globais. Isso não tem sido garantido de forma sistemática no Brasil.

Os estudos de caso também reforçam a noção de que a paradiplomacia, embora formalmente possível, ainda é tratada como **política de governo**, e não de Estado. A descontinuidade entre gestões e a ausência de normativas internas impedem a acumulação institucional e a construção de legados. Em contextos como o de Aracaju, essa descontinuidade assume proporções mais críticas, evidenciando o caráter elitizado, ocasional e improvisado da atuação internacional.

Mesmo em São Paulo, onde há uma estrutura mais avançada, a dependência de cargos comissionados e a falta de uma carreira pública específica revelam que **a profissionalização ainda não está plenamente consolidada**. Isso limita a capacidade de planejamento de longo prazo e torna a paradiplomacia vulnerável às oscilações político-partidárias.

Os dados empíricos confirmam a hipótese central desta pesquisa: **a falta de profissionalização compromete a efetividade, a continuidade e a legitimidade da paradiplomacia subnacional brasileira**. Ainda que existam boas práticas pontuais, elas não são suficientes para transformar a

paradiplomacia em uma política pública estável e institucionalmente integrada às demais esferas de governo.

Essa constatação reforça a urgência de políticas públicas orientadas à formação técnica, à criação de estruturas permanentes e à construção de uma estratégia nacional de fortalecimento da paradiplomacia, como será proposto na seção seguinte.

## **6.2 Propostas para institucionalização e profissionalização da paradiplomacia subnacional brasileira**

A consolidação da paradiplomacia como política pública efetiva no Brasil depende de um conjunto de medidas que atuem simultaneamente sobre as dimensões normativa, técnica e federativa. Com base na literatura e nos estudos de caso apresentados, esta pesquisa propõe sete diretrizes estratégicas voltadas à institucionalização e profissionalização da paradiplomacia subnacional.

### **1. Criação de Marcos Legais Locais**

Os entes subnacionais devem aprovar legislações municipais e estaduais específicas que regulamentem a atuação internacional. Tais normativas devem

- Definir competências e limites da atuação;
- Prever estrutura mínima de funcionamento;
- Estabelecer diretrizes para articulação com a União.

A existência de uma base legal local favorece a institucionalização e protege a paradiplomacia da descontinuidade administrativa.

### **2. Instituição de Planos de Internacionalização**

É essencial que governos subnacionais elaborem e implementem planos de internacionalização com metas, eixos temáticos e indicadores de impacto. Esses planos devem ser integrados ao planejamento estratégico e ao orçamento plurianual do ente federado.

A ausência de planejamento contribui para a fragmentação das ações e a perda de oportunidades estratégicas.

### 3. Criação de Carreiras Públicas em Relações Internacionais

Propõe-se a criação de cargos públicos efetivos especializados em relações internacionais nos níveis estadual e municipal, nos moldes de carreiras de políticas públicas e gestão governamental.

Essa medida contribuiria para

- Reduzir a rotatividade das equipes;
- Qualificar o corpo técnico;
- Garantir continuidade institucional.

### 4. Programas Nacionais de Capacitação

O governo federal, por meio de instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), coordene programas nacionais de formação continuada voltados à paradiplomacia subnacional, com foco em

- Cooperação internacional descentralizada;
- Captação de recursos e fundos internacionais;
- Redes de cidades e multilateralismo urbano.

Tais programas podem ser realizados em parceria com universidades e redes de cidades.

### 5. Estímulo à Cooperação Intermunicipal e Interestadual

A atuação internacional de pequenos e médios municípios pode ser fortalecida por meio da formação de consórcios ou redes regionais de paradiplomacia, promovendo

- Compartilhamento de técnicos;
- Redução de custos operacionais;
- Sinergia de agendas e estratégias.

Essa abordagem é especialmente útil para municípios com baixa capacidade institucional.

## 6. Criação de um Marco Nacional de Paradiplomacia

Propõe-se a formulação, no âmbito federal, de um marco normativo e estratégico nacional para a paradiplomacia, articulado entre o MRE, o Ministério da Gestão e os entes subnacionais.

Esse marco deve

- Estabelecer princípios e parâmetros mínimos;
- Incentivar a profissionalização e a articulação federativa;
- Reconhecer formalmente a paradiplomacia como instrumento legítimo da atuação pública.

## 7. Monitoramento e Avaliação de Ações Internacionais

A implementação de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) nas ações paradiplomáticas é essencial para assegurar transparência, melhoria contínua e legitimidade perante a sociedade. Tais sistemas devem gerar dados confiáveis sobre os outputs (produtos), outcomes (resultados) e impact (impactos) das iniciativas, alinhando-se às boas práticas internacionais de avaliação recomendadas pelo Development Assistance Committee (DAC) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segundo a OCDE-DAC, a utilização de indicadores organizados nesses três níveis permite não apenas medir a eficácia e a eficiência das ações, mas também conectar a atuação local com parâmetros globais, aumentando a capacidade de atrair parcerias e financiamentos externos (OECD, 2019).

No contexto da paradiplomacia brasileira, a adoção dessa abordagem possibilitaria

1. Definir claramente o que será medido — estabelecendo metas objetivas vinculadas aos objetivos estratégicos do ente subnacional.
2. Fortalecer a prestação de contas — apresentando resultados tangíveis à sociedade e aos órgãos de controle.
3. Harmonizar padrões — facilitando a comparação com experiências internacionais e o cumprimento de requisitos de agências multilaterais.

A tabela a seguir apresenta uma adaptação dos critérios da OCDE-DAC à realidade da paradiplomacia brasileira

| Nível de Avaliação              | Definição (OCDE-DAC)                                                                        | Exemplos na paradiplomacia brasileira                                                                                                                                                                                               | Possíveis indicadores                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Outputs</b><br>(produtos)    | Entregas imediatas e mensuráveis resultantes das atividades realizadas.                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assinatura de acordos de cooperação.</li> <li>- Realização de missões internacionais.</li> <li>- Eventos e feiras internacionais organizados.</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nº de acordos firmados.</li> <li>- Nº de eventos e missões.</li> <li>- Nº de parcerias estabelecidas.</li> </ul>                                   |
| <b>Outcomes</b><br>(resultados) | Mudanças ou benefícios gerados a curto e médio prazo pelo uso dos outputs.                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da participação de empresas locais no comércio exterior.</li> <li>- Ampliação da rede de cidades parceiras.</li> <li>- Implementação de projetos de cooperação técnica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Percentual de crescimento nas exportações.</li> <li>- Nº de novos mercados acessados.</li> <li>- Nº de projetos concluídos com sucesso.</li> </ul> |
| <b>Impact</b><br>(impactos)     | Efeitos de longo prazo, diretos ou indiretos, esperados ou não, resultantes da intervenção. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maior competitividade econômica regional.</li> <li>- Fortalecimento da imagem internacional do ente federativo.</li> <li>- Melhoria de indicadores socioeconômicos locais.</li> </ul>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- PIB per capita.</li> <li>- Índices de desenvolvimento humano (IDH).</li> <li>- Fluxos de investimento estrangeiro direto (IED).</li> </ul>         |

Ao adotar esse modelo, os entes subnacionais não apenas melhoram sua capacidade de gestão e planejamento, mas também se alinham com padrões internacionais de avaliação, aumentando a credibilidade e a sustentabilidade de sua atuação no cenário global.<sup>20</sup>

## Conclusão

As diretrizes estratégicas aqui propostas visam orientar o fortalecimento da paradiplomacia subnacional brasileira a partir de duas dimensões complementares: (i) institucionalização, relacionada à criação de estruturas, marcos legais e mecanismos permanentes que assegurem a continuidade administrativa, e (ii) policy, referente à formulação de agendas, planos, cooperação federativa e avaliação de resultados. Essa abordagem integrada busca superar a fragmentação e a

<sup>20</sup> OECD. *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>.

descontinuidade, garantindo que a paradiplomacia seja tratada como política pública legítima e de longo prazo.

| Diretriz Estratégica                                                                              | Dimensão                   | Atribuição Principal                                                                                                                                                   | Atores responsáveis                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Elaboração de planos estaduais e municipais de ação internacional                                 | <b>Policy</b>              | Definir objetivos, áreas prioritárias e metas de médio e longo prazo para a inserção internacional, garantindo alinhamento com o desenvolvimento socioeconômico local. | Governos estaduais e municipais (secretarias de Relações Internacionais, Planejamento, Desenvolvimento Econômico), com apoio de universidades e consultorias especializadas. |
| Definição de áreas prioritárias de cooperação (ex.: comércio, cultura, meio ambiente, saúde)      | <b>Policy</b>              | Estabelecer foco temático para evitar dispersão de esforços e concentrar recursos em setores estratégicos para cada ente federativo.                                   | Governos locais, em articulação com associações empresariais, sociedade civil e organismos multilaterais.                                                                    |
| Criação de indicadores de desempenho alinhados a padrões internacionais (ex.: critérios OCDE-DAC) | <b>Policy</b>              | Monitorar resultados das ações paradiplomáticas com base em parâmetros reconhecidos globalmente, favorecendo comparabilidade e transparência.                          | Secretarias estaduais/municipais, Tribunais de Contas, observatórios acadêmicos e organismos multilaterais (OCDE, PNUD).                                                     |
| Estabelecimento de mecanismos de transparência e prestação de contas                              | <b>Policy</b>              | Tornar públicas as iniciativas internacionais, seus custos e impactos, ampliando a legitimidade e o controle social sobre a paradiplomacia.                            | Governos locais, Controladorias, Tribunais de Contas e órgãos de controle social.                                                                                            |
| Criação de carreiras públicas específicas para paradiplomacia                                     | <b>Institucionalização</b> | Formar quadros técnicos estáveis e especializados em ação internacional subnacional, reduzindo a rotatividade e a partidarização dos cargos.                           | Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais (aprovação legal), governos locais (execução).                                                                       |
| Implementação de programas permanentes de capacitação técnica                                     | <b>Institucionalização</b> | Garantir formação continuada para servidores, com ênfase em idiomas, negociação internacional, cooperação descentralizada e gestão de projetos.                        | Governos locais (escolas de governo, secretarias), universidades públicas e centros de capacitação.                                                                          |
| Estabelecimento de marcos legais e orçamentários permanentes                                      | <b>Institucionalização</b> | Criar leis, decretos e fundos estáveis que assegurem a continuidade das ações paradiplomáticas independentemente de mudanças de governo.                               | Poder Legislativo estadual e municipal (aprovação de leis), governos locais (alocação orçamentária).                                                                         |

A análise das diretrizes estratégicas evidencia que o fortalecimento da paradiplomacia brasileira depende de uma articulação equilibrada entre institucionalização e policy. Enquanto as medidas institucionais asseguram a continuidade administrativa e a profissionalização dos quadros técnicos, as diretrizes de política garantem foco programático, clareza de objetivos e transparência perante a sociedade. A combinação dessas dimensões é essencial para evitar que a paradiplomacia permaneça como prática episódica e personalista, transformando-a em uma política pública legítima, estável e capaz de produzir impactos de longo prazo no desenvolvimento local e na inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros.

### **Considerações Finais da Proposta**

Essas propostas não devem ser entendidas como soluções isoladas, mas como componentes de uma agenda integrada de fortalecimento institucional. A profissionalização da paradiplomacia depende tanto de reformas internas nos entes subnacionais, quanto de ações coordenadas em nível nacional.

Ao formular essas diretrizes, esta pesquisa busca contribuir com a transformação da paradiplomacia brasileira de uma prática oportunista e improvisada para uma política pública qualificada, estruturada e permanente.

## 7. Conclusão

Esta dissertação teve como objetivo principal analisar os efeitos da falta de profissionalização sobre a paradiplomacia brasileira, com ênfase na atuação dos entes subnacionais e nas limitações institucionais que comprometem a continuidade e a efetividade dessa política pública.

A partir da revisão bibliográfica, foi possível identificar que a paradiplomacia – entendida como a atuação internacional de estados e municípios – é um fenômeno cada vez mais presente nas democracias federativas e descentralizadas. Contudo, no caso brasileiro, apesar do crescimento numérico das iniciativas internacionais, sua consolidação institucional permanece frágil, marcada por improvisação, dependência política e descontinuidade.

Os estudos de caso analisados – Rio Grande do Sul, Aracaju e São Paulo – evidenciaram um padrão recorrente de fragilidade técnica e organizacional. Ainda que haja variações entre os casos, todos apresentaram déficits nas seguintes dimensões: ausência de carreira pública específica, escassez de quadros técnicos especializados, alta rotatividade de equipes e inserção simbólica em redes internacionais.

Adicionalmente, a análise comparativa com experiências internacionais mais consolidadas, como Catalunha, Quebec e Estados Unidos, mostrou que a profissionalização da paradiplomacia é uma condição básica para sua legitimidade, continuidade e impacto. Esses contextos operam com marcos legais, carreiras próprias, formação continuada e estabilidade institucional – fatores ainda ausentes na maior parte dos entes subnacionais brasileiros.

A principal contribuição deste trabalho é evidenciar que a profissionalização não é apenas uma variável operacional, mas sim uma dimensão estruturante para a consolidação da paradiplomacia como política pública. Sem quadros técnicos, sem institucionalização normativa e sem planos estratégicos, a paradiplomacia corre o risco de permanecer marginal, simbólica e ineficaz.

Neste sentido, a pesquisa propôs um conjunto de diretrizes práticas, que incluem: criação de legislações locais, institucionalização de planos de internacionalização, formação de carreiras

públicas, capacitação técnica, estímulo à cooperação federativa e elaboração de um marco nacional de paradiplomacia.

Contudo, esta dissertação também reconhece suas limitações. A análise se concentrou em três casos e utilizou predominantemente fontes secundárias. Pesquisas futuras poderiam incluir:

- estudos de campo com entrevistas aprofundadas com técnicos e gestores;
- ampliação da amostra de municípios de diferentes portes;
- análise longitudinal de políticas de internacionalização em contextos específicos;
- investigações sobre o papel da sociedade civil e universidades na paradiplomacia.

Por fim, reafirmo que a paradiplomacia brasileira tem potencial transformador. No entanto, para que este potencial se realize, é necessário que ela deixe de ser uma prática improvisada e se torne uma política pública profissionalizada, planejada e orientada ao desenvolvimento local com visão global.

## ANEXO – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na década de 1990. São Paulo: Editora 34, 1998.
2. CAMPANA, Daniel. A paradiplomacia e a profissionalização da atuação internacional subnacional no Brasil: avanços e impasses. In: FRÓIO, Eduardo et al. (org.). Paradiplomacia no Brasil: teoria e prática. Brasília: ENAP, 2024.
3. FRÓIO, Eduardo; SCHIMANSKI, Fernanda; CAMPANA, Daniel; MENEZES, Cláudia (org.). Paradiplomacia no Brasil: teoria e prática. Brasília: ENAP, 2024.
4. FUGA, Ana Célia. A institucionalização da paradiplomacia nas capitais brasileiras: desafios e perspectivas. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
5. GAETANI, Francisco. Capacidades institucionais e burocracia pública: problemas e conceitos. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 1, p. 7–24, jan./mar. 2008.
6. HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. American Political Science Review, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.
7. KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (org.). Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Cass, 1999. p. 1–16.
8. LECOURS, André. Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. International Negotiation, v. 7, p. 91–114, 2002.
9. OLIVEIRA, Osmany Porto de. Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.
10. OLIVEIRA, Juliano de; NASCIMENTO, João Paulo. A atuação internacional dos municípios de fronteira brasileira. In: ARAÚJO, C.; SCHIMANSKI, F. (org.). Cooperação internacional descentralizada e paradiplomacia no Brasil. Curitiba: Appris, 2011. p. 65–88.
11. SCHIMANSKI, Fernanda; MENEZES, Cláudia. Desafios da paradiplomacia municipal no Brasil: o caso da cidade de São Paulo. In: FRÓIO, Eduardo et al. Paradiplomacia no Brasil: teoria e prática. Brasília: ENAP, 2024.

12. SENHORAS, Eliezer. Paradiplomacia e política externa federativa no Brasil: desafios contemporâneos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 1, p. 125–144, 2012.
13. SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (org.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34–53.
14. WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UNB, 1992.
15. MATTIOLI, Thiago Felix; GALLO, Rodrigo Fernando. Cooperação Internacional Descentralizada, Atores Subnacionais e Regimes Internacionais: o caso sobre a rede Mercocidades (1995-2019). *Brazilian Journal of International Relations - BJIR*, Marília, v. 9, n. 3, p. 560-584, set./dez. 2020.
16. CORNAGO, Noé. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Routledge, 2010.
17. GAETANI, Francisco. Burocracia e Gestão Pública no Brasil: desafios para um Estado democrático e de resultados. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p. 907-924, 2008.
18. PETERS, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 5. ed. London: Routledge, 2001.
19. YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.
20. Vital, G. C. (2016). *Paradiplomacia e Governança Internacional: experiências e desafios da inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros*. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo. [https://scholar.archive.org/work/efnzvhjmrneqlfmgzje67xzb4i/access/wayback/http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162428/publico/Graziela\\_Cristina\\_Vital.pdf](https://scholar.archive.org/work/efnzvhjmrneqlfmgzje67xzb4i/access/wayback/http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-05102016-162428/publico/Graziela_Cristina_Vital.pdf)
21. Albrecht, N. F. (2021). Reflexões sobre nomeações a cargos públicos no Brasil: a experiência de três secretarias entre 2011 e 2018. *Revista Brasileira de Ciência Política*. <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/YwHb9JmWH36dNyyjvPtHPjK>
22. França, H. S. (2021). Entrevista concedida ao Observatório IDeF-UFPB. Disponível em: <https://ideufpb.com/2021/03/17/hugo-salomao-franca-diretor-de-relacoes-internacionais-de-belo-horizonte-fala-da-atuacao-internacional-do-municipio-em-tempos-de-pandemia/>
23. Fróio, L., Superti, E., & Souza, G. L. (2023). Governos subnacionais e a internacionalização de políticas no Nordeste brasileiro: uma análise da atuação das secretarias estaduais. *Boletim*

- de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 37, IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13244>
24. Departament d'Acció Exterior i Unió Europea (2023). Pla Estratègic d'Acció Exterior. Generalitat de Catalunya. Disponível em: <https://exteriors.gencat.cat>
  25. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023). Presupuestos Generales del Estado 2023. Disponível em: <https://www.exteriores.gob.es>
  26. KEATING, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: *Paradiplomacy in Action*. Routledge.
  27. LECOURS, A. (2008). Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. Leiden: Brill.
  28. Generalitat de Catalunya (2023). Acció Exterior de Catalunya. <https://exteriors.gencat.cat/ca>
  29. CORNAGO, Noé. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation. *Regional & Federal Studies*, v. 12, n. 1, p. 40–57, 2010.
  30. PETERS, B. Guy. *The Future of Governing*. 2. ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2001.
  31. GAETANI, Francisco. Capacidades estatais e políticas públicas: o caso brasileiro. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 4, p. 5–28, 2008.
  32. OECD. *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>. Acesso em: 8 ago. 2025.
  33. ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. (2023). Sobre o ICLEI. Disponível em: <https://iclei.org>
  34. Mercocidades. (2023). Rede Mercocidades. Disponível em: <https://mercociudades.org>
  35. CB27 – Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras. (2023). Histórico e objetivos. Disponível em: <https://cb27.org.br>
  36. Organização das Nações Unidas (ONU). (2023). Pacto Global. Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org>

37. Frente Nacional de Prefeitos (FNP). (2023). Câmaras técnicas e cooperação internacional. Disponível em: <https://fnp.org.br>
38. Confederação Nacional de Municípios (CNM). (2023). Projeto Internacional de Cooperação Urbana. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>
39. União Europeia. (2022). International Urban Cooperation Programme. Disponível em: <https://urban.jrc.ec.europa.eu>
40. 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). Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.
41. VIGEVANI, T; PRADO, D F. Ações e problemas para a paradiplomacia no Brasil. In:
42. SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lúcia (Org.). Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes. Marília: Unesp, 2010, p. 25-54
43. VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro. In: Ação internacional das cidades no contexto da globalização. Cadernos CEDEC, nº 80, Edição especial, abril. 2006.
44. SIMINI, Danilo Garnica. Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da
45. Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2015.
46. PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Redes de Cidades. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/w/menu/146132](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/w/menu/146132).
47. SCHIMANSKI, E.; MENEZES, M. Paradiplomacia e Cooperação Internacional Descentralizada no Brasil. São Paulo: Editora XYZ, 2024.
48. ARAUJO, Maria Milena Silva. A atuação internacional dos municípios brasileiros: estudo comparativo de Aracaju e João Pessoa. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2021.
49. FERREIRA, Bruno Guedes. ATORES PÚBLICOS SUBNACIONAIS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: a paradiplomacia no Rio Grande Do Sul (2007-2014) Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

50. MORAIS, Danilo. Paradiplomacia municipal em São Paulo: institucionalização e estratégias de inserção internacional. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
51. PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Relações Internacionais – Redes e Organismos Internacionais*. Disponível em: [https://prefeitura.sp.gov.br/web/relacoes\\_internacionais/w/menu/146132](https://prefeitura.sp.gov.br/web/relacoes_internacionais/w/menu/146132).
52. Ribeiro, M. C. M. (2009). A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia. In *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras* (pp. 33–68). EDUFBA. <https://books.scielo.org/id/zxnbn/pdf/ribeiro-9788523212018-03.pdf>